

**FACULDADES SÃO JOSÉ
CURSO DE DIREITO**

ALEXANDER FLORENTINO DE SOUZA
SÉRGIO EXPEDITO MACHADO MOUTA

**O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO
BRASIL**

Rio de Janeiro

2019

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL THE PUBLIC FUNDING OF ELECTORAL CAMPAIGNS IN BRAZIL

Alexander Florentino de Souza

Graduando em Direito

Sérgio Expedito Machado Mouta

Professor orientador

RESUMO

O presente artigo aborda a problemática trazida pelo instituto do financiamento público de campanhas eleitorais no Brasil, com base na impossibilidade de doação por parte de pessoas jurídicas, muitas delas fomentadoras de esquemas e corrupção. Além disso busca a igualdade entre os candidatos participantes do pleito eleitoral. O financiamento dos partidos é um tema pouco abordado até o momento. A metodologia do estudo é descritiva, secundária e qualitativa.

Palavras-chave: financiamento, público, eleições.

ABSTRACT

This article deals with the problems brought by the institute of public financing of electoral campaigns in Brazil, based on the impossibility of donation by legal entities, many of them schema - makers and corruption. In addition, it seeks equality among the candidates participating in the electoral process. The financing of the parties is a subject little discussed until the moment. The methodology of the study is descriptive, secondary and qualitative.

Keywords: financing, public, elections

INTRODUÇÃO:

O Brasil e sua política, infelizmente, ainda sofre com traços de corrupção, muito em decorrência do coronelismo e clientelismo. Políticos aproveitam-se da miséria da população para conseguir votos e fazer promessas populistas e difíceis de serem postas em prática. O povo está saturado deste “modo de funcionamento” dos partidos políticos e exige uma reforma política que atenda seus ideais.

O país está avançando a pequenos passos a sua redemocratização, no entanto, os resultados não são tão diferentes das políticas aplicadas pelos nossos antecessores. Corrupção, tráfico de influências, escândalos como o do mensalão e licitações combinadas ainda são fatos recorrentes. O que mais revolta o cidadão é a impunidade desses “representantes” do povo, que são cada vez mais absolvidos, causando uma desconfiança generalizada na população em relação à prática da política. Logo, todos esses fatores geram a falta de credibilidade dos partidos político, onde o eleitor vota receoso e por muitas vezes sem nenhuma ideologia partidária, não exercendo assim a cidadania plena, mas fazendo com que ela perca o sentido literal da sua definição.

Para falar em reforma política é preciso apontar a causa que gera a aplicação desta, pois as polêmicas sobre os financiamentos das campanhas políticas são oriundas da má aplicação do dinheiro arrecadado e da corrupção, pois a relação dinheiro e política, na maioria das vezes, não produz bons resultados. Uma verdadeira empresa “Corrupção S.A.” foi instalada no Brasil, pessoas ingressam na política visando o enriquecimento pessoal formando os lobbys no Congresso Nacional, onde as leis são feitas para favorecer certos interesses particulares.

A corrupção decorrente do financiamento de campanhas pode acontecer de várias formas, como manifestações vinculadas à relação financiamento político e corrupção na América Latina permite identificar as seguintes: recepção de contribuições que infringem as regulamentações existentes; o uso para fins partidários ou eleitorais de dinheiro

derivado de atividades corruptas; o uso indevido de recursos do Estado com fins políticos partidários ou proselitismo, inclusive o desvio de serviços e tempo dos funcionários públicos; suborno; a aceitação de contribuições de fontes questionáveis; participação e favorecimento de negócios ilícitos (tóxicos, armas, jogos de azar, prostituição, etc.) utilização de dinheiro proibido com fins proibido, como por exemplo a compra de votos.

Porém, antes de discorrer sobre financiamento é importante ressaltar as obrigações que os partidos e candidatos, indiscutivelmente, possuem para se estabelecer na vida política, a democracia não tem preço, mas um custo para a garantia do seu funcionamento, porém o titular desses fundos é o cidadão, cabe a ele cobrar dos seus representantes onde esse dinheiro está sendo aplicado. A divulgação pública da origem e destino dos fundos que financiam a política é muito mais importante que o estabelecimento de limites e restrições de difícil aplicação e controle: cabe informar o cidadão sobre quem está por trás de cada candidato.

O financiamento dos partidos é um tema pouco abordado até o momento. A metodologia do estudo é descritiva, secundária e qualitativa, baseada nas obras da professora Vânia Aieta “A Criminalização da Política. A Falácia da Judicialização da Política como Instrumento Democrático”, na obra do professor Renato Janine Ribeiro “O Financiamento de Campanhas Eleitorais”, além do TSE, G1 e Estadão.

Este artigo irá abordar várias técnicas e teorias para que cada uma das modalidades de financiamento possa funcionar em plena harmonia, mostrando que o financiamento público será a melhor para os pleitos vindouros. No entanto de nada valem essas colocações sem um princípio fundamental da democracia: a participação do cidadão na vida política. Este trabalho primeiramente irá fazer um estudo sobre o sistema de financiamento eleitoral brasileiro.

Logo em seguida irá apresentar os sistemas de financiamento existentes para aplicação, sejam eles o público, privado e o misto e em uma consideração final irá sugerir uma reforma no sistema de financiamento de campanhas adotado no Brasil.

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

Inicialmente para falar em dois temas de elevada importância, os quais se referem aos custos de campanha no Brasil e quem financia essa campanha, é necessário definir o que seria financiar campanhas eleitorais. Em síntese, seria os custos materiais alocados pelos candidatos para convencer o eleitor, conforme disposto na Lei 9.504/1997, no seu artigo 26, onde estabelece tudo o que pode ser considerado gasto eleitoral.

Por financiamento de campanhas eleitorais entendem-se os recursos materiais empregados pelos competidores em eleições populares (partidos e candidatos) para organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhes conferirem o voto. Não compreende os custos da organização do processo eleitoral, como o registro de eleitores, a instalação das urnas, os profissionais e voluntários recrutados para servir no dia da eleição, a adjudicação de processo, etc. que correm por conta do Estado.

OS CUSTOS DE CAMPANHA NO BRASIL

Uma crítica pertinente ao sistema de financiamento de campanhas eleitorais se refere ao seu elevado custo, pois isto pode ser um sinal de submissão do financiado ao financiador, pois todos os políticos precisam de recursos para a prática da vida política, mas se é o financiador quem dita a campanha, os interesses coletivos provavelmente não serão respeitados. Os custos de campanha no Brasil são fora da realidade mundial se for comparado, por exemplo, com os Estados Unidos, onde a propaganda eleitoral não é gratuita. (AIETA, 2017, p.89)

Para se candidatar a um cargo eletivo é preciso montantes elevados. Os valores verificados a cada eleição através do sistema DIVULGACAND nunca condizem com a realidade, pois, o uso de “caixa dois” é corriqueiro, no entanto mesmo com os valores mascarados é possível enquadrar o financiamento de campanhas no Brasil como uma atividade bastante onerosa se fosse feita uma comparação com outros países, logo há uma série de fatores que explicam a razão desta atividade ser tão dispendiosa.

A desvantagem que se verifica na organização dos partidos, está relacionada com a falta de continuidade e de comprometimento com os programas partidários, onde o candidato não depende de uma forte plataforma do seu partido para ser eleito, necessitando atrair certas minorias de um modo clientelista, para obter votos, precisando assim, de um montante elevado para “convencer” essa parte específica da população.

Caso os partidos políticos prezassem por uma forte organização eleitoral, não seria necessário gastar rios de dinheiro com campanhas individuais.

AS FONTES FINANCIADORAS NO BRASIL

Para apresentar teses concretas sobre este assunto, é importante ressaltar de imediato que no Brasil as fontes que mais financiaram os candidatos surgiram das empresas. Essa fontes com origem em instituições financeiras, empreiteiras da construção civil, empresas relacionadas a serviços e indústrias pesadas, como por exemplo, aço e petroquímica, etc. e também irão variar de acordo com o cargo em disputa. O Brasil adotou um sistema parecido com o dos Estados Unidos, onde os candidatos recebem legalmente o apoio de partidos.

Na maioria das vezes candidatos vão a uma parte precária e miserável da cidade e “doam” cestas básicas, brindes e até mesmo, antes de serem eleitos, compram

espaços para o divertimento popular, depois faz um discurso apresentando propostas que atendam os interesses desta comunidade, criando um vínculo com a comunidade, que resultará em votos.

Quanto à participação das pessoas jurídicas, os candidatos recebiam mais contribuições relacionadas às firmas de construção. Essas empreiteiras irão atrás de “favores” em licitações de ordem pública, onde na maioria das vezes é formado um cartel de empresas que irão se revezar nas construções de obras públicas, originando as chamadas “licitações combinadas”, prática recorrente no Brasil. Em contraponto os candidatos à Presidência da República irão receber mais recursos do setor financeiro, pois o Presidente está mais ligado a questões de política econômica, como taxas de juros e câmbio, as quais afetam diretamente banqueiros e financistas.

Outro assunto que merece destaque está relacionado aos sindicatos, pois mesmo sendo vetada a contribuição deste tipo de sociedade, eles influem indiretamente no processo eleitoral.

O trabalhador organizado sem dúvida tem um papel-chave no financiamento das campanhas, mas é um papel indireto. Muitos candidatos recebem apoio financeiro e organizacional dos sindicatos, mas esse dinheiro pode ser declarado como gastos do sindicato, e não como gastos diretos com campanha.

No âmbito das doações de pessoas físicas, são poucos os que financiam as campanhas políticas. No entanto, vultuosas quantias em dinheiro, investimento caro que irá ser cobrado ao candidato na forma de “favores” políticos. Infelizmente, no Brasil prevalece essa política de troca de favores entre políticos e financiadores.

Antes de adentrar nas modalidades de financiamento, é importante fazer algumas observações sobre o sistema de financiamento brasileiro. Caso fossemos leigos iríamos achar que a nossa democracia estava indo bem, pois custos altos de campanha significariam uma competição política intensa e competitiva e que os

políticos estariam investindo rios de dinheiro em propostas de mudança no âmbito da educação e da saúde pública, áreas onde infelizmente o Estado está omissivo, contudo, o processo não ocorre dessa maneira, vimos que primeiramente o sistema eleitoral de lista aberta aumenta a competição, conseqüentemente, aumentam as contribuições que o candidato precisa para ser eleito. Logo o que vimos no Brasil é que para alguém ser eleito é preciso muito dinheiro, o qual procede de poucas fontes e esses financiadores com certeza irão querer cobrar esse investimento. Em poucas palavras uma maneira parcial e extremamente correta é que os debates políticos atuais sobre financiamento de campanhas indicavam que os políticos “sabiam” que havia algo errado com o sistema. A maioria deles, mesmo os que mais se beneficiam das antigas regras, não gosta de correr atrás de dinheiro. Mas eles continuam a fazê-lo, pois, caso o contrário, sua carreira estará prejudicada. O problema é criar condições políticas para que o sistema seja reformado.

AS MODALIDADES DE FINANCIAMENTO

Para as reformas é preciso saber as opções existentes de financiamento e conhecer os seus pontos negativos e positivos. Os tipos de financiamentos presentes são: privado, exclusivamente público, e misto o qual não pode ser entendido como apenas a fusão do aporte público com o privado, mas como um meio de dar oportunidade para o cidadão expressar a sua ideologia e poder doar contribuições para o candidato com o qual possui afinidade ideológica, sem, contudo sobrecarregar o Estado, por isso que vários países recorrem a este tipo de financiamento, inclusive o Brasil.

A primeira medida que precisa ser feita para um tipo de financiamento fluir de maneira correta é, indiscutivelmente, a divulgação pública dos gastos de campanha. Pois a população saberia como o candidato conseguiu essas contribuições e se essas doações procedem de fontes confiáveis, pois somente com a divulgação pública de quem está financiando o político, o cidadão poderá analisar se o discurso dele condiz

com a sua intenção e suas propostas. Por exemplo, não é coerente um candidato para deputado federal de um partido socialista receber 90% das suas contribuições de bancos, financeiras e empreiteiras do ramo de construção civil.

O cidadão politicamente informado poderia fazer as seguintes indagações: será que este candidato está querendo defender os ideais propostos pelo seu partido? Ou ele está apenas na luta pelo poder para satisfazer os seus financiadores? As ideias para a reforma de financiamento só valem se forem levadas em consideração propostas concretas com a intenção de diminuir a corrupção, pois infelizmente, exterminá-la é uma tarefa praticamente impossível, até em países desenvolvidos a prática dela é recorrente, e para minimizá-las seria preciso a criação de mecanismos fiscalizatórios eficientes.

Atualmente a corrupção tomou outras proporções, de uma forma bem mais complexa do que as que foram apresentadas por autores consagrados da idade moderna como Maquiavel e Benjamin Constant. O terrível da corrupção pós-moderna é que ela se torna quase a única maneira de sobreviverem, na cena política tornada espetáculo, mesmo os honestos. Após apresentar a razão do estudo do tema, irá ser apresentado os seus tipos tradicionais, quais sejam, privado e público, fazendo uma maior abordagem neste último e uma breve explicação do financiamento misto que acabou sendo o adotado pelo Brasil.

O FINANCIAMENTO PRIVADO

O argumento tradicional apresentado pelos defensores ferrenhos do aporte privado seria o relativo à natureza do partido político. O artigo 1º da Lei 9.096/95 define os partidos políticos em relação a sua natureza, como pessoa jurídica de direito privado. Logo os adeptos do financiamento privado defendem que os seus integrantes e simpatizantes têm o ônus de contribuir nas campanhas eleitorais, pois isso seria uma forma de poder expressar a sua ideologia, no entanto, na continuação da leitura fica

explícito o seu caráter dual, quando coloca a sua finalidade: “[...] destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.” Logo, definir um partido político, quanto a sua natureza, é bastante complexo, mas apontar o seu objetivo é simples, pois seria em suma o acesso ao Governo e a condução assuntos públicos, gerando ao Estado a obrigação de intervir nesse processo. Em algumas situações o aporte privado pode ser a garantia de um pluralismo partidário, pois se não forem instituídas várias regras regulamentando o financiamento público, poderá acontecer uma hegemonia entre os partidos dominantes e de maiores representações sobre os de menores adeptos.

Um sistema de financiamento integralmente estatal pode dar margem a que o Governo da vez execute manobras de exclusão a fim de criar obstáculos para a atuação política dos grupos de oposição. Se a Lei restringe o financiamento público, por exemplo, aos partidos políticos que tenham representação parlamentar e simultaneamente proíbe os aportes privados, o resultado será o congelamento partidário. Ainda que a Lei estabeleça critérios objetivos e amplos para a dotação de recursos, o governo poderá dificultar o acesso dos recursos a oposição por vias burocráticas indiretas. Nesses casos o financiamento privado pode funcionar como elemento propiciador da competitividade eleitoral e política. O financiamento privado de campanhas pode ser um elemento positivo nas campanhas eleitorais, no entanto o seu sucesso dependerá da legislação adotada pelos países simpatizantes.

O Brasil estipula que somente a pessoa física pode doar a um candidato 10% de tudo que recebeu no ano anterior a eleição, podendo ser responsabilizado com sanção caso ultrapasse o percentual, de acordo com a Resolução TSE 23.553/2017. Além disso, decidiu recentemente o plenário do TSE, que os candidatos poderão financiar com recursos próprios as suas respectivas campanhas até o limite declarado para o cargo¹.

Infelizmente os financiadores conseguem meios de burlar esses limites, utilizando-se de nomes de outras pessoas, os famosos “laranjas”. Essa prática é bastante corriqueira no Brasil, apesar de tantas leis tentando regular essa prática. Depois de analisar os pontos negativos e positivos do sistema privado vamos entrar na modalidade pública onde veremos que para ser posta em prática é preciso de mais normas para o perfeito funcionamento.

O GLOBO: ¹ <https://g1.globo.com/politica/noticia/tse-define-que-candidatos-poderao-financiar-as-campanhas-com-recursos-proprios.ghtml> – acesso 01/05/2019

O FINANCIAMENTO PÚBLICO

O único interesse de estudar o financiamento público é pensar que ele vai servir como um elemento diminuidor e inibidor da corrupção. O tema foi apresentado por partidos de esquerda. A razão disto está vinculada a ideologia dos partidos da esquerda, pois os candidatos precisam de contribuições enormes para serem eleitos e se não recorrerem aos setores privados para lhe concederem o financiamento, eles não conseguem o cargo.

O financiamento público é inserido como um elemento que irá tentar minimizar as evidentes falhas do fundo privado, além de garantir uma eleição equitativa entre os partidos dos candidatos que por ventura tenham dificuldade em arrecadar contribuições, bem como, diminuir substancialmente os custos de uma campanha. São vários os pontos positivos do aporte público.

O aporte de fundos públicos a partidos e candidatos produz os seguintes incentivos: gera condições de competição eleitoral equitativa; promove a participação de partidos ou candidatos que carecem de recursos e não têm a capacidade de arrecadação; evita a pressão direta ou indireta dos capitalistas e doadores sobre os atores políticos; diminui a necessidade de fundos dos partidos e candidatos; reduz o potencial de corrupção; contribui para a sustentação e o fortalecimento dos partidos como autores fundamentais para o funcionamento da democracia representativa.

O financiamento público também pode ser destinado periodicamente aos partidos como um suporte financeiro para seu funcionamento, com o intuito estritamente de aumentar a capacitação intelectual da instituição partidária, como por exemplo, a formação de líderes e a realização de pesquisas que irão ajudar na logística do partido. Vale ressaltar que para o financiamento público funcionar em perfeitas condições é importante definir como a alocação dos recursos irá ser feita.

Por exemplo, se os fundos forem distribuídos de acordo com a representação do partido em eleições anteriores, apenas irá acontecer uma manutenção dos partidos tradicionais no poder e o financiamento público perde a sua causa principal que é favorecer um processo de eleição igualitário, portanto, para que o aporte público possa funcionar de uma maneira correta é preciso criar um órgão que não seja vinculado principalmente com o poder público e seus financiadores, bem como, faz-se necessário um corpo de funcionários capacitados para estabelecer uma série de regras claras e precisas.

Com vistas a esse entendimento, a Lei 13.487/2017, trouxe a luz o artigo 16-C na Lei 9.504/1997, criando o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC: *“é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente (...)”*.

A despeito disso o TSE editou a Resolução 23.553/2017 que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre prestação de contas nas eleições, basicamente para o pleito de 2018, especialmente em seu artigo 19. Essa foi a grande novidade com vistas a coibir o “caixa 2”: o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral e distribuído aos diretórios nacionais dos partidos políticos na forma disciplinada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Um elemento essencial para que o financiamento público possa alcançar os objetivos assinalados é o estabelecimento de um mecanismo de controle eficiente e de um sistema de sanções razoável e aplicável. O organismo de controle deve ser independente do poder político, competente do ponto de vista de suas atribuições e dotado de uma infraestrutura necessária para efetivar a implementação das normas.

O financiamento público mesmo seguindo todas estas normas, apresenta alguns pontos negativos, logo a implementação dele passa a ser uma tarefa difícil. Uma delas já foi apresentada, a qual se refere a difícil deliberação de recursos em países subdesenvolvidos. Outra aresta problemática é parecida com a do fundo privado e está relacionada à dependência dos partidos políticos com o Estado, seu financiador, criando assim uma espécie de “estatização” dos partidos. Soma-se a isso a criação de partidos políticos fantasmas que se utilizam dos fundos públicos de forma ilícita.

A concessão igualitária, baseada no mero reconhecimento ou registro da pessoa jurídica, favorece o surgimento de novos partidos de fachada, que carecem de enraizamento na sociedade e são mais um negócio do que uma instituição política representativa. Por outro lado, a atribuição de fundos baseada na força eleitoral do partido, embora corrija o efeito anterior, pode levar à manutenção do *status quo* e obstar o surgimento de novos partidos ou a renovação do sistema partidário.

A melhor forma de financiamento é definitivamente a mista, onde no aporte privado ela limita o valor das contribuições e exige uma quantidade máxima de contribuintes, onde as empresas representariam o mínimo desse montante e os fundos públicos apenas entrariam como uma forma de ajudar na manutenção dos partidos políticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema financiamento eleitoral é bastante polêmico, pois de um lado os partidos tradicionais querem apenas a manutenção do poder e do outro os partidos que não conseguem arrecadar elevadas quantias de dinheiro para adentrar na vida política querem meios equitativos de financiamento. Podemos afirmar que a controvérsia do tema no Brasil se dá pelo seu contexto histórico marcado pela concentração de poder, pois a república brasileira nasceu de um pacto entre as elites, ela não proveio de uma luta armada, portanto a nossa democracia é oriunda de um grupo agrário que exercia unilateralmente o seu poder sobre as minorias.

O sistema de financiamento brasileiro até então injusto aos políticos que querem representar o cidadão de uma maneira correta e transparente. Ele favorece os laços entre as elites políticas conservadoras e os interesses empresariais e cala a voz de novos grupos que nascem para tentar inverter esse quadro.

Assim, o financiamento público da campanha eleitoral no Brasil, conjugado com a possibilidade de doação privada decorrentes de pessoas físicas no limite de até 10% dos seus ganhos no anterior a eleição, bem como do próprio candidato, sujeito as limite

de gastos definido para o cargo a se disputar, é a melhor forma de tentar se fazer um maior controle com vistas a inibir a corrupção sistêmica brasileira.

REFERÊNCIAS

AIETA. Vânia Siciliano. **A Criminalização da Política. A Falácia da Judicialização da Política como Instrumento Democrático.** Rio de Janeiro, Lumen Iuris, 2017.

RIBEIRO, Renato Janine. **O Financiamento de Campanhas Eleitorais.** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). Reforma Política no Brasil, Minas Gerais, UFMF, 2007.

Estadão:<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral.tse-libera-mais-r-888-mi-para-campanhas-de-2018.70002188570> acesso 17/05/2019;

OGlobo:<https://g1.globo.com/politica/noticia/tse-define-que-candidatos-poderão-financiar-as-campanhas-com-recursos-próprios.ghtml> acesso 12/04/2019;

TSE:<https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n-5-ano-3/o-financiamento-publico-exclusivo-de-campanha-uma-chance-de-liberdade> acesso 22/04/2019;

TSE:www.tse.jus.br acesso 22/04/2019;