



SENADO FEDERAL
INSTITUTO BRASILEIRO LEGISLATIVO – ILB

LUCIANA VIEIRA PAIM

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA
COMO É HOJE E O QUE SE PROPÕE PARA ALTERÁ-LO

Brasília

2015

LUCIANA VIEIRA PAIM

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA
COMO É HOJE E O QUE SE PROPÕE PARA ALTERÁ-LO**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título em especialista em Ciência Política.

Área de Concentração:

Orientador: Professor Doutor Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Brasília

2015

LUCIANA VIEIRA PAIM

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA
COMO É HOJE E O QUE SE PROPÕE PARA ALTERÁ-LO**

Trabalho apresentado ao Instituto Brasileiro de Brasília – ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós Graduação *Lato Sensu*, na área de Ciência Política.

Brasília, 1º de setembro de 2015

Banca Examinadora

Prof. Dr. Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho

Dedico este trabalho

Com muito amor, ao meu marido Paulo, que desde o dia da prova de seleção, da qual quase desisti, me incentivou a continuar nesta busca. Quero agradecer sua compreensão e carinho nos muitos finais de semana que passei realizando trabalhos neste um ano e meio.

A minha irmã amiga Ivanete, que vibrou a cada nota que eu recebia e esteve ao meu lado durante todo este período.

A minha mãe, que sempre foi uma grande incentivadora dos meus estudos e que, mesmo de longe, está sempre torcendo e vibrando com minhas conquistas.

Ao meu pai, que mesmo no seu silêncio, fica feliz com minhas conquistas.

A minha colega e agora amiga Janaina, que nos momentos de desânimo proferia palavras de incentivo

A minha amiga Susi, que além de me dar muita força, contribuiu na correção dos textos.

A todos os professores que dedicaram algumas horas de suas vidas para nos presentear com um pouco de seu conhecimento.

Ao meu chefe, Senador Paulo Paim, um agradecimento muito especial pela oportunidade de estar no Senado e fazer este curso.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Caetano, que com sua tranquilidade e calma foi me dando as diretrizes para construir este trabalho.

Ao amigo de muitos anos, Mateus, que me ajudou na configuração dessas páginas.

A amiga Janaina que me ajudou na montagem do PowerPoint para apresentação do trabalho.

A amiga de muitos anos Ingrid que me ajudou a seguir as normas da ABNT e que sempre torceu muito por mim.

Enfim, a todos que, direta ou indiretamente, participaram da execução deste trabalho.

EPÍGRAFE

Precisamos estar vigilantes. Porque a falta de transparência gera um estado corrupto, e um estado corrupto é uma ameaça à democracia.

Elisabet Fura- Ombudsman do Parlamento da Suécia

RESUMO

O presente estudo pretende contribuir para que a população possa ter conhecimento sobre o modo como funciona o atual sistema de financiamento de campanha no Brasil. Ele abrange os problemas enfrentados por esse sistema e o que se propõe para modificá-lo e busca entender as razões da mudança de foco no assunto nestes últimos anos. A visão manifestada neste trabalho pretende evidenciar a necessidade de buscarmos novas abordagens para o tema, com o intuito de diminuir os altos custos das campanhas, bastante evidentes no Brasil, diminuir a corrupção que o atual modelo gera e tornar as oportunidades dos candidatos mais equânimes, uma vez que hoje impera a desigualdade de condições entre os candidatos.

Palavras-chave: Campanha; Corrupção; Eleição; financiamento; problemas

ABSTRACT

The present study intends to contribute so that the population may have knowledge of how the current campaign finance system works in Brazil. It covers the problems faced by this system and what is proposed to modify it and seeks to understand the reasons of the change of focus on the subject in recent years. The vision addressed in this paper aims to demonstrate the need to seek new approaches to the subject, in order to reduce the high costs of campaigns, quite evident in Brazil, reduce the corruption that the current model generates, make more equitable opportunities for candidates, since today reigns the inequality of conditions among the candidates.

Keywords: Campaign; corruption; election; financing; problems

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1. FINANCIAMENTO DE CAMPANHA	11
1.1. Breve Histórico	11
1.2. Cenário Atual: legislação vigente a respeito do assunto.....	13
1.3. Arrecadação de Recursos: como é feita?	16
2. PROBLEMAS QUE O ATUAL SISTEMA APRESENTA	21
2.1. A influência do Poder Econômico nas decisões do Parlamento	22
2.2. A crescente escalada de gastos.....	24
2.3. Desigualdade de condições entre os candidatos	25
2.4. Pouca efetividade de fiscalização	26
3. O QUE SE DISCUTE A RESPEITO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA	27
3.1. No mundo	27
3.1.1. África.....	27
3.1.2. Ásia.....	28
3.1.3. América Latina	29
3.1.4. Leste Europeu, Europa Central, Sudeste da Europa e Ásia.....	31
3.1.5. Europa Setentrional, Ocidental e Meridional	33
3.1.6. As Democracias Anglófonas estabelecidas	34
3.2. No Brasil.....	35
4. ANÁLISE DOS PROJETOS	37
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

INTRODUÇÃO

O presente trabalho sobre o financiamento de campanha no Brasil se propõe a demonstrar, em primeiro lugar, que esse tem sido assunto recorrente na agenda política do Brasil; em segundo lugar, que o sistema que temos é bastante falho e, finalmente, que precisamos enfrentar o problema aprovando propostas que modifiquem ou aperfeiçoem as regras vigentes.

Assim, a apresentação deste trabalho tem como justificativa entender a relevância do tema para a nossa Democracia, bem como apresentar argumentos que justifiquem a mudança de foco das propostas apresentadas, desde 1988 até os dias atuais.

Para tanto o trabalho será dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo faremos um breve histórico para conhecermos como o assunto tem sido abordado ao longo dos anos.

Será analisado como atualmente a lei trata do assunto e como é feita a arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais, com o objetivo de demonstrar que é preciso alterar as leis que tratam do financiamento de campanhas no país.

Em um segundo capítulo serão apontados os problemas que o atual sistema de financiamento apresenta no Brasil: a influência do poder econômico, que faz com que os representantes do povo se tornem reféns daqueles que os patrocinam durante o pleito eleitoral; a crescente escalada de gastos, uma vez que a cada ano as eleições se tornam mais e mais dispendiosas; a desigualdade de condições entre candidatos, pois aqueles que mais arrecadam acabam tendo maiores chances de vitória; e, por fim, a falta de uma fiscalização efetiva, em virtude da inexistência de uma definição concreta do que seja abuso de poder econômico.

No capítulo 3, veremos o que está sendo discutido no mundo e no Brasil a respeito de financiamento de campanha e demonstraremos que existem problemas em praticamente todos os países.

E, por fim, no capítulo 4, para melhor compreendermos o que está sendo proposto no sentido de modificar o sistema, faremos uma análise dos projetos que já tramitaram e das propostas que ainda tramitam e apresentam as mais diversas formas de alterações das leis que regulam a matéria.

O financiamento de campanhas no Brasil tem sido assunto recorrente na agenda política nacional. Diversas propostas têm sido apresentadas com o intuito de modificar ou aperfeiçoar o sistema, no entanto, desde a criação da Lei nº 9504, em 1997, não conseguimos vislumbrar uma reforma efetiva.

Este estudo usará como fontes de dados as regras que tratam da matéria, como a Constituição Federal, a legislação pertinente e as resoluções da Justiça Eleitoral, assim como a bibliografia sobre o tema, publicada em livros, artigos em revistas e textos na Internet. Deste modo, serão trazidas informações pertinentes à análise a que se propõe o trabalho.

Textos legais infraconstitucionais em vigor, correlatos ao tema, serão estudados, como por exemplo, o Código Eleitoral, algumas leis que disciplinam as eleições no Brasil hoje: Lei nº 9504/97 (Lei das Eleições); Lei nº 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos), bem como resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

Projetos de grande relevância no Congresso Nacional serão objeto de análise para um melhor entendimento do que se pretende modificar no sistema vigente.

Assim, ante o exposto, tentaremos demonstrar que o atual sistema precisa ser modificado, buscaremos entender a mudança de foco que aconteceu nos últimos anos em que já não mais se vem defendendo um sistema exclusivamente público de campanha como acontecia antes de 2011.

1. FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

1.1. Breve Histórico

A Consultora da Câmara dos Deputados Ana Luiza Backes realizou um estudo a respeito de como se comportou no Brasil a legislação sobre financiamento de partidos e campanhas eleitorais em perspectiva histórica.

Nesse estudo ela pesquisou a evolução das leis que regulamentam e fiscalizam os financiamentos de campanhas e concluiu que a legislação é relativamente recente.

Até o Código de 1950 não se encontram referências a financiamento de campanha ou de partido, nem na Constituição, nem em leis esparsas.

O Código Eleitoral de 1950 (Lei 1164, de 24 de julho de 1950) em seu Título II – “Dos Partidos Políticos”, dedicou o capítulo V, intitulado “Da contabilidade e das finanças dos partidos políticos” ao financiamento de campanha:

Esse Código trazia restrições e obrigações aos partidos políticos e, determinava que em seus estatutos constasse a fixação e a apuração das quantias máximas que os seus candidatos poderiam gastar em sua própria eleição e, a origem das receitas que deveria estar identificada na escrituração contábil do partido. (LIMA, 2014, p. 89). Trazia vedações para as contribuições às campanhas: entidades estrangeiras, autoridades públicas e empresas de economia mista ou concessionárias não poderiam ser doadoras.

A partir de 1965 começa a haver uma preocupação em controlar o poder que o dinheiro exercia nas eleições, e naquele ano a Emenda Constitucional nº 14 trata, pela primeira vez no Brasil, da noção de abuso econômico, prevendo que aqueles que incorressem desse abuso tornar-se-iam inelegíveis. (Backes, 2001, p. 5).

A Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, (Código Eleitoral) já não disciplinava mais de modo semelhante à lei de 1950. Esse Código foi o primeiro diploma legal que tratou, de forma direta, da obrigação por parte dos partidos e comitês em prestar contas ao final de cada campanha. (LIMA, 2014, p.89), mas no entanto, não se referiu ao financiamento de campanha e tampouco estabeleceu regras a esse respeito.

Esse Código, que ainda está em vigor, determina, em seu artigo 237, que a interferência do poder econômico deverá ser coibida e punida, mas, segundo Backes, não são estabelecidas penalidades. O que ali se penaliza é a compra de votos (art. 299) e o fornecimento gratuito de alimento e transporte coletivo no dia da eleição, com o fim de fraudar o exercício do voto (art. 302), ambos considerados crimes eleitorais e punidos com pena de reclusão e multa. (Backes, 2001, p. 6).

Em 1965 a Lei nº 4740/65 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos- LOPP) inova e passa a proibir doações de Empresas Privadas, com finalidade lucrativa, mas continua permitindo as doações feitas por pessoas físicas. Essa lei criou ainda o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos- Fundo Partidário, constituído pelas multas e penalidades aplicadas, conforme determinava o Código Eleitoral e as leis conexas, recursos financeiros que eram destinados pela lei, em caráter eventual ou de doações particulares. (LIMA, 2014, p. 91). Destaque-se, entretanto, que não tratou de fontes de financiamento de campanha.

Após 1965, foram muitas as resoluções baixadas para disciplinar as eleições. Essas resoluções mantiveram a obrigatoriedade da prestação de contas de campanhas pelos partidos e comitês e continuaram a vedar a movimentação de recursos pelo candidato. (LIMA, 2014, p. 91).

Em 1971, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5682, de 21 de julho de 1971) passou a dispor sobre a criação e a organização interna dos partidos, e estabeleceu normas sobre as finanças e a contabilidade dos partidos (Título VII). Então, segundo Backes, surge, pela primeira vez, a menção a financiamento público dos partidos: a lei criou o Fundo Partidário (Título VIII) composto de multas, doações privadas e dotações orçamentárias. Este Fundo, contudo, durante todo período, teve um valor baixo. (Backes, 2001, p. 6).

Os dispositivos são praticamente semelhantes aos do Código Eleitoral de 1950: os partidos eram obrigados a estabelecer parâmetros para controlar suas finanças, com escrituração rigorosa de receitas e despesas. A Justiça eleitoral deveria fiscalizar as contas e, algumas contribuições passaram a ser vedadas: (Backes, 2001, p. 6)

Vale ressaltar que, a partir da Lei Orgânica vedações de fontes de recursos foram introduzidas: os partidos não poderiam receber recursos de empresas privadas, tampouco de entidades de classe ou sindicais. Foram estabelecidos também, limites de gastos que poderiam ser realizados em uma campanha eleitoral, mas o estabelecimento de tais limites ficou a cargo de cada partido (art.89). (Backes, 2001, p. 6). A partir dos anos 80, o eleitorado brasileiro cresceu muito em razão da extensão aos analfabetos e aos jovens de 16 a 18 anos, de forma facultativa, do direito de sufrágio e, dessa forma, as eleições cresceram de forma vertiginosa, e em importância, para a vida nacional. (Backes, 2001, p. 6).

Esse crescimento e muitos outros fatores fizeram com que as campanhas eleitorais mudassem de escala e se tornassem cada vez mais dependentes do poder econômico e, por isso, foi necessário criar novas leis na busca de um controle sobre a forma como o dinheiro era arrecadado e utilizado pelos candidatos a cargos eletivos.

Essa criação de leis nos conduz ao atual cenário de financiamento de campanha que analisaremos no próximo tópico.

1.2. Cenário Atual: legislação vigente a respeito do assunto:

É importante destacar que a Constituição de 1988 abriu caminhos para as inovações que se seguiram relativamente ao financiamento de campanha, quando tratou dos direitos políticos em seus artigos 14,15 e 16, e determinou regras aos partidos políticos em seu artigo 17, incisos e parágrafos.

Backes em seu estudo já citado nesse trabalho nos mostra que a Constituição de 1988, em seu artigo 14, § 9º, continuou mantendo a inelegibilidade por abuso de poder econômico e avança quando em seu parágrafo 10 do mesmo artigo assim disciplina: (Backes, 2001)

§10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a justiça eleitoral no prazo de 15 dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

A Constituição de 1988 garantiu ainda aos partidos políticos o direito a recursos do fundo partidário (art. 17, § 3º). Segundo Backes, as primeiras eleições presidenciais ocorridas no período revelaram a necessidade de mudanças na legislação sobre finanças partidárias.

Conforme ela expõe em seu trabalho:

Especialmente importante neste processo foi a CPI que levou ao impeachment do Presidente Collor, pois no centro das investigações estavam as atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre doadores e governo. Foram então muito debatidas as causas do aumento dos gastos eleitorais, bem como as deficiências da legislação. O relatório da CPI traz um Capítulo destinado à análise das deficiências, bem como propostas destinadas a saná-las. (Backes, 2001, p. 6).

Após a CPI surgiu uma lei temporária que tinha por objetivo regulamentar apenas as eleições de 1994 (a Lei nº 8713, de 30 de setembro de 1993). Essa lei acatou algumas sugestões do relatório da CPI, criando muitos dispositivos novos, demonstrando de que o Congresso estava bastante preocupado com o assunto. (Backes, 2001, p. 6).

Havia na lei um título chamado “Da Arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais”, em que, segundo palavras de Backes, foram introduzidos vários mecanismos visando possibilitar maior fiscalização dos gastos, bem como definir melhor as penalidades. (Backes, 2001, p. 6).

O artigo 38 dessa lei estabelecia que a partir do momento que os candidatos fossem escolhidos em convenção, poderiam receber doações de pessoas físicas ou jurídicas.

As pessoas físicas, segundo determinava a lei, poderiam doar até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano de 1993, e a pessoa jurídica, até dois por cento da receita operacional bruta do ano de 1993.

A lei disciplinava que esses percentuais poderiam ser ultrapassados, desde que o total das contribuições e doações não fosse superior a setenta mil. Caso esse limite não fosse observado, o artigo 57 determinava detenção e multa.

Em 1995 foi sancionada a nova Lei dos Partidos Políticos (Lei 9096, de 19 de setembro de 1995), que no entender de Backes consolidou várias inovações na legislação permanente. (Backes, 2001, p. 7). Essa lei em seu título III (Das Finanças e Contabilidade dos Partidos) continuou permitindo a doação de empresas aos partidos, mas repetiu as vedações que a lei anterior tinha feito. (Backes, 2001, p. 7).

Em seu artigo 31 e incisos proibiu ao partido receber doações de qualquer espécie de entidade ou governo estrangeiros, autoridades ou órgãos públicos (aqui fez-se a ressalva das dotações orçamentárias), autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações (instituída em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais), entidades de classe ou sindicais.

No artigo 30, os mecanismos de fiscalização sobre as finanças por parte da Justiça Eleitoral foram mantidos e também aperfeiçoados. (Backes, 2001, p. 7).

Houve uma reformulação do Fundo Partidário e, segundo nos informa Backes em seu trabalho, a lei estabeleceu um parâmetro para as dotações orçamentárias (35 centavos para cada eleitor), e assim o Fundo atingiu novos patamares; mudaram também os critérios de distribuição dos recursos. (Backes, 2001, p. 7).

Em 1997, foi votada uma lei permanente (Lei 9504, de 30 de setembro de 1997), estabelecendo normas para as eleições.

Esta lei também, segundo nos informa Ana Luiza Backes,:

manteve basicamente o que havia sido disposto na Lei 8713, como por exemplo a permissão para doações de pessoas jurídicas (art. 81). O título “Da Prestação de Contas” consolidou a importância da Justiça Eleitoral na fiscalização dos gastos, mantendo os mecanismos que lhe asseguram os poderes necessários para tanto. (Backes, 2001, p. 7).

Alguns itens das legislações temporárias que a antecederam foram modificados pela Lei 9504/97, como por exemplo: os bônus eleitorais foram extintos, pois segundo Backes revelaram-se ineficientes e as doações e gastos acima do que a lei permitia deixaram de ser considerados crimes, permanecendo as penalidades restritas apenas às multas ou proibições de contrato com o poder público. (Backes, 2001, p. 7).

Em 1999 a CNBB coletou em torno de um milhão de assinaturas para um projeto de iniciativa popular que introduziu mais uma mudança na legislação eleitoral, culminando na aprovação da lei nº 9840, de 28 de setembro de 1999. (Backes, 2001, p. 7).

Nessa lei o conceito de compra de voto foi ampliado, houve a proibição de oferecer emprego público para obter votos; a multa aumentou sensivelmente e a pena de perda do registro da candidatura ou do diploma para os que infringissem as proibições, foi determinada. (Backes, 2001, p. 7).

A Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, alterou parte da lei 9504/97 e acrescentou mais alguns entes que não poderiam efetuar doações a campanhas eleitorais: entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas e organizações não governamentais (ONGS) que recebam recursos públicos e organizações da sociedade civil de interesse público.

Em 2009 a lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, novamente fez algumas alterações à lei nº 9504/97, mas no que se refere a financiamento de campanha praticamente não houve alteração. Tratou-se apenas de esclarecer que não eram incluídas nas vedações de doações as cooperativas cujos cooperados não fossem concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiados com recursos públicos.

A partir de 2009 não foram encontradas leis que fizessem alterações significativas no financiamento de campanha no Brasil.

No entanto, há muitas propostas tramitando e tratando do tema, como veremos mais adiante.

1.3. Arrecadação de Recursos: como é feita?

O Brasil adotou um sistema misto de financiamento de campanhas, no qual o dinheiro público e o dinheiro privado podem ser utilizados para custear os gastos que são realizados durante uma campanha eleitoral.

Segundo o Manual Técnico de Arrecadação e Aplicação de Recursos e de Prestação de Contas, publicado pelo TSE em 2010, aplicam-se as seguintes legislações ao tema:

– Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, com alterações introduzidas pela Lei no 12.034, de 29 de setembro de 2009;

– Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, com alterações introduzidas pela Lei no 11.300, de 10 de maio de 2006, e pela Lei no 12.034, de 29 de setembro de 2009;

A Lei nº 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos) dedicou um título para tratar das finanças e contabilidade dos partidos. Nesse título, a partir do artigo 30 da lei, encontra-se disciplinada a forma como o dinheiro deve entrar nas contas e como será conduzida a prestação de contas dos valores recebidos.

As receitas e despesas devem estar especificadas em escrituração contábil que permita levar ao conhecimento de todos a origem das receitas e a sua destinação (at. 30).

O artigo 31 da mesma lei apresenta o rol de pessoas que não podem ser doadores: entidade ou governo estrangeiro, autoridade ou órgãos públicos (ressalvadas as dotações orçamentárias), autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações, entidade de classe ou sindical.

Esse é um rol taxativo e quem não estiver aí especificado poderá ser doador.

A lei dedicou ainda, um capítulo para tratar do Fundo Partidário, também uma fonte de arrecadação de recursos. Esse fundo é constituído, segundo disposição legal, por multas e penalidades pecuniárias que são aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, recursos financeiros que são destinados aos partidos por lei, em caráter permanente ou eventual, doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por meio de depósitos bancários diretamente na conta desse Fundo e dotações orçamentárias. (art. 38 e incisos).

A Lei nº 9096/95 em seu artigo 41 estabelecia que a distribuição desse fundo obedeceria aos seguintes critérios: a) 1% do total do Fundo Partidário seria distribuído de forma uniforme e todos os partidos com Estatutos registrados no TSE; b) 99% do restante desse fundo seriam distribuídos de maneira proporcional, observando o seguinte: partido que em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo 5% dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em pelo menos 1/3 dos Estados, com no

mínimo de 2% do total de cada um deles, segundo disposição contida no artigo 13 do diploma legal citado.

Em 2007, a lei nº 11.459, sancionada pelo Presidente Lula, acrescentou a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9096/95) o artigo 41-A que determinou que os recursos do Fundo Partidário fossem divididos considerando os seguintes critérios: 5% dos recursos divididos igualmente entre os partidos registrados no TSE e 95% do restante distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Esses são os critérios que vem sendo aplicados.

Segundo disposto no artigo 40 da Lei nº 9096/95 o TSE é o responsável por gerenciar o Fundo Partidário e como tal, todo ano, atualiza o cálculo e consigna na sua proposta orçamentária os valores a serem previstos no seu orçamento. Segundo palavras de Orzari, após essa questão institucional ser tratada com o Poder Executivo, este encaminha o projeto de lei orçamentária anual ao Congresso Nacional. (ORZARI, 2015, p.138).

Neste ano a Presidente Dilma sancionou a Lei Orçamentária Anual (LOA) em 20 de abril e o valor da dotação inicial do fundo que era de R\$ 289,6 milhões passou para R\$ 867,6 milhões de reais.

A Lei nº 9504/97 (Lei Eleitoral) em um título chamado “Da Arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais” explica como se daria o financiamento das campanhas eleitorais. Essa lei foi alterada pela Lei nº 11.300/2006 e 12.034/09.

Essa mesma Lei determina que antes do recebimento de doações de quaisquer recursos, são necessárias algumas providências: a) registro dos candidatos e comitês financeiros na justiça eleitoral (art. 19, V); b) inscrição no CNPJ, dos candidatos e comitês (art. 22-A); c) abertura de conta específica de campanha (art. 22); d) obtenção dos recibos eleitorais, conforme modelo constante do anexo da Lei e controlado pelo TSE. A lei passou a permitir doação pela Internet, e nesse caso há um modelo eletrônico de recibo, que não é necessário o doador assinar (art. 23, § 2º, da Lei 9.504/97). (GONÇALVES, 2012, p. 156).

Somente após o registro dos comitês financeiros é que as pessoas jurídicas podem fazer doações. É o que determinam os artigos 23 e 81, caput da Lei 9.504/97. (GONÇALVES, 2012, p. 156).

A cada eleição a lei deverá fixar o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa até o dia 10 de junho. Se essa lei a que se refere o artigo não for editada, caberá ao próprio partido fixar o limite de gastos comunicando a Justiça Eleitoral que dará ampla publicidade a essas informações (art. 17-A da Lei Eleitoral).

A administração financeira do candidato a cargo eletivo será feita por ele próprio ou por pessoa que ele venha a designar. Ele poderá utilizar recursos próprios, recursos repassados pelo comitê, aqueles provenientes do Fundo Partidário, ou doações de pessoas físicas e jurídicas na forma da lei. (art. 20).

O artigo 23 da Lei nº 9504/97 informa que pessoas físicas poderão ser doadoras, limitando o valor a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito.

O candidato que utilizar recursos próprios terá o valor de doações e contribuições limitado ao máximo de gastos que for estabelecido pelo partido. (art. 23, inciso II).

Caso a pessoa física faça doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis, não se aplica o valor de 10% dos rendimentos auferidos, mas o valor não poderá ultrapassar R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). (art. 23, § 7º).

Em seu artigo 24 a lei eleitoral (9504/97) repete o rol de pessoas que não podem ser doadores, já explicitado no artigo 31 da Lei dos Partidos Políticos. Ela, porém, aumenta-o, acrescentando as pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior, as entidades beneficentes e religiosas, as entidades esportivas, as organizações não governamentais (ONGS) que recebam recursos públicos e as organizações da sociedade civil de interesse público.

E, por fim esclarece no artigo 24, parágrafo único, que não serão incluídas nas vedações as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não sejam beneficiados com recursos públicos.

Em todas as eleições o Tribunal Superior Eleitoral baixa resoluções para regulamentar as normas para aquele pleito. A fim de obtermos uma melhor compreensão, vamos analisar as resoluções dos últimos dois pleitos, 2012 e 2014.

A Resolução 23.376/12 enumerou as fontes de arrecadação que poderiam ser utilizadas pelos candidatos durante o pleito daquele ano:

a) recursos próprios: não são estabelecidos limites, valerá o máximo de gastos fixado por lei até o dia 10 de junho do ano da eleição. Caso não haja lei estabelecendo os limites, os partidos políticos deverão fazê-lo (artigo 17-A da Lei 9.504/97)

b) doações de pessoas físicas ou jurídicas: as pessoas físicas poderão doar até 10% dos rendimentos brutos que auferiram no ano anterior à eleição, segundo determina o artigo 23 da Lei Eleitoral (Lei 9.504/97). As pessoas jurídicas, por sua vez, poderão doar até 2% do faturamento obtido no ano anterior ao pleito, segundo disposição contida no artigo 81,

§1º da Lei Eleitoral. Se as pessoas jurídicas não cumprirem tal regra, uma das sanções previstas é não poder contratar com o poder público por cinco anos.

c) doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos;

d) recursos do fundo partidário que, conforme já vimos e nos informa Luis Carlos dos Santos Gonçalves (2012, p. 156), “é composto por multas e penalidades aplicadas em face de infrações à legislação eleitoral, de recursos financeiros dados por lei, de doações de pessoas físicas ou jurídicas e dotações orçamentárias, calculadas proporcionalmente ao número de eleitores inscritos”.

e) comercialização de bens ou realização de eventos.

A entrega de dinheiro em espécie não era permitida, apenas doações feitas por meio de cheques cruzados e nominais, transferência bancária ou depósito bancário, sendo esse identificado. O TSE também admitiu doações por meio de boleto bancário, cartão de crédito e cartão de débito. (GONÇALVES, 2012, p. 156).

Em 2014, o TSE editou a Resolução 23.406 que em seu artigo 19 elencou a origem dos recursos que poderiam ser utilizados na campanha eleitoral:

a) recursos próprios;

b) doações financeiras ou estimáveis em dinheiro, de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas;

c) doações de partidos políticos, comitês financeiros ou de outros candidatos;

d) recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem;

e) recursos provenientes do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/95;

f) receitas decorrentes da comercialização de bens e/ou serviços realizada diretamente pelo candidato, comitê financeiro ou pelo partido;

g) receitas decorrentes da promoção de eventos realizados diretamente pelos candidatos, comitês financeiros ou pelo partido;

h) receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha.

O artigo 19, em seu parágrafo único, dispôs que a utilização de recursos próprios dos candidatos é limitada a 50% do patrimônio informado à Receita Federal do Brasil na Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física referente ao exercício anterior ao pleito (arts. 548 e 549 do Código Civil).

Conforme já vimos, as doações estão sujeitas a limites que foram citados na Lei Eleitoral e na Resolução 23.376/12, e repetidos na Resolução 23.406/14.

Mas, conforme nos informa Luis Carlos dos Santos Gonçalves:

Há doações de pessoas físicas que não se submetem aos mencionados limites. As primeiras são as “doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) (nova redação do art. 23 da Lei 9.504/97, § 7º). (GONÇALVES, 2012, P. 157).

O artigo 22 da Lei Eleitoral em seu caput determina que é obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha.

A única exceção a essa determinação são as candidaturas aos cargos de prefeito e vereador em municípios em que não haja Agência Bancária, bem como candidatos à vereança em cidades com menos de 20 mil habitantes.

Caso haja descumprimento da determinação do artigo 22, a Lei 11.300/06 incluiu o parágrafo 3º, que determina a desaprovação de contas do partido ou do candidato. Refere ainda que, uma vez comprovado o abuso de poder econômico será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, caso ele já tenha sido outorgado.

Caso os partidos não cumpram as regras estabelecidas na lei quanto à arrecadação e aplicação de recursos perderão o direito de receber a quota do fundo partidário do ano seguinte, e os candidatos beneficiados por abuso de poder econômico responderão na forma da lei. (art. 25 da Lei nº 9504/97)

Em seu artigo 27 a Lei Eleitoral refere-se aos “gastos de simpatizantes”, autorizando qualquer eleitor a gastar a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos à contabilização, desde que não sejam reembolsados. (GONÇALVES, 2012, p. 157).

Nessa pequena análise realizada nos artigos da Lei Eleitoral (9.504/97), que tratam da forma de arrecadação de recursos para custear uma campanha eleitoral, podemos perceber que o legislador buscou assegurar a transparência do pleito eleitoral e para isso elencou diversas determinações.

2. PROBLEMAS QUE O ATUAL SISTEMA APRESENTA

Luis Fernando Pereira em artigo publicado na Revista on-line Ideias Políticas, Economia & Cultura do Paraná defende que financiamento de campanha e corrupção sempre andam juntos:

Cogitado pela primeira vez no tempo de Theodore Roosevelt (tio do futuro presidente Franklin Delano), no começo do século passado, o financiamento público se apresentava como medida para combater a corrupção no governo. O Brasil não tem um sistema adequado de financiamento de campanhas eleitorais. Temos aqui um sistema misto e que funciona muito mal. (PEREIRA, 2011.).

O horário eleitoral gratuito que os candidatos utilizam para fazer sua propaganda é um típico exemplo de financiamento público indireto e que é financiado pelos contribuintes, uma vez que significa uma renúncia fiscal gigantesca. Somente em 2010 significou uma renúncia fiscal de mais de um bilhão de reais que favoreceram as concessionárias de rádio e televisão. (PEREIRA, 2011).

Mas até aqui não se vislumbra um grande problema. O que configura um problema de grandes proporções no sistema brasileiro é a falta de limites de gastos em uma campanha, pois hoje o Brasil se destaca como sendo um dos poucos países que não estipula limites para arrecadação de recursos em uma campanha. Isso com toda certeza gera desigualdade de oportunidades entre os candidatos, corrupção, caixa dois e favorecimento dos doadores durante os mandatos.

Os limites estipulados pela lei eleitoral hoje e que vimos no título anterior, são para os doadores (pessoas físicas 10% dos rendimentos, pessoas jurídicas, 2% do faturamento do ano anterior), mas isso não impede que um candidato se comprometa de forma efetiva com um grupo de empresas e se eleja em razão disso. Mas, infelizmente, não há limites para o que é arrecadado e aí reside uma grande mazela do sistema.

Enfim, vamos em poucas linhas analisar cada um dos problemas que a literatura nos apresenta:

Os Consultores da Câmara dos Deputados, Ana Luiza Backes e Luiz Henrique Vogel em um estudo intitulado “Financiamento de Campanhas: problemas do modelo e opções legislativas para enfrentá-los”, realizado em fevereiro de 2014, sintetizaram em quatro pontos os problemas que o atual sistema apresenta:

- a) crescente escalada de gastos, que leva a que campanhas menos dispendiosas percam a competitividade;
- b) a desigualdade de condições entre os candidatos, que leva a uma tendência para a sobrerrepresentação de determinados setores econômicos e a sub-representação dos setores mais pobres da sociedade;
- c) o estímulo para relações escusas entre empresas e candidatos: no sistema atual, os doadores mais fáceis de atrair são as empresas, que em geral doam como um investimento, para o qual esperam retorno nem sempre em forma legal;
- d) a pouca efetividade da fiscalização: como não existe um parâmetro claro para a definição de abuso do poder econômico, e todos podem gastar muito, legalmente, a fiscalização tende a perder a “materialidade” do abuso, restringindo-se a aspectos mais formais.

(BACKES; VOGEL, 2014, p.6,7).

2.1. A influência do Poder Econômico nas decisões do Parlamento

Não nos resta nenhuma dúvida de que o sistema atual favorece o comprometimento de alguns candidatos com aqueles que financiaram suas campanhas. Há uma relação promíscua entre os candidatos e os que se interessam nas decisões do Executivo e do Legislativo. O investimento que é feito em uma campanha (o lobby pré-eleitoral) influencia de forma decisiva o comportamento dos parlamentares, conforme ficou demonstrando por um exaustivo trabalho dos americanos Torsten Persson e Guido Tabellini. (PEREIRA, 2011).

Em análise realizada em alguns projetos que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal podemos perceber que em suas justificativas os parlamentares conhecem essa influência e querem que de alguma forma ela deixe de acontecer:

O Senador Reguffe ao apresentar o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 36/2015 afirmou em sua justificativa que financiamento privado de campanha é uma das principais mazelas do sistema político e que possibilita a interferência do poder econômico nas decisões tomadas dentro do Parlamento.

O PLS 47/15 do Senador Jorge Viana em sua justificativa defende que aqueles que podem doar recursos a candidaturas, cada vez mais influenciam o processo de escolha dos que representam a sociedade e as diferenças entre a agenda política e as prioridades da coletividade se acentua bastante.

Ainda segue ele, relações espúrias entre os doadores de campanha e os políticos ameaçam a legitimidade do processo eleitoral, a ponto do eleitor não se sentir representado por quem ele mesmo escolheu.

O Senador Romero Jucá apresentou o PLS 57/2015 e argumentou que a doação direta a candidatos por parte de pessoas jurídicas precisa ser proibida, uma vez que grandes grupos econômicos atualmente vêm destinando quantias vultosas a determinadas campanhas eleitorais, em prol de interesses próprios, tornando inúmeros detentores de mandato eletivo vulneráveis às suas pressões.

Afirmou ainda que a doação a partidos diversos tenha como objetivo tentar interferir diretamente no processo político, independentemente do partido que tenha obtido êxito nas eleições.

O PLS 166/2015, do Senador Donizeti Nogueira defende que o intuito de proibir a doação direta de pessoa jurídica a candidato ou partido é evitar a vinculação dessas pessoas com esses partidos políticos ou candidatos específicos. O projeto dele não quer eliminar as pessoas jurídicas do campo democrático das eleições, mas ela deverá fazer sua doação para as campanhas eleitorais, ao fundo específico para esse fim.

Louvável a ideia, uma vez que os doadores não terão mais vínculo direto com aqueles que vão receber a doação.

O Senador Randolfe em seu PLS 236/15 assevera que a influência do poder econômico deve ser coibida pela lei e que as doações a candidatos e partidos deve ser reservada às pessoas físicas, que, dotadas da qualidade de cidadãos, devem participar ativamente do processo eleitoral, inclusive contribuindo financeiramente para a defesa do projeto político que mais se conforma com seus ideais.

Diversos autores que tratam da questão compartilham da crítica ao financiamento de campanhas eleitorais por parte de empresas. Olívia Telles, por exemplo, afirma que um dos principais argumentos utilizados por aqueles que defendem o financiamento público exclusivo de campanha é de que essa forma de financiamento limitaria a influência do poder econômico nas decisões políticas. Afirma ela que quando grandes Empresas financiam campanhas eleitorais, em sua grande maioria objetivam vantagem junto ao eleito. (TELLES, 2009, p. 63).

Enfim aqueles que doam dinheiros para as campanhas eleitorais fazem isso pensando no retorno que vão obter, ou seja, doar para eles é um investimento que será cobrado assim que o candidato eleito tenha que tomar uma decisão.

Dessa forma, as decisões não têm fundamento ideológico ou programático, mas buscam atender interesses de grandes financiadores. Ou seja, interesses particulares sobrepõem-se aos interesses nacionais.

2.2. A Crescente escalada de gastos:

A cada ano que passa os gastos realizados nos pleitos eleitorais tem crescido de forma bastante expressiva. De acordo com Backes e Vogel (2014, p.4) partidos e candidatos nas campanhas para Deputado Federal, em 2002 declararam como gastos o valor de R\$ 189,6 milhões. Já em 2010 o valor chegou ao montante de R\$ 908,2 milhões, o que significa um crescimento de 479% em oito anos.

As campanhas presidenciais seguiram o mesmo caminho, em 2002 custaram R\$ 94 milhões, e em 2010, alcançaram a cifra de R\$ 590 milhões, um crescimento de 627% em oito anos. (BACKES; VOGEL, 2014, P.4).

Sabemos que esses números não representam o que efetivamente foi gasto, pois nem todos os valores que são efetivamente utilizados em uma campanha são declarados, mas apenas com o que foi declarado dá para perceber o aumento vertiginoso desses gastos.

Segundo nos informa Backes e Vogel (2014, p.4) esse aumento não é um fenômeno apenas brasileiro e está relacionado ao desenvolvimento de novas técnicas de campanha, incorporando marketing, TV, gastos com jatinhos, entre outros.

Esse crescente aumento de gastos torna as campanhas cada vez mais competitivas e para que os candidatos possam ter chances de êxito em uma eleição, eles precisam cada vez mais utilizar recursos diferenciados que sabemos, elevam os custos, tornando as campanhas cada vez mais caras.

Aqueles que realizam poucos gastos diminuem suas chances de se eleger é o que nos aponta Backes e Vogel (2014, p. 4), citando um Estudo publicado nos Cadernos Aslegis2 que comparou a média de gastos dos eleitos com os não eleitos e concluiu que os que se elegeram tiveram uma média 12 vezes maior. Essa análise levou em conta os candidatos mais competitivos e que tem reais chances de se eleger.

Backes e Vogel afirmam:

O aumento da competitividade eleitoral costuma ser relacionado com o aumento do número de partidos e de candidatos (tínhamos dois partidos entre 1965 e 1979, número que foi crescendo especialmente a partir de 1985, quando a EC nº 25 assegurou a

liberdade de organização partidária, posteriormente ratificada e fortalecida na Constituição de 1988; hoje são 32 partidos registrados no TSE). É uma hipótese a considerar a de que esteja também relacionado com uma maior valorização dos cargos públicos, que teriam crescido em poder decisório no processo político recente. (BACKES; VOGEL, 2014, p. 4)

Por fim Backes e Vogel (2014, p.4) apontam que quanto mais um candidato gasta, maior é a quantidade de votos que ele alcança e isso pode ser constatado analisando dados da última eleição para a Câmara dos Deputados. Dos 513 deputados federais eleitos, 369 foram os que efetivamente mais gastaram.

Enfim, o crescente aumento de gastos em campanhas, faz com que aqueles que possuem poucos recursos para investir percam a competitividade, o que gera o próximo problema que iremos analisar.

2.3. Desigualdade de Condições entre os candidatos

Como podemos observar no item anterior o fator econômico influencia de maneira expressiva o resultado de uma eleição, ou seja, o candidato que representa um grupo da sociedade com poucos recursos terá sua chance de se eleger diminuída.

Essa desigualdade gera um parlamento cada vez menos comprometido com as causas sociais e cada vez mais comprometido com os grandes grupos econômicos que financiam suas campanhas.

Dessa forma a grande maioria da população brasileira não se sente representada e isso com toda certeza compromete a democracia, uma vez que as pessoas começam a pensar “como não estou representado, não preciso desse parlamento” e a todo o momento ouvimos pessoas dizendo “para que Deputados e Senadores”? “Temos que acabar com o Senado e com a Câmara”.

Essas afirmações são preocupantes, pois as pessoas estão cada vez mais se afastando da vida política e não percebendo que o seu dia a dia precisa dos políticos sim, e que as decisões que eles tomam afetam sobremaneira a vida de todos. A democracia, dessa forma corre riscos.

Algumas propostas que sustentam a mudança do sistema de financiamento de campanhas no Brasil pretendem limitar os gastos, outras pretendem limitar as doações. Penso que esse é o caminho, limitar as doações, pois só dessa forma conseguiremos colocar os

postulantes em condições um pouco mais igualitárias, diminuindo o abismo social que está instalado em nosso sistema.

2.4. Pouca efetividade da fiscalização

Esse é o quarto problema enfrentado pelo atual sistema de financiamentos de campanhas, apontado pelos Consultores da Câmara dos Deputados Ana Luiza Backes e Luiz Henrique Vogel no estudo realizado em 2014 e que citamos no início do capítulo 2.

O que os autores do estudo afirmam é que como não há um parâmetro que defina de forma clara o que é o abuso do poder econômico, todos gastam muito dentro do que a lei não proíbe e dessa forma, segundo palavras deles a fiscalização tende a perder a “materialidade” do abuso, restringindo-se a aspectos mais formais. (BACKES;VOGEL, 2014, p.7).

O artigo 14 da Constituição Federal em seu parágrafo 9º determina que lei complementar estabeleça regras para proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.

As leis que tratam de abuso econômico não definem de forma clara, quais valores utilizados em uma eleição serão considerados abuso do poder econômico.

Como já vimos no item 1.3 que explica como a arrecadação de recursos é feita, verificamos que o legislador se preocupou com os valores que as pessoas físicas poderão doar (10% dos rendimentos auferidos no ano anterior ao pleito) e com os valores que as pessoas jurídicas podem doar (2% do faturamento obtido no ano anterior ao pleito). A lei também delimita o valor do fundo partidário, mas não há uma preocupação da lei com os valores que são recebidos pelos candidatos.

O artigo 17-A da Lei 9504/97 (Lei Eleitoral) determina que a cada eleição a lei deva fixar até o dia 10 de junho o limite de gastos de campanha para os cargos em disputa. Caso essa lei não seja editada, o próprio partido fixa o limite de gastos, comunica a Justiça Eleitoral que dá ampla publicidade a essas informações.

A lei é muito liberal nesse sentido e a falta de preocupação com os valores que o candidato recebe para fazer sua campanha é o que em meu entendimento prejudica a fiscalização, pois se ele arrecadar valores estratosféricos, mas agir dentro da lei, não haverá prova de abuso do poder econômico.

A não delimitação de um valor a ser gasto em campanha eleitoral por um determinado candidato prejudica a materialização do abuso e a efetiva fiscalização e punição do abuso do poder econômico.

Os problemas apontados precisam ser enfrentados e a única forma de fazê-lo é modificando a lei, tornando mais claro o conceito de abuso do poder econômico e estabelecendo valores fixos que podem ser gastos por um candidato em um pleito eleitoral.

3. O QUE SE DISCUTE A RESPEITO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

3.1. No mundo

A maioria das democracias modernas tem discutido a questão do financiamento de campanha. Há registros de irregularidades e escândalos na Alemanha, Estados Unidos, França, Israel, Itália e Japão que muitas vezes têm sido considerados modelos de sistemas. (SANTOS, 2009, p. 80).

A Fundação Getúlio Vargas em pareceria com International IDEA publicou um manual sobre financiamento político intitulado “Financiamento de Partidos políticos e campanhas eleitorais”

Nesse manual eles mostram por continentes os problemas que são enfrentados por cada um deles no que se refere ao financiamento de campanha e o que se discute a respeito. De forma sucinta tentarei demonstrar isso, utilizando as mesmas divisões que os autores utilizaram.

3.1.1. África

Nem todos os atores têm acesso aos recursos, os partidos de oposição têm poucas chances de chegar ao poder, uma vez que os detentores do poder são os que possuem o dinheiro e em razão disso conseguem convencer o eleitorado que precisam continuar. Os mais prejudicados nessa luta em mudar o poder de mãos, são os grupos tradicionalmente marginalizados, como os jovens e as mulheres. (OHMAN, 2015, p.70).

O Estado abusa dos recursos que lhe são ofertados, os partidos políticos que estão no poder aumentam suas chances de reeleição fazendo mal uso de recursos públicos para ganhos políticos. Isso gera efeitos nocivos e contribui para a desigualdade de condições,

principalmente entre aqueles que são marginalizados, citados no parágrafo anterior. (OHMAN, 2015, p.70).

O clientelismo também é apontado na África como um problema de grandes proporções, lá o patrono (normalmente um político) comercializa seu apoio por vários favores, pessoais ou comunitários com um grupo de eleitores que ele angaria. (OHMAN, 2015, p.71).

A compra de votos também é um problema comum e bastante discutido nesse continente, ligada a relações clientelistas (e a pobreza em níveis significativos em grande maioria dos países africanos). (OHMAN, 2015, p.71).

O financiamento ilícito é comum naquela região, o dinheiro arrecadado com o comércio ilegal é utilizado para atrair políticos, particularmente aquele originado do transporte de drogas ilegais da América através da África para a Europa, cujos responsáveis muitas vezes utilizam seus recursos para influenciar os políticos e partidos africanos. (OHMAN, 2015, p.71).

A extrema dependência de muitos países africanos em matéria de assistência financeira de outros países também é um problema apontado e que afeta o fluxo de dinheiro dentro e fora da política, segundo nos informa o autor do texto. (OHMAN, 2015, p.71).

Na África há ainda uma economia relativamente dependente de transações em numerário. Diferente de outros continentes há uma penetração limitada do sistema bancário, tudo isso dificulta o controle efetivo das atividades financeiras. É mais fácil controlar e fiscalizar o dinheiro que entra e sai dos correspondentes bancários, do que o dinheiro que não aparece no sistema. (OHMAN, 2015, p.72).

3.1.2. Ásia

Corrupção, clientelismo e clãs são alguns dos principais problemas que o sistema de financiamento eleitoral asiático enfrenta. Redes clientelistas fazem a ligação dos políticos com os eleitores por meio de troca de presentes ou benefícios em troca de apoio. (UFEN, 2015, p. 127).

O clientelismo prejudica os candidatos do sexo feminino, por não possuírem grandes redes pessoais e recursos financeiros suficientes para distribuir e ganhar apoio.

O impacto gigantesco das dinastias e dos empresários ricos é uma peculiaridade apontada pelo autor ligada ao clientelismo, ele mostra como exemplo disso as Filipinas, onde os principais partidos são dominados por clãs de algumas dezenas de famílias. (UFEN, 2015, p. 127).

O autor cita dinastias do Sul da Ásia e informa que essas dinastias impõem desvantagens a famílias mais pobres ou desconhecidas, mas salienta que às vezes essas dinastias reforçam o papel das candidatas mulheres das principais famílias. (UFEN, 2015, p. 128).

O Japão tem em seus quadros parlamentares, cerca de 1/3, oriundos de famílias com histórico legislativo, ou seja, filhos, netos de legisladores permanecem no poder por anos. Essa combinação de clientelismo com governança familiar agrava os problemas de má governança, impede sanções e faz com que a fiscalização seja fraca, o que favorece a corrupção. (UFEN, 2015, p. 128).

Há uma simbiose entre políticos, burocratas e empresários, o que não permite a distinção de forma clara entre os domínios público e privado o que torna as práticas ilícitas das finanças públicas bastante comum. (UFEN, 2015, p. 129).

Os regulamentos que tratam do financiamento de campanha nesse continente existem, mas a fiscalização e o controle são fracos, carentes.

Assim como no Brasil, existe o financiamento ilícito, embora números exatos sejam difíceis de encontrar, dos 543 membros do parlamento indiano, segundo a vigilância das eleições, National Election Watch, 162 enfrentam acusações criminais.

Os partidos de oposição são desfavorecidos por sua fraca posição financeira. Aqueles que estão no Poder possuem o dinheiro e com isso aumentam suas chances de reeleição. Partidos ou candidatos no poder em um número significativo de países asiáticos utilizam recursos do governo ou dinheiro público antes das eleições, é o que nos informa o texto. (UFEN, 2015, p. 131).

Os candidatos do sexo feminino, por causa das diferentes formas de discriminação que enfrentam e pelo baixo número de recursos que possuem também são bastante desfavorecidos em um pleito eleitoral.

Trocar dinheiro por voto ou presentear é uma difícil fronteira de ser estabelecida, Geralmente, supõe-se que os países mais pobres são os mais propensos a essa prática, mas na verdade nem sempre isso é verdadeiro, legados e padrões culturais também contribuem para isso. Como exemplo os autores citam Taiwan que mesmo sendo um país bem industrializado faz uso dessa forma ilegal de mobilização de eleitores. (UFEN, 2015, p. 131,132).

3.1.3. América Latina

Nessa região não faltam regulamentos, há sim uma cultura de não cumprí-los que, não é um problema exclusivo do financiamento, mas sim da evolução do Estado de Direito nesse continente. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.182).

Essa, segundo o texto, não é uma situação unidimensional e sim resultado de uma convergência de variáveis que inclui fatores culturais, projetos regulamentares excessivos e inadequados, incapacidade institucional e falta de mecanismos para a fiscalização pública, política e legal. Todos esses fatores juntos garantiriam que as normas fossem cumpridas e que as prestações de contas revelassem sua verdadeira face. ((LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.183).

Nos anos 90 a maioria dos países da região saiu de processos ditatoriais longos e se esforçaram para consolidar a democracia e isso produziu até agora o maior progresso na regulamentação. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.183).

Apesar de muitas leis regularem o financiamento de campanha e existir a exigência na grande maioria dos países de que os partidos políticos divulguem seus rendimentos e que as campanhas eleitorais também o façam, há uma falta de conhecimento da origem dos fundos e pouco se discute a respeito de dinheiro em campanhas. As pessoas também não acreditam nas informações que são prestadas, não acreditam que elas são confiáveis e há uma falta de divulgação por fontes nacionais o que segundo os autores facilita a corrupção. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.183).

A questão do dinheiro em campanhas não faz parte da agenda dos debates eleitorais, os políticos alegam que esse é um assunto interno e isso acaba se tornando um problema que, lamentavelmente não é enfrentado. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.183).

Não há na região normas regionais, que sejam aprovadas por acordos internacionais a respeito do financiamento de campanha. Segundo os autores:

A Convenção Interamericana contra a corrupção, ratificada em 1997, não inclui normas específicas para o financiamento político. O art. 5º da Carta Democrática Interamericana, assinada em 2001, afirma que os partidos políticos são cruciais para a democracia e que uma atenção especial deve ser dada aos problemas associados com o alto custo das campanhas eleitorais e o estabelecimento de um regime equilibrado e transparente para o seu financiamento”, mas não oferece nenhuma solução. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.184).

Muitas das leis dos países da América Latina que tratam do assunto financiamento de campanhas ou são falhas ou muito rígidas, a ponto, segundo os autores, de impedir uma reforma substancial. Mesmo incluindo limites de gastos, por exemplo, são insuficientes para resolver os problemas de desigualdades eleitorais que tem origem na forma diferenciada de acesso aos recursos. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.184).

O financiamento ilícito faz parte do quadro da região, principalmente dinheiro do tráfico e aqui os autores citam a Colômbia como um caso extremo, mas não só ela, os outros países do continente também correm esse risco e recebem dinheiro ilegal, o que segundo o texto contribui para a desestabilização dos sistemas políticos e suas instituições. LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.184).

Não há na região fortes órgãos de fiscalização e aplicação e essa falta é atribuída pelos autores a uma falta de vontade política de resolver os problemas do financiamento de campanha, principalmente o ilícito que geralmente é bastante considerável. LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.184).

Os órgãos de fiscalização geralmente são formados por pessoas que ali estão por indicação política e disso decorre a dificuldade que eles têm de fiscalizar de forma efetiva e puni-los. Da falta de punição decorre a falta de credibilidade na regulamentação do financiamento de campanha. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.184).

3.1.4. Leste Europeu, Europa Central, Sudeste da Europa e Ásia Central

Segundo palavras dos autores mesmo não tendo características comuns a todos esses países, eles, sem dúvida possuem “semelhanças genealógicas”, em parte devido ao seu legado comunista. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.233).

Com o fim do comunismo em 1989-91, muitos desses países tiveram uma democratização bastante rápida e se esforçaram para regulamentar o uso do dinheiro na política, em muitas vezes os países da Europa Ocidental foram vistos como modelo de sistema, mas as leis que regulamentam assumiram sua própria lógica. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.233, 234).

As normas existem, restrições sobre as contribuições e despesas e mecanismos de divulgação também, mas a eficácia e aplicabilidade são desiguais e há uma sensação geral de insatisfação com os atuais níveis de transparência, segundo palavras dos autores. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p.233, 234).

Os países mais autoritários da região usam a regulamentação extensa e complexa para enfraquecer a oposição e evitar o surgimento de novos líderes.

Os autores nos informam que essa região é a que mais tem problemas com o uso de fundos estatais, isso não quer dizer que outras regiões não o tenham, mas essa é a que mais abusa dos recursos públicos. Há, segundo palavras do texto, uma terminologia própria: *administrativnyi resurs* em russo é o termo comum usado para indicar abuso de poder para obter vantagem eleitoral. (LONDOÑO;ZOVATTO, 2015, p.234, 235).

O abuso dos recursos do Estado está relacionado com o controle governamental exercido sobre o processo político, muitos países criaram normas de financiamento para favorecer aqueles que já estão no poder. A Rússia é citada no texto como exemplo de país que tem exercido maior controle governamental sobre a política. Houve um retrocesso, pois na década de 80 ela era tida como país competitivo no cenário político. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p. 235).

República Checa, Polônia e Hungria, mesmo sendo democracias bastante sólidas estão por trás de grandes escândalos de financiamento de partidos por receberem propinas do setor privado em troca de favores governamentais. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p. 236).

Nas regiões muitos dos escândalos estão mais ligados ao enriquecimento pessoal do que ao enriquecimento de um determinado partido político. Para ilustrar isso, os autores se referem ao chamado escândalo Lazarenko na Ucrânia:

Paulo Lazarenko, ex-primeiro-ministro da Ucrânia, no exercício de seu mandato acumulou uma fortuna gigantesca por cobrar propina no valor de 50% do lucro das empresas que o patrocinavam. Ele foi julgado e acusado por um tribunal distrital dos Estados Unidos, por fraude, formação de quadrilha para lavagem de dinheiro, lavagem de dinheiro e transporte de bens roubados. (LONDOÑO;ZOVATTO, 2015, p. 237).

Países que estão na rota do tráfico de drogas estão especialmente vulneráveis a influência do crime organizado em sua política e recebem financiamento ilegal desses agentes do crime. (LONDOÑO;ZOVATTO, 2015, p. 237).

Os países dessa região lutam para implementar regras eficazes de financiamento de campanha. Quando houve a transição do comunismo muitos países se caracterizaram por formas muito brutas de descumprimento das regras estabelecidas, transações em dinheiro não registradas eram comuns no financiamento de campanha,segundo palavras dos autores. Hoje com a expansão do sistema bancário essas formas brutas de não cumprimento da

lei diminuíram, mas as redes ilícitas se adaptaram e encontraram formas de burlar as regras estabelecidas. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p. 237).

3.1.5. Europa Setentrional, Ocidental e Meridional

Essas são regiões que estão entre as mais ricas do mundo, desde o final da segunda guerra suas instituições democráticas tem se estabilizado de forma progressiva. Lá o financiamento público foi instituído, por um lado, para permitir, segundo palavras dos autores, a todos os elementos da sociedade acessar a arena política, e para ajudar a neutralizar o declínio na filiação partidária e cobrir o aumento dos custos da política. (PICCIO, 2015, P. 277, 278).

O controle da entrada de dinheiro na política para prevenir a corrupção e limitar a influência dos doadores poderosos, foi por outro lado, o motivo que fez os Estados estabelecerem o financiamento público. (PICCIO, 2015, p. 278).

Tanto as organizações governamentais quanto as não governamentais concordam que regular a gestão financeira dos partidos é importante para promover os princípios do estado de direito e da democracia, mas mesmo com isso eles não conseguem, segundo nos informa o texto, solucionar problemas subjacentes, como corrupção política e práticas financeiras ilícitas. (PICCIO, 2015, p. 278, 279).

Os escândalos revelados nos últimos anos em países como Espanha, Grécia, Reino Unido e França são tão grandes quanto em outros lugares do mundo. Lá as finanças políticas tiveram escândalos que envolveram milhões de euros, abuso de fundos do governo, doações de dinheiro ilegal que foram para os partidos ou caixa dois para comprar favores de daqueles que se elegeram. A supervisão e aplicação das regras são fracas, o que favorece as práticas ilegais na política. (PICCIO, 2015, p. 279).

Sugere-se que a criação de leis para regulamentar o financiamento de campanhas não alcançaram os objetivos propostos, pois o nível de corrupção parece ter aumentado nos últimos anos na Europa. (PICCIO, 2015, p.279).

Países que adotaram mais regras para tratar de finanças públicas, como Grécia, Portugal e Espanha, conforme nos informa o texto, são os que possuem os partidos mais corruptos, enquanto aqueles que estabeleceram regras menos rigorosas, como Dinamarca, Suécia e Suíça são os que menos apresentam casos de corrupção. (PICCIO, 2015, p.279).

Mas ainda assim essa relação de quanto mais regras mais corrupto e menos regras menos corrupto é difícil de ser estabelecida, pois tudo depende da qualidade dos

regulamentos criado, segundo palavras do autor e segundo eu penso da educação e cultura de um povo. (PICCIO, 2015, p.279).

A forma inadequada de criação de regras pode ter o efeito oposto e ao invés de prevenir práticas corruptas os atores encontram meios de burlá-las. (PICCIO, 2015, p.280).

Não basta ter regras rígidas é preciso ter órgãos fiscalizadores efetivos. O Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) aponta dois problemas em suas recomendações aos países que fazem parte dessa região: um é conceder poderes de fiscalização e aplicação efetivos a poucos órgãos de supervisão. O que se percebe é que as auditorias financeiras focam em aspectos processuais e esquecem-se de detectar fontes reais de receitas e despesas, além disso a baixa cooperação entre os agentes que investigam e a auditoria permite que os políticos se envolvam em práticas financeiras ilegais e praticamente não sofram qualquer sanção. O segundo problema apontado se refere às brechas que a lei ainda possui, em grande parte, no que diz respeito a finanças públicas, segundo palavras do autor. (PICCIO, 2015, p.280).

Há um reconhecimento de que o dinheiro na política é importante, que o processo eleitoral dever ser acessível a todos e que a continuidade organizacional dos partidos importa para a estabilidade do sistema partidário. Tudo isso motivou a instituição do financiamento público na região. (PICCIO, 2015, p.280).

Mas isso fez com que os partidos cada vez mais dependessem do Estado, o que criou um declínio dos vínculos que existiam entre os cidadãos e os partidos. Essa alta dependência, conforme palavras de Piccio parece paradoxal:

os Estados ajudam a manter organizações políticas que têm afrouxado os vínculos com a sociedade, sob o risco de (generosamente) sustentar atores políticos que estão presentes apenas em nível institucional. (PICCIO, 2015, p.280).

A Europa enfrenta um problema persistente que é a reduzida participação das mulheres na vida política daquele Continente. O Conselho da Europa tem incentivado os Estados-membros a apoiar o equilíbrio de gênero na vida política e tomada de decisão, pois lá faltam requisitos legais para incentivar essa representação.

3.1.6. As democracias anglófonas estabelecidas

O item vai tratar das seis democracias anglófonas estabelecidas da Europa Ocidental, América do Norte e Oceania: Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Reino

Unido e Estados Unidos da América. Mesmo com diferenças de tamanho e localização geográfica esses países possuem semelhanças históricas, culturais e jurídicas, o que facilita a comparação de experiências em suas democracias. (NASSMACHER, 2015, p. 339).

Mesmo com regras diferenciadas quando se trata de finanças públicas esses países têm problemas comuns:

Acesso desigual aos recursos: os partidos estão ligados a diferentes segmentos da sociedade e por isso nem todos recebem os mesmos recursos. Durante as eleições esse acesso diferenciado pode levar a uma concorrência pouco ética, é o que nos informa o texto. (NASSMACHER, 2015, p. 341).

Como lá se permite utilizar quantidade ilimitada de dinheiro e outros recursos na política, isso coloca em risco a igualdade que deve estar presente em todas as políticas democráticas (uma pessoa, um voto). (NASSMACHER, 2015, p. 342).

Mesmo com muitas restrições legais, aponta-se também como um problema o abuso pelo responsável pelos recursos do Estado quando ele quer se reeleger, ele acaba tendo direito a privilégios, serviços e poderes que obviamente não estão disponíveis aqueles que não detêm o poder. (NASSMACHER, 2015, p. 343).

As contribuições corporativas e sindicais a partidos políticos e candidatos foram proibidas no Canadá, os EUA entre 1907 e 1943 também fez essas vedações, mas desenvolveram-se formas de canalizar esses recursos para as campanhas.

Contudo três países, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália tem nas contribuições corporativas e sindicais seus alicerces tradicionais de receitas de seus dois principais partidos. (NASSMACHER, 2015, p. 343).

Aqueles que não são nem partidos e nem candidatos (os chamados terceiros), muitas vezes gastam valores com o objetivo de influenciar o discurso político ou a eleição de forma particular e isso traz problemas em termos de quantidade de dinheiro empregado e que é, segundo Nassmacher, canalizado para o processo político. Isso causa problemas de transparência, pois essas doações de terceiros são mais difíceis de serem rastreadas durante os pleitos eleitorais pelas instituições que monitoram. . (NASSMACHER, 2015, p. 345).

3.2. No Brasil

No Brasil o tema financiamento de campanha tem sido assunto recorrente na agenda política brasileira praticamente desde a Constituição de 1988 que em seu artigo 14, § 9º

determinou que uma Lei Complementar deveria proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.

São muitas as discussões que acontecem a respeito do assunto. Há aqueles que defendem o financiamento público exclusivo, há os que entendem que o financiamento pode ser público, desde que não vincule o candidato ao doador. Há os que defendem o financiamento misto que já temos hoje, mas com limitação de valores em espécie, pois atualmente como já vimos a limitação é percentual, o que em meu entendimento dificulta a fiscalização das campanhas.

Há também uma discussão a esse respeito no Judiciário. O Conselho Federal da OAB em 05 de setembro de 2011 ingressou no STF com a ADI nº 4650/11, ação direta de inconstitucionalidade sobre financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas.

A OAB defende que as pessoas jurídicas não podem ser doadoras, pois são entidades artificiais criadas pelo Direito apenas para facilitar o tráfego jurídico e social e que, sendo assim, não são como os cidadãos que possuem a legítima pretensão de participar do processo político-eleitoral.

Na petição inicial, quanto às pessoas físicas a OAB aduz que elas devem ser doadoras, mas que as doações precisam ser limitadas para não permitir que a desigualdade econômica, que já é tão presente em nossa sociedade, se converta em desigualdade política. A OAB entende que a atual limitação imposta para a pessoa física não mantém relação minimamente razoável com o objetivo acima citado.

Sustenta ainda o Conselho que a contribuição de empresas para partidos políticos e campanhas eleitorais ofende o princípio democrático, o princípio republicano, o princípio da isonomia e o princípio da proporcionalidade, todos eles previstos na Carta de 1988.

E por fim, se insurge contra a proibição da sociedade organizada (sindicatos e entidades do chamado terceiro setor) ser doadora. (ORZARI, 2015, P. 126).

O Congresso Nacional e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pela constitucionalidade da regra questionada pela OAB, segundo palavras de Otávio Orzari, instaurando-se a dialética no âmbito do debate da Corte Constitucional.

A advocacia do Senado, representando a Casa, em petição de 29 de setembro de 2011, sustentou que *é o Poder Legislativo o ambiente propício e constitucionalmente adequado para a escolha e delimitação de um novo modelo de financiamento de atividades partidárias e de campanhas eleitorais*. (ORZARI, 2015, p. 127).

A Advocacia-Geral da União (AGU), através de seu representante, o Advogado-Geral, Luis Adams defendeu as normas impugnadas, alegando que a matéria é de

competência política e por isso deve ser tratada no âmbito do Congresso Nacional. Já o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, deu sua opinião favorável a ação impetrada pela OAB. (TRINDADE, 2015, p. 155).

Em 11 de dezembro de 2013 o relator, Ministro Luiz Fux apresentou seu voto favorável à ação, de modo a não mais permitir doações oriundas de pessoas jurídicas.

Dos sete Ministros que já votaram, seis acompanharam o voto do relator. O Ministro Teori Zavascki, após pedir vista, votou pela improcedência dos pedidos, no dia 02 de abril de 2014, registrando que a Constituição coíbe o abuso, e não o uso de recursos financeiros. (ORZARI, 2015, p. 130).

Entendeu o Ministro que

passa a ser dever e prerrogativa típica do legislador infraconstitucional a importante e espinhosa empreitada de formatar a disciplina normativa das fontes de financiamento dos partidos e das campanhas, em moldes a coibir abusos e a preservar a normalidade dos pleitos eleitorais. Ao Judiciário, por sua vez, fica reservado, nesse plano normativo, o papel de guardião da Constituição, cabendo-lhe o controle da legitimidade constitucional das soluções apresentadas pelo legislador.

Na mesma data do voto do Ministro Teori, o Ministro Gilmar Mendes pediu vista da matéria e até o momento não se manifestou. (TRINDADE, 2015, p. 156).

As discussões são as mais diversas, mas segundo palavras dos Organizadores do livro Resgate da reforma política. Diversidade e pluralismo no Legislativo, o fato da Suprema Corte aceitar a questão limita a solução do problema, uma vez que se busca resposta para a pergunta errada. Dizem eles:

A melhor pergunta deveria estar em sintonia com o propósito maior de um sistema eleitoral, ou seja, *como financiar, de maneira socialmente eficiente e justa, campanhas eleitorais de modo a garantir liberdade, competitividade e lisura da disputa, transparência e correta aplicação dos recursos?*

A pergunta me parece bastante adequada pois busca e eficiência e justiça do sistema eleitoral, garantido principalmente a competitividade, ou seja, todos os candidatos de uma mesma região receberiam a mesma quantidade de recursos o que tornaria a disputa mais equânime.

4. ANÁLISE DOS PROJETOS

São muitas propostas que tramitam com o objetivo de modificar, acrescentar ou reformular o sistema de financiamento de campanhas no Brasil, mas aqui vamos nos deter àquelas que são mais relevantes, seguindo uma ordem cronológica:

Em 1998, o Senador Sérgio Machado, após estudos e debates realizados pela Comissão Especial da Reforma Político- partidária, apresentou seu relatório que foi dividido em itens conforme o assunto e ao final ele concluiu pela apresentação de onze proposições legislativas, sendo oito Propostas de Emenda à Constituição e três Projetos de Lei.

No item que se refere a financiamento de campanha, ele iniciou suas argumentações concordando com o Ministro Carlos Mário Velloso, à época Presidente do Tribunal Superior Eleitoral:

Concordamos, pois, com a tese esposada pelo Ministro Velloso. É necessário dar maior visibilidade, à questão do financiamento partidário e das campanhas eleitorais. Deve-se evitar a norma hipócrita. É fundamental para a democracia que exista o financiamento das campanhas políticas, mas, também, que a sociedade saiba quem financiou quem e com quanto.

Apoiou a tese defendida no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 270/95 de autoria dos Senadores Edson Lobão e Pedro Simon e que já havia sido retirado pelos autores naquele momento. Esse projeto estabelecia que as campanhas eleitorais fossem custeadas, exclusivamente por recursos orçamentários da União.

No ano de 1997 os Senadores Edson Lobão e Pedro Simon reformularam a proposta que regulava o financiamento exclusivo de campanha, apresentando o PLS 141 e diante dessa nova proposição, o relator levou aos membros da Comissão um novo texto para que eles apreciassem.

Esse novo texto contemplava diversas inovações trazidas do PLS 141/1997, mas argumentou o relator que era recomendável estabelecer critérios objetivos de distribuição dos recursos entre a direção nacional e as regionais dos partidos, de maneira que um mínimo de recursos chegasse a todos os municípios brasileiros, viabilizando a realização das diversas campanhas eleitorais.

A opinião majoritária tanto da Comissão quanto em todos os foros onde o tema estava sendo debatido, era no sentido de que o financiamento público das campanhas eleitorais seria o instrumento indispensável para garantir a independência e a viabilidade dos candidatos e dos eleitos ante o poder econômico. (Senador Sérgio Machado, 1998, p.107, 108).

O Senador José Eduardo Dutra em reunião realizada no dia 11 de novembro de 1998 defendeu que a adoção do financiamento público de campanha era um dos pontos mais importantes no sentido de aperfeiçoar a nossa democracia.

Afirmou ele que os meios de comunicação poderiam ferir de morte o projeto ao alegarem que se não há recursos para a educação, para a saúde como vai se destinar não sabe quantos milhões para realizar eleições? E, por isso, asseverou ele ser importante uma convicção e um empenho de todas as lideranças políticas do país no sentido de passarem o assunto para a população de forma didática e esclarecedora.

E por fim, a Comissão aprovou, por unanimidade a proposta do relator, que foi transformada no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 188/1998, apresentado em dezembro de 1998.

Esse projeto de forma sintética instituía o financiamento público exclusivo de campanha e estabelecia critérios objetivos de distribuição de recursos no âmbito dos partidos.

A proposta tramitou durante um ano na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde não chegou a ser deliberado e, em 03 de março de 1999 foi definitivamente arquivado.

O então Deputado Ronaldo Caiado foi designado relator de uma Comissão Especial de Reforma Política, criada em 2003 e relatou o Anteprojeto de Lei sobre Financiamento Público de Campanhas, listas pré-ordenadas pelos partidos nas eleições proporcionais, federações e coligações partidárias. Esse anteprojeto se transformou no Projeto de Lei (PL) nº 2679/2003.

Um dos principais argumentos utilizados pelo relator foi o crescimento dos custos de campanhas eleitorais que mudaram sua feição nos últimos anos, com a presença cada vez maior da mídia televisiva, o que as tem tornado cada vez mais caras.

Isso faz com que os candidatos precisem de quantidade abundante de recursos que, segundo palavras do relator não estão disponíveis para partidos e candidatos. (CAIADO, 2003, p. 20)

Argumenta ainda o autor:

A necessidade de recursos é suprida seja pelas contribuições privadas, de cidadãos e, sobretudo, de grandes empresas, seja pelo uso da máquina administrativa. Em ambos os casos, são maculadas a normalidade e a legitimidade das eleições. Na primeira situação, gera-se dependência da representação com respeito aos seus financiadores, o que não é sadio para a vida democrática. Na segunda, configura-se uma deturpação do princípio republicano, desigualando os competidores e criando-se uma patrimonialização da coisa pública em proveito de poucos. As democracias têm

apelado, por essa razão, para esquemas de financiamento público, que, entre outras virtudes, possibilita a partidos e candidatos sem acesso a fontes privadas competir em igualdade de condição com os demais. (Caiado, 2003, p. 20)

Enfim, o relator salienta que o convívio entre financiamento público e privado é problemático, pois não inibe a ação do poder econômico, razão pela qual ele está optando na proposta apresentada pelo financiamento público exclusivo.

O PL nº 2979/2003 foi a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e foi apensado ao PL nº 5268/2001. Em 30 de abril de 2004 foi designado relator, o Deputado Rubens Ottoni.

Em 09 de novembro de 2004 apresentou seu relatório a Comissão e destacou que foram importantes as alterações legais propostas no PL nº 2679/03, pelo relator, Deputado Caiado

Argumentou que se o financiamento exclusivamente público for aprovado:

Criará uma forte barreira às tentativas de se macular a indispensável imparcialidade dos agentes do Estado no tratamento dos cidadãos, cujo êxito resulta, muitas vezes, da necessidade das forças políticas recorrerem ao dinheiro privado para chegarem a ocupar posições de comando no aparelho estatal. (OTTONI, 2004, p. 9,10).

Por fim o Deputado Otoni, no que se refere ao financiamento de campanha manteve o texto tal como chegou à CCJC, com, segundo suas palavras, pequenas alterações em aspectos periféricos.

A proposta tramitou durante quatro anos e, em 30 de maio de 2007 foi declarada a sua prejudicialidade, em razão da rejeição de outro projeto, ao qual ela estava apensada.

Em um artigo intitulado “Reforma Política ou mais do mesmo”? o professor do Departamento de Ciências Sociais da UFRN, Homero de Oliveira Costa nos informa que no ano de 2005 após enfrentar uma grave crise política que ficou conhecida como mensalão, o então Presidente Lula encaminhou ao Congresso uma proposta de reforma política que foi coordenada pelo Ministro Márcio Tomáz Bastos. Elaborou-se a proposta que foi encaminhada ao Congresso, mas essa proposta se restringiu apenas a três temas: financiamento público de campanhas, voto em lista fechada e o fim da verticalização

Nessa proposta a única mudança aprovada foi o fim da verticalização (o TSE em fevereiro de 2002 tinha criado uma regra que proibia aos partidos nos estados coligações

diferentes das que eram estabelecidas para a eleição presidencial). Em fevereiro de 2006, o Congresso aprovou por 329 a favor, e 142 contra o fim da verticalização, pois naquele momento era essa mudança que os parlamentares queriam.

Em dezembro de 2008 o Governo Lula encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de reforma política que foi elaborada pelo então Ministro da Justiça à época, Tarso Genro.

Essa proposta também pretendia instituir o financiamento exclusivamente público de campanha. Foram apresentadas as seguintes justificativas para alterar a lei: 1) a lei atual inviabiliza candidaturas que não tenham grandes financiadores; 2) aumenta a dependência do candidato junto ao financiador; 3) aumenta a corrupção.

A mudança proposta perseguia alguns objetivos: entendia o governo que a nova fórmula clareava publicamente os gastos compatíveis com a quantidade limitada de recursos recebida por cada candidato ou partido, podendo ensejar instrumentos de controle mais adequados e eficazes, além de baratear os custos de uma campanha.

Além disso, diminuía a vinculação direta entre grande financiador e eleito, oferecendo maior isonomia ao pleito e, segundo palavras da justificativa: transfere parcela definidora da eleição do elemento econômico para o elemento programático-ideológico.

E, por fim, usa-se também o argumento de que a proposta reafirmaria a democracia partidária, reforçando os partidos em detrimento das campanhas pessoais e imprimindo um caráter público essencial às disputas eleitorais.

Essa proposta, conforme consulta à base de dados da Câmara dos Deputados, não chegou a tramitar, mas é bastante representativa por demonstrar mais uma vez, os interesses do Executivo na matéria.

Em 10 de fevereiro de 2011 a Presidência do Senado divulgou um ato criando uma Comissão da Reforma Política que foi presidida pelo então Senador Francisco Dornelles. Essa comissão tinha um prazo de 45 dias para elaborar uma proposta que deveria ser posteriormente submetida à análise de todos os Senadores.

Como resultado dos trabalhos da Comissão, o então Presidente da Casa (Senador Sarney) e o Presidente da Comissão (Senador Francisco Dorneles) apresentaram o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 268/2011 para adotar o financiamento exclusivamente público de campanha.

Em sua justificativa utilizaram os seguintes argumentos:

- Necessidade de redução dos gastos das campanhas, uma vez que vem crescendo exponencialmente no país;

- Colocar um fim a utilização de recursos não contabilizados, oriundos o chamado “caixa 2”.
- Permitir à Justiça Eleitoral, à imprensa e aos cidadãos verificar se a prestação de contas dos partidos e dos candidatos está correta e se é compatível com os gastos realizados.
- O princípio da igualdade, disposto no artigo 5º da CF também foi citado como argumento. Um dos objetivos que os regimes democráticos tem buscado em matéria de eleições, segundo palavras dos autores em sua justificativa ao projeto, é exatamente o tratamento igualitário dos concorrentes ao pleito. (SARNEY; DORNELLES; p. 4).

Em 08 de fevereiro de 2011, por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, foi criada a COMISSÃO ESPECIAL destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política.

Em 02 de março de 2011 foi instalada a Comissão e o Deputado Henrique Fontana foi designado relator. A partir de então, ele realizou audiências públicas, onde foram ouvidos diversos representantes de entidades e judiciário, como a CNBB, OAB, CFEMEA, DIAP, STF, além de cientistas políticos renomados e estudiosos a respeito do tema. Outrossim, realizou também Conferências em diversos Estados do país para ouvir representantes da sociedade sobre a reforma.

Recebeu sugestões da sociedade que foram analisadas e, após sete meses de trabalho apresentou em 26 de outubro de 2011 o Anteprojeto de Lei (APJ) nº 2/2011, propondo entre outras mudanças na lei, o financiamento público de campanha.

Na justificativa do anteprojeto defendeu a forma de financiamento exclusivamente público de campanha e afirmou que nos desafios da reforma política, talvez o maior seja o de equacionar a relação entre dinheiro e eleições.

Salientou que quase todos os países democráticos observam problemas de financiamento das campanhas e, que esses problemas vem se agravando, o que no Brasil não é diferente.

Segundo palavras do relator:

As campanhas tornaram-se cada vez mais caras: de um lado, o marketing político, cada vez mais sofisticado; de outro, a introdução de novos meios de campanha. Até hoje não conseguimos estabelecer um limite para essa escalada vertiginosa de gastos, como fizeram outros países – gastar cada vez mais é, no Brasil, legal e permitido.

Analisou dados da evolução das despesas declaradas ao TSE nas últimas campanhas eleitorais e concluiu que quanto maior o valor gasto em uma campanha, maior a possibilidade de sucesso no pleito:

...dentre os 513 eleitos em 2010 para a Câmara, por exemplo, 369 estão entre os candidatos que mais gastaram, segundo as prestações de contas ao TSE. Os 513 eleitos gastaram em média doze vezes mais do que o restante dos candidatos não eleitos (em alguns estados, mais de trinta vezes mais).

Observou o relator que aqueles que tem pouco acesso a recursos tem suas chances cada vez menores e segundo palavras dele “o caminho para obtê-los passa cada vez mais pelo suporte financeiro por parte das empresas e grandes corporações” (FONTANA, 2011, p. 30) .

Seguiu ele defendendo sua tese informando que as regras que temos hoje faz com que os postulantes a Legisladores nesse país batam à porta dos financiadores privados para conseguirem êxito.

O financiamento feito por Empresas abre uma possibilidade de relações escusas, com transações de interesses, “mesmo quando feitas de forma transparente e legal lançam uma sombra de suspeita de que, cedo ou tarde, a fatura será cobrada, e os interesses privados se sobreporão ao interesse público”. (FONTANA, 2011, p. 30) .

Ressalte-se ainda na justificativa do anteprojeto:

Além disso, a transformação das campanhas em engrenagens caras e sofisticadas empobrece o verdadeiro debate político e praticamente fecha o caminho da representação para setores sociais com menos acesso a recursos financeiros.

Para enfrentar a situação vigente ele defende o financiamento público exclusivo de campanhas. Primeiro porque acredita que possibilitará um financiamento livre de interesses que não sejam apenas os de representação política. (Henrique Fontana, 2011, p. 30, 31).

Esse financiamento pelo Estado, segundo o autor do anteprojeto em sua justificativa “será definido por critérios claros e transparentes, vinculados à força das agremiações junto à sociedade e não depende das decisões arbitrárias dos grandes financiadores privados” (Henrique Fontana, 2011, p. 30, 31).

A participação política de setores hoje mal representados na sociedade será maior, pois vai possibilitar a esses representantes a competitividade, uma vez que irá reduzir a influência do poder econômico nos pleitos, ressalta o relator.

Abaixo o autor do anteprojeto explica como será a nova forma:

No sistema que estamos propondo, será criado um Fundo de Financiamento das Campanhas Eleitorais, que distribuirá recursos orçamentários aos candidatos, segundo uma árvore de distribuição que define o montante de recursos para cada cargo em disputa, em cada Estado ou Município. A seguir, os recursos são distribuídos entre os partidos, de acordo com o número de votos obtidos nas eleições anteriores, uma parte de forma igualitária e outra de acordo com a votação recebida, nas respectivas circunscrições.

Após a definição dos montantes, eles serão distribuídos aos comitês financeiros dos candidatos em todo o País, de forma transparente e pública.

No ano que as eleições acontecem no país, antes das campanhas para os pleitos acontecerem o TSE fará uma divulgação do montante que caberá aos partidos e coligações (nas majoritárias) ou federações (nas proporcionais) em cada eleição, e sua distribuição entre as campanhas para os diferentes cargos, em cada Estado ou Município e entre os partidos políticos. (FONTANA, 2011, p. 31).

Ao longo da campanha, argumenta o autor, que os comitês, em até 15 dias após a realização de gastos, serão obrigados a publicá-los.

Com um teto de gastos claramente estabelecido as campanhas ficarão mais baratas e a população, os meios de comunicação e os próprios candidatos envolvidos na disputa poderão acompanhar como estão sendo aplicados os recursos recebidos é o que argumenta o Deputado Henrique Fontana em sua justificativa.

Ele se contrapõe a algumas alegações daqueles que são contra o financiamento exclusivamente público:

a) Nessa proposta os partidos com as maiores bancadas seriam os maiores beneficiados, uma vez que receberiam o maior aporte de recursos. Ele afirma que no sistema vigente já são eles que mais recebem das empresas, o que gera uma enorme desigualdade. Com a aprovação de seu anteprojeto defende:

Em contraste, se fizermos uma simulação dos valores que seriam destinados aos partidos, segundo as regras do projeto, perceberemos que a distância relativa entre as agremiações será reduzida no modelo de financiamento público. Comparando os dois

modelos, devemos nos perguntar qual seria mais adequado à realização dos ideais republicanos e democráticos. O financiamento privado, que expressa o poder discricionário dos grandes doadores na escolha dos candidatos afinados com suas preferências ideológicas, em detrimento de todos os demais? Ou o financiamento público, cujas regras e funcionamento serão de conhecimento de todos, sem que seus recebedores se encontrem na situação de dependência do capital privado, com impactos potencialmente negativos na gestão do Estado?

b) Outros opositores à proposta afirmam que o novo sistema não impedirá a corrupção, e que o caixa 2 e as fraudes continuarão acontecendo. Para o autor “essa visão parte do princípio que só se pode instituir uma nova norma se houver garantia de que não será infringida. Ora, mas em que área legislativa existe esta segurança?” (Henrique Fontana, 2011, p. 32).

Em todas as áreas reguladas por lei as ilegalidades acontecem, porque apenas na que trata de financiamento de campanha devemos exigir a perfeição, se questiona o autor. (Henrique Fontana, 2011, p. 32).

O que o relator quer, nesse caso, é que a nova forma de financiar campanhas no país ataque as causas da corrupção e que os candidatos possam fazer campanhas sem ficar devendo “favores” a ninguém e que a fiscalização e punição sejam facilitadas.

O seu anteprojeto prevê sanção de natureza administrativa se ficar comprovado que houve arrecadação ilícita (pessoas físicas e jurídicas que doarem valores diretamente a candidatos ou caso haja gastos com finalidade que não financiar a campanha.

No que se refere à possibilidade de utilização do "caixa 2", o autor defende que “ao estabelecer a exclusividade do uso dos recursos do Fundo de Financiamento das Campanhas Eleitorais, o projeto prevê sanções de natureza administrativa, eleitoral e penal nos casos de desvio de recursos públicos ou arrecadação de recursos privados”. (Henrique Fontana, 2011, p. 33).

Caso as pessoas físicas façam algum tipo de doação, a proposta determina uma multa de 20 a 40 vezes do valor doado e as pessoas jurídicas ficarão proibidas de participar.

Para as pessoas físicas a multa será de 20 a 40 vezes a quantia doada. As pessoas que assim agirem ficarão proibidas de participar de licitações, de celebrar contratos com o poder público, e de receber benefícios fiscais e creditícios de bancos públicos, pelo prazo de cinco anos é o que determina a proposta.

Os candidatos que descumprirem as regras poderão ter os diplomas cassados e as pessoas que estiverem envolvidas na arrecadação ilícita estarão cometendo crime, com

pena de detenção de um ou dois anos; as que se envolverem na apropriação ou desvio dos recursos, se condenadas, podem ter penas de reclusão, de dois a quatro anos.

As regras acima não estão previstas no modelo que temos hoje, principalmente para as pessoas jurídicas, é o que nos alerta o autor.

Uma outra objeção frequente ao novo sistema e que o autor nos mostra é quanto a fonte de recursos. Aqueles que se posicionam de forma contrária a proposta alegam que não é justo onerar os cofres públicos com mais esse encargo, o autor se contrapõe a esse argumento fazendo uma pergunta crucial “quantos recursos públicos serão poupados pela ausência dos compromissos espúrios que o atual sistema propicia”? (Henrique Fontana, 2011, p. 33).

Hoje, nos alerta o autor em sua justificativa, nós cidadãos já pagamos pelas campanhas, pois as empresas que financiam campanhas eleitoriais embutem em seus preços os gastos despendidos.

Segundo palavras do autor “para diminuir o peso sobre os cofres públicos, criamos a possibilidade de pessoas físicas e jurídicas contribuírem para o Fundo de Financiamento das Campanhas Eleitorais”. (Henrique Fontana, 2011, p. 33).

Ou seja, em hipótese alguma haverá a possibilidade de doar diretamente ao partido ou ao candidato, apenas ao fundo que deverá respeitar os critérios que a lei impõe para distribuir os valores arrecadados.

Neste cenário “as doações privadas que ocorrerem ao Fundo levam a uma redução do comprometimento de recursos públicos necessário para financiar as eleições”. (Henrique Fontana, 2011, p. 33).

E por fim declara o autor em defesa de seu anteprojeto:

Acreditamos que com esta proposta estamos dando passos seguros para que tenhamos campanhas mais baratas, mais representativas, mais transparentes e, sobretudo, mais legítimas. Nossa Democracia merece este investimento.

A proposta de Henrique Fontana não chegou a ser votada em Plenário.

O site Carta Potiguar em 07 de agosto de 2013 publicou um texto do professor de Ciência Política da UFRN, Homero de Oliveira Costa, em que ele trata da reforma política encaminhada pela Presidente Dilma em resposta às manifestações e reivindicações das ruas que aconteceram em junho daquele ano.

No dia 02 de julho de 2013 a Presidente então encaminhou ao Congresso a mensagem que propunha cinco temas para um plebiscito sobre reforma política (financiamento público, misto ou privado, sistema eleitoral (proporcional ou distrital), suplência de senador (continuidade ou não), fim do voto secreto em deliberações do Congresso e continuidade ou não das coligações em eleições proporcionais). A mensagem foi enviada, pois segundo disposição constitucional em seu artigo 49, cabe ao Congresso a prerrogativa de convocar plebiscitos e referendos.

No dia 09 de julho de 2013 por ato da presidência da Câmara dos Deputados foi criado o Grupo de Trabalho destinado a estudar e apresentar propostas referentes à reforma política e à consulta popular sobre o tema. Como coordenador desse grupo foi escolhido o Deputado Cândido Vaccarezza.

Esse grupo realizou treze reuniões, onde foram debatidos muitos temas referentes a mudanças do sistema eleitoral. O portal e-democracia lançou o debate para a sociedade que participou de forma bastante efetiva e ao longo de treze semanas mais de cinquenta mil pessoas visitaram o site eletrônico, participaram dos fóruns, apresentaram sugestões e deram opiniões sobre o que estava sendo discutido.

Aconteceram também duas audiências públicas, onde representantes da sociedade foram ouvidos. Essas audiências foram interativas, com participação simultânea aos debates dos internautas.

Como resultado dos trabalhos realizados nesse Grupo foi elaborada uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 325/13, apensada a PEC 344/13) que acompanhou o relatório apresentado pelo Deputado Cândido Vaccarezza. Vamos apenas abordar a parte que trata do financiamento de campanha.

A proposta optou por sugerir, segundo palavras do relator, a consagração constitucional, também nessa área, da autonomia de organização partidária. Os partidos políticos decidirão se querem campanhas financiadas exclusivamente com recursos públicos, exclusivamente com recursos privados ou por uma combinação das duas fontes. Essa liberdade de opção se verá, no entanto, conforme afirmou o relator, fortemente condicionada, pois a própria Constituição Federal passará a determinar que os recursos para as campanhas, seja qual for a sua origem, não serão sequer arrecadados por candidatos e partidos enquanto a lei não determinar o limite máximo de gastos admitido. (VACCAREZZA, 2013, p. 14,15).

O principal argumento utilizado pelo relator foi favorecer a consistência e a solidez das agremiações partidárias e essa liberdade que será dada aos partidos para escolher as

fontes de financiamento de suas campanhas é apenas um dos aspectos dessa vinculação, afirmou o relator. (VACAREZZA, 2013, p. 15).

E para finalizar assim dispôs Vacarezza em seu relatório:

A arrecadação de fundos junto a pessoas jurídicas será também uma prerrogativa exclusiva dos partidos, que deverão, por sua vez, estipular, até o término do prazo para a definição das candidaturas, regras para a distribuição dos recursos daí advindos entre as instâncias partidárias e entre seus candidatos, ficando impedidas, assim, decisões tomadas caso a caso pelas direções. Para completar a regulamentação da matéria, determina-se que os valores arrecadados e os nomes dos doadores serão amplamente divulgados ao longo das campanhas. (VACAREZZA, 2013, p. 15).

Em 24 de fevereiro de 2015 o Senador Jorge Viana apresentou uma proposta (PLS nº 47) com o intuito de proibir a doação de pessoas jurídicas, mas continuar permitindo a doações de pessoas físicas.

Essas doações de pessoas físicas passariam a ser fixadas em valores, no caso R\$ 10.000,00 (dez mil) por pleito, que seriam atualizadas a cada eleição por resolução do TSE.

Para prevenir fraudes essa proposta mantém um limite de 10% dos rendimentos do doador, em caráter acumulativo com o limite fixado em moeda corrente. Segundo o autor essa medida impediria a fraude do tipo doações por intermédio de “laranjas”.

Os comitês de campanhas partidários poderiam receber doações de pessoas físicas, onde o limite relativo ao percentual dos rendimentos é mantido, mas o teto em moeda corrente é elevado para R\$ 50.000,00.

A proposta me parece simpática, pois ao definir um valor fixo para doação acredito que a possibilidade de fraude diminuiria, não acabaria, pois, infelizmente acredito que é muito difícil em um país de grandes proporções como o nosso erradicar de forma efetiva com a corrupção nas eleições.

O PLS nº 127/2015 de autoria do Senador Romero Jucá pretende proibir a doação de pessoas jurídicas a candidatos a cargos eletivos, de forma direta e limitar as doações dessas pessoas apenas a um partido na mesma circunscrição.

As doações de pessoas físicas permanecem nos mesmos moldes atuais.

O autor defende que a doação direta a candidatos por parte de pessoas jurídicas precisa ser proibida, uma vez que grandes grupos econômicos atualmente vêm

destinando quantias vultosas a determinadas campanhas eleitorais, em prol de interesses próprios, tornando inúmeros detentores de mandato eletivo vulneráveis às suas pressões;

Já a doação a partidos diversos tem como objetivo tentar interferir diretamente no processo político, independentemente do partido que tenha obtido êxito nas eleições.

A proposta, a meu ver, não busca resolver o problema dos altos valores investidos em campanha e a afirmação que o Brasil é o país que possui as eleições mais caras. Para resolver essa questão, acredito que é preciso delimitar valores que são investidos em campanhas eleitorais e também os valores que poderão ser gastos por cada candidato.

CONCLUSÃO

Ao discorrer a respeito do financiamento público de campanha percebe-se que o tema vem fazendo parte da agenda pública praticamente desde a abertura política no Brasil nos anos 80.

A legislação vigente em nosso país é bastante vasta, mas não consegue resolver os problemas que o sistema apresenta, como, por exemplo, a grande influência que o poder econômico exerce no atual sistema político, não somente por ocasião do pleito eleitoral, mas, inclusive, nas decisões que são tomadas dentro do Parlamento.

Restou demonstrado, que as leis possibilitam que os mais ricos, ao financiarem campanhas, tornem àqueles que receberam recursos em "devedores de favores" o que, a meu ver, compromete o sistema democrático. A realidade atual nos mostra que quanto mais dinheiro é investido em uma candidatura, maior será a chance de o candidato em questão ser eleito, e, em decorrência disso, tornar-se dependente das grandes empresas que fizeram tais doações.

Ficou evidenciado que as atuais regras geram essas desigualdades entre candidatos nos pleitos, tendo em vista que alguns concorrem com muitos recursos e outros com quase nenhum, o que torna a disputa bastante desequilibrada e faz com que o princípio democrático da paridade seja desrespeitado. O atual sistema beneficia os protegidos pelo poder econômico e desfavorece candidaturas desprovidas de recursos próprios, do mesmo modo que o faz com aqueles que não conhecem pessoas influentes no meio empresarial. Isso acaba fazendo com que os cidadãos comuns, com boas ideias e intenções, mas sem uma situação financeira privilegiada, não tenham as mesmas chances de sucesso durante o pleito.

Esse modelo de financiamento de campanha, adotado hoje no Brasil, faz com que os mais ricos desempenhem um papel que não se coaduna com a política frente à sua representação na sociedade, atuando em favor de seus interesses e deixando claro, mais uma vez, o desrespeito a um princípio constitucional inserido no artigo 5º da nossa Carta Magna: *“Todos são iguais perante a lei...”*

No capítulo que tratou sobre as discussões atinentes ao financiamento público no mundo, e no Brasil, fica claro que todos os países apresentam problemas neste sentido e que os colocam em debate a fim de tentar melhorar o sistema.

Nas tabelas abaixo, veremos de que forma se portou o parlamento no que se refere a como deve ser o financiamento de campanha no Brasil. A tabela traz um histórico das principais reformas que foram propostas a partir de 1998:

PROPOSTA	O QUE PROPÕE	PRINCIPAIS ARGUMENTOS
1998- Senador Sérgio Guerra apresenta relatório na Comissão Especial de Reforma-político-partidária do Senado Federal.	Campanhas eleitorais custeadas exclusivamente por recursos orçamentários da União.	O financiamento exclusivamente público de campanha seria o instrumento indispensável para garantir a independência e a viabilidade dos candidatos e dos eleitos ante o poder econômico.
2003- Deputado Ronaldo Caiado foi designado relator de uma Comissão Especial de Reforma Política, criada em 2003 e relatou o Anteprojeto de Lei sobre Financiamento Público de Campanhas que, se transformou no Projeto de Lei (PL) nº 2679/2003.	Financiamento exclusivamente público de campanha;	Crescimento dos custos de campanhas eleitorais; Convívio entre financiamento público e privado é problemático, pois não inibe a ação do poder econômico, razão pela qual o relator optou pelo financiamento público exclusivo.
2009- Presidente Lula encaminha anteprojeto de lei que dispõe sobre o financiamento público exclusivo de campanha	Financiamento exclusivamente público de campanha.	Atual modelo aumenta a dependência do candidato junto ao financiador; Financiamento público exclusivo: <ul style="list-style-type: none"> • dará maior transparência aos gastos; • reduzirá os custos eleitorais; • maior isonomia ao pleito; • reafirma a democracia partidária, reforça os partidos em detrimento das campanhas pessoais;
2011- Como resultado dos trabalhos de uma Comissão Especial criada para tratar de reforma eleitoral, foi apresentado, pelo então Presidente do Senado José	Financiamento exclusivamente público de campanha.	Necessidade de redução dos gastos das campanhas, uma vez que vem crescendo exponencialmente no país;

<p>Sarney, e pelo Presidente da Comissão, Senador Francisco Dorneles, o relatório desses trabalhos.</p>		<p>Colocar um fim na utilização de recursos não contabilizados, oriundos do chamado “caixa 2”;</p> <p>Permitir à justiça eleitoral, à imprensa e aos cidadãos, verificar se a prestação de contas dos partidos e dos candidatos está correta e se é compatível com os gastos realizados.</p> <p>O princípio da igualdade, disposto no artigo 5º da CF também foi citado como argumento.</p>
<p>2011- Resultado dos trabalhos realizados na Câmara dos Deputados em uma Comissão Especial que discutiu a Reforma Política, o Deputado Henrique Fontana apresentou o Anteprojeto (APJ) nº 2/2011.</p>	<p>Financiamento exclusivamente público de campanha.</p>	<p>Equacionar a relação entre dinheiro e eleições;</p> <p>Relacionamento entre empresas e candidatos, como é hoje, abre possibilidade de relações escusas entre tais entes;</p> <p>Financiamento ficará livre de interesses que não sejam apenas os de representação política.</p>

<p>2013- Criado Grupo de Trabalho para estudar e apresentar propostas referentes à reforma política e à consulta popular proposta pela Presidente Dilma.</p> <p>Deputado Cândido Vaccarezza resultou nas PECs 325/13, apensada a PEC 344/13.</p>	<p>Recursos Mistos: partidos políticos decidirão se querem campanhas financiadas exclusivamente com recursos públicos, exclusivamente com recursos privados, ou por uma combinação das duas fontes. Essa liberdade de opção se verá, no entanto, conforme afirmou o relator, fortemente condicionada, pois a própria Constituição Federal passará a determinar que os recursos para as campanhas, sejam qual forem suas origens, não serão sequer arrecadados por candidatos e partidos enquanto a lei não determinar o limite máximo admitido de gastos.</p>	<p>Favorecer a consistência e a solidez das agremiações partidárias.</p>
<p>2015-PLS 47/15- Senador Jorge Viana.</p>	<p>Proíbe a doação de pessoa jurídica, mas continua permitindo a doação de pessoas físicas;</p> <p>Limite de contribuição passa a ser limitado em valores fixos;</p>	<p>Limites firmados pela legislação brasileira são inertes com o comprometimento do futuro mandato de alguns candidatos com grandes financiadores;</p> <p>Aqueles que podem doar recursos a candidaturas influenciam cada vez mais o processo de escolha daqueles que representam a sociedade e as diferenças entre agenda política e prioridades da coletividade se acentuam bastante;</p> <p>Relações espúrias entre os doadores de campanha e os políticos ameaçam a legitimidade do processo eleitoral, a ponto de o eleitor não se sentir representado por quem ele mesmo escolheu;</p> <p>Cita a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, do</p>

		<p>Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que questiona a constitucionalidade da contribuição de empresas para as campanhas eleitorais. E afirma, por fim, que tudo indica que uma vez ultimado o processo, o STF endossará os principais argumentos apresentados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil: a contribuição de empresas para partidos políticos e campanhas eleitorais ofende o princípio democrático, o princípio republicano, o princípio da isonomia e o princípio da proporcionalidade, todos eles fundamentais na formulação do texto da Carta de 1988.</p>
<p>2015- PLS nº 127/2015 de autoria do Senador Romero Jucá.</p>	<p>Proíbe a doação por parte de pessoas jurídicas a candidatos a cargos eletivos, de forma direta e limita essas doações a apenas um partido na mesma circunscrição. As doações de pessoas físicas permanecem nos mesmos moldes atuais.</p>	<p>Doação direta a candidatos por parte de pessoas jurídicas precisa ser proibida, uma vez que grandes grupos econômicos atualmente vêm destinando quantias vultosas a determinadas campanhas eleitorais em prol de interesses próprios, tornando inúmeros detentores de mandato eletivo vulneráveis às suas pressões;</p> <p>Já a doação a partidos diversos tem como objetivo tentar interferir diretamente no processo político, independentemente do partido que tenha obtido êxito nas eleições.</p>

Observa-se que até 2011 as propostas apresentadas para modificar o sistema que financia as campanhas eleitorais no país defendiam o financiamento exclusivamente público, com recursos advindos apenas do Poder Público, por meio de fundo partidário instituído para tal, vedando a doação por parte de pessoas físicas e jurídicas.

A partir de 2011 o foco se modifica e os projetos apresentados passam a permitir sistemas mistos. Em alguns momentos proíbem a contribuição de pessoas jurídicas e permitem que as pessoas físicas continuem sendo doadoras de campanhas, mas limitam valores.

Em outros, permitem que pessoas físicas e jurídicas sejam doadoras, mas com limitação de valores em espécie e não em percentuais, como acontece hoje.

Essa mudança de foco se deu, em meu entendimento, por duas razões:

Campanhas cada vez mais caras: os novos Parlamentares perceberam que para serem eleitos precisam cada vez mais de dinheiro, e contar apenas com dinheiro público para financiar suas campanhas não parece ser uma boa escolha. O aumento de custos não cessará, pois se as empresas forem proibidas de doar dinheiro às campanhas eleitorais, o dinheiro para custeá-las terá que vir de algum lugar.

E a segunda e última razão, talvez seja de que os eleitores não poderiam ser deixados de fora, pois sabemos que o eleitor brasileiro praticamente não participa de forma efetiva das eleições e tampouco das decisões que são tomadas no parlamento. E, além do mais, propostas que não os incluam como doadores, afastam-nos ainda mais desse meio.

Aqueles que são contra o financiamento exclusivamente público de campanha apontam diversas razões:

- essa forma de financiamento poderia triplicar os gastos do Estado com as eleições e aumentar o risco de perpetuar partidos no Poder, pois a distribuição de verbas respeitaria proporções partidárias;
- a decisão das cúpulas partidárias seria privilegiada, uma vez que o partido é que decidiria como os recursos seriam gastos. Entendo que isso é um perigo para a democracia, pois políticos mais bem relacionados com os líderes partidários poderiam ser beneficiados com maior quantidade de recursos;
- os partidos passariam a ter grande dependência do Estado;

E ainda há aqueles que, contrários a essa forma de financiamento, alegam que utilizar dinheiro público para custear eleições seria um absurdo, uma vez que o Estado tem muitas outras necessidades proeminentes, como investir em educação, saúde, segurança, previdência social, além de outros direitos sociais elencados no artigo 6º de nossa Constituição.

Os que defendem o financiamento exclusivamente público de campanha, argumentam que:

- “a democracia não pode ser financiada por atores que não tem direito a voto. É uma deturpação da democracia”. Essas foram palavras do Ministro Dias Toffoli, em 24

de março de 2014 em entrevista publicada pelo Jornal Brasil Econômico. (CONJUR, 2015 APUD Jornal Econômico, 2015);

- A Constituição determina que o sufrágio deve ser para o cidadão e que é preciso afastar a influência do poder econômico, afirmou o Ministro Dias Toffoli. (CONJUR, 2015).

- O Deputado Henrique Fontana (relator da proposta de reforma política apresentada em 2011), ao defender o financiamento exclusivamente público de campanha, afirmou que o financiamento de candidatos por empresas vai contra o princípio de *um homem, um voto*, segundo o qual todos são iguais dentro de um processo democrático. Argumenta ele: "A questão é que eu e você temos o nosso voto, mas o dono de banco além do voto tem mais R\$ 150 milhões. Isso desequilibra o pleito.

Justificando suas posições, o Deputado afirmou que o financiamento privado traz para dentro do sistema de votação uma séria de problemas, entre eles a desigualdade entre candidatos que disputam um mesmo cargo. Aqui ele evidencia que a igualdade não será possível de ser alcançada, porque há diferença de tamanho dos partidos, mas segue ele que a partir da vontade do eleitor deverá ter maior equidade.

O segundo problema por ele apontado é que os representantes do povo brasileiro, nesse sistema de financiamento que temos hoje estão sempre sob suspeição e/ou ilação que ocorre entre financiadores e aqueles que terão a responsabilidade de gerir o serviço público, sejam como Deputados, como Senadores, sejam como Prefeitos, Governadores ou Presidente da República.

Há segundo ele um alto grau de dependência entre os eleitos e os que financiam suas campanhas e esse grau, a partir de um sistema de financiamento exclusivamente público será bem menor.

Afirma ele ainda que hoje temos a falsa impressão que no sistema privado, somente as empresas financiam as campanhas, mas não é isso que acontece, o povo brasileiro é quem financia as campanhas dentro do sistema privado, mas segundo palavras dele com uma diferença: em vez de financiar as campanhas de maneira republicana, de maneira impessoal, como deve ser a boa gestão pública, há uma espécie de filtro, que são os grandes financiadores, que têm o direito de interferir na democracia, organizando a lista dos que serão financiados. Evidentemente, essas listas não guardam equidade entre os candidatos.

Os valores altos das campanhas também foram utilizados como argumento de defesa do Deputado, muitas pessoas bem intencionadas gostariam de entrar na política, mas os altos custos de uma campanha as afastam.

Em 30 de março de 2015 o site Terra publicou um artigo da BBC, intitulado “Financiamento 100% público de campanhas só existe em um país”, o Butão, mas continuou informando que em pequena ou larga escala é adotado em 118 países.

Nesse artigo afirma-se que o PT defende o financiamento seja exclusivamente público, nem mesmo pessoas físicas poderão doar. Outros movimentos sociais defendem a proibição de empresas serem doadores de campanha, como UNE, CUT E MST, que são integrantes da Campanha pela Constituinte- proposta de convocação de uma Assembleia exclusiva para votar uma reforma política, mas não existe consenso entre eles no que se refere a doações de pessoas físicas.

Para Paola Estrada, integrante da coordenação nacional da campanha, citada na reportagem, o financiamento privado é à base da corrupção, pois as Empresas financiam as campanhas e depois cobram seus interesses no Congresso e isso se torna antidemocrático, pois o voto da Empresa passa a valer mais do que o voto do eleitor.

Por fim, entendo que não há uma proposta ideal se não investirmos de forma maciça em educação. Creio que quanto mais educado um povo é, menos chances existem de a corrupção acontecer. Mas, é preciso aprimorar o sistema que temos e a melhor forma de fazê-lo é vedando a doação de pessoas jurídicas, mantendo as pessoas físicas como doadoras, limitando, entretanto, valores por candidaturas.

Trabalhei em campanhas, e quando fiz isso pude perceber que o dinheiro que o partido recebe para dividir entre os seus candidatos de forma igualitária, não o é. Existem os candidatos aos cargos de Deputados e Senadores que são mais próximos da cúpula do partido e, em virtude disso, acabam recebendo mais recursos. Vejamos um exemplo: se o partido tiver dois candidatos ao Senado, sempre haverá um preferido entre as maiores lideranças do partido e, de alguma forma, ele será mais beneficiado.

Na proposta que defendo, a lei limitaria o valor que cada candidato receberia do fundo partidário e que poderia gastar. As pessoas físicas poderiam escolher seu candidato de preferência e fazer a doação para ele, também com valor em dinheiro limitado por doação e não em percentuais como vemos hoje.

Ao final de cada 15 dias os candidatos prestariam contas do que gastaram e do que receberam em doações de pessoas físicas, uma vez que os valores que o partido repassaria já seriam conhecidos por todos.

Acredito que dessa forma seria mais fácil fiscalizar, pois já se saberia, de antemão, quanto cada candidato poderia gastar e os abusos de poder econômico ficariam mais visíveis.

Finalizando, creio que precisamos acreditar que uma reforma no sistema de financiamento de campanha poderá fortalecer nossa democracia, tornar as eleições mais limpas e igualitárias, fazendo com que a população comece a ver com outros olhos os seus representantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Carlos Ernesto Pereira de. Revista de Informação Legislativa, v. 41, nº 161, p. 59-66, jan./mar. 2004.

BACKES, Ana Luiza. Legislação sobre Financiamento de Partidos e de Campanhas Eleitorais no Brasil, em Perspectiva Histórica. 2001. oito f. Estudo Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados da Área XIX Ciência Política, Sociologia Política História, Relações Internacionais. Brasília.

Brasil. Lei 9504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 22 de julho. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 22 jul.2015. 10:42.

GONÇALVES, Luis Carlos dos Santos. Direito Eleitoral. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

LIMA, Sídia Maria Porto. Prestação de Contas & Financiamento de Campanhas Eleitorais. 3ª edição. Curitiba: Juruá, 2014.

LONDOÑO, Juan Fernando e ZOVATTO, Daniel, América Latina. In: FALGUERA, Elin et al. (Org). Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. P. 182-185.

-----, Leste Europeu, Europa Central, Sudeste da Europa e Ásia Central. In: FALGUERA, Elin et al. (Org). Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. P. 234-237

NASSMACHES, Karl-Heinz, As Democracias Anglófonas Estabelecidas In: FALGUERA, Elin et al. (Org). Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. P. 339-346.

OHMAN, Magnus, África, In: FALGUERA, Elin et al. (Org). Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. P. 69-72.

ORZARI, Octavio Augusto da Silva, Dilemas do financiamento das campanhas eleitorais: As empresas e o financiamento de campanhas no supremo tribunal federal. In: Meneguim, Fernando B. et AL. (Org). Resgate da Reforma Política: diversidade e pluralismo no legislativo. 1ª edição. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. P. 120-143.

PEREIRA, Luis Fernando. Corrupção e financiamento público de campanhas. Ideias Políticas, Economia & Cultura do Paraná. Curitiba. n. 128. 4, abr. 2011. Disponível em <http://revistaideias.com.br/ideias/coluna/corruptao-e-financiamento-publico-de-campanhas>. Acesso em: 22 jul. 2015. 11:57.

PICCIO, D.R., Europa Setentrional, Ocidental e Meridional, In: FALGUERA, Elin et al. (Org). Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. P. 278-281.

- RAMAYANA, Marcos**, Legislação Eleitoral Brasileira, 6ª edição Niterói-RJ: Impetus, 2011.
- SANTOS**, Antônio Augusto Mayer dos. Reforma Política: Inércia e Controvérsias. Age, 2009.
- SCHLICKMANN, Denise Goulart**. Financiamento de Campanhas Eleitorais. 7ª edição. Curitiba: Juruá, 2014.
- TELLES, Olívia Raposo da Silva**. Direito Eleitoral Comparado. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.
- TRINDADE, Fernando Antônio Gadelha da**. Financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais: questões sobre o direito proposto e o direito pressuposto. In: Meneguim, Fernando B. et al. (Org). Resgate da Reforma Política: diversidade e pluralismo no legislativo. 1ª edição. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. P. 155-158.
- UFEN, Andreas**, Ásia, In: FALGUERA, Elin et al. (Org). Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. P. 127-132.
- VOGEL, Luiz Henrique e BACKES, Ana Luiza**. Financiamento de Campanhas: problemas do modelo atual e opções legislativas para enfrentá-los. 2014. 24 f. Estudo Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados da Área XIX Ciência Política, Sociologia Política História, Relações Internacionais. Brasília.
- Manual técnico de arrecadação e aplicação de recursos e de prestação de contas: eleições 2010. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2010. 36 p.; 21 cm.
- <http://noticias.terra.com.br/mundo/financiamento-100-publico-de-campanhas-so-existe-em-um-pais,dc93a3373b86c410VgnCLD200000b1bf46d0RCRD.html>. Acesso em 22 jul, 2015. 14:32
- <http://www.brasil247.com/pt/247/poder/167858/Cunha-promete-legislar-contra-financiamento-p%C3%BAblico.htm>. Acesso em: 28 jul, 2015.15:59
- <http://www.conjur.com.br/2014-mar-24/financiamento-campanha-setor-privado-deturpa-democracia-toffoli>. Acesso em: 28 jul, 2015. 16:15
- <http://www.substantivoplural.com.br/reforma-politica-ou-mais-mesmo/> Acesso em 10 ago, 2015. 23:36
- <http://oseleitoralistas.com.br/contra-financiamento-publico-de-campanha-abradep-e-fundada-em-belo-horizonte/>Acesso em: 16 ago, 2015. 11:05
- <http://www.cartapotiguar.com.br/2013/07/08/financiamento-de-campanhas-publico-misto-ou-privado/> Acesso em: 16 ago, 2015. 11:14