

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

Vinícius Cerqueira Bacelar

Curso de Graduação UNIFACS, Direito, Matutino, 5º Ano, Turma B.

Sumário: Introdução; 1. Reforma Política com enfoque no financiamento de campanha; 2. Financiamento de Campanha; 3. Financiamento Público; 3.1 Vantagens e desvantagens da adoção do financiamento público; 4. Financiamento Privado; 4.1 Vantagens e desvantagens do financiamento privado; 5. Financiamento Misto

Resumo: Este presente artigo busca discutir sobre financiamento de campanha público e privado com suas vantagens e desvantagens. Muitos doutrinadores defendem a posição que o financiamento público resolveria a discrepância entre candidatos e partidos, além de diminuir a corrupção, enquanto que outros dizem que o financiamento privado é indispensável para que ocorram as campanhas eleitorais, além de ser uma escolha livre de cada cidadão optar pelo patrocínio, ou não, as campanhas políticas. O financiamento de campanha tem grande importância no que diz respeito ao arrecadamento de fundos dos partidos para custear os gastos nas campanhas eleitorais. Assim, a discussão sobre o modelo de adoção se tornou algo muito importante e indispensável para o futuro dos financiamentos de campanha, dos partidos políticos, da democracia e, conseqüentemente, de toda a população.

Palavras-Chave: financiamento de campanha, caixa dois, lisura das eleições.

INTRUDUÇÃO

O presente trabalho tem como ponto de partida a discussão dos os benefícios e malefícios da adoção dos modelos de financiamento de campanha eleitoral. O financiamento de campanha é caracterizado pela grande influência de capital no resultado das eleições. O dinheiro exerce grande influência no pleito eleitoral gerando conseqüências como a desigualdade de oportunidades entre os candidatos, o abuso de poder econômico nas eleições, corrupção, caixa dois, favorecimento de doadores de campanha, dentre outros. Tais temas são abordados neste trabalho com o intuito de analisar qual seria o melhor tipo de financiamento de campanha: o público (defendido pela maioria), o privado ou o misto (modelo adotado pelo Brasil). Faz-se também uma análise de modelos de financiamento de campanha por todo o mundo, contextos históricos para que se dê enfoque à aplicação no que diz respeito ao Estado brasileiro.

As grandes quantias arrecadadas pelos partidos políticos e seus comitês são amplamente discutidas, assim como os prós e contras da adoção de cada tipo de financiamento discutido. Escândalos, desprestígio da classe política e dos partidos são

apontados, assim como estatísticas que comprovam os argumentos apresentados. Este artigo busca melhor solução a ser escolhida para que a nossa democracia, cada vez mais evolua e seja respeitada.

1 REFORMA POLÍTICA COM ENFOQUE NO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

As discussões a respeito da realização de uma reforma política surgiram a partir do momento que os princípios basilares da democracia estavam sendo constantemente desrespeitados pelos governantes políticos, e passou a ser um tema corriqueiro no cenário político, na mídia e na sociedade brasileira. Ao se falar em reforma política, tem-se automaticamente, a idéia de reforma eleitoral (na legislação e nos partidos). Porém, ao se tratar de reforma política, vamos muito além desse fato. O próprio Estado, a cultura política, o processo de decisão, a reforma do poder e da forma de exercê-lo entra nessa questão. Nesse ínterim, os princípios norteadores da democracia angariam grande destaque: igualdade, diversidade, justiça, liberdade, participação, transparência e controle social são alguns deles.

A realização dessa reforma política é essencial para que as decisões do país sejam alteradas com o intuito de melhorar os direitos a vida de todos os cidadãos. Esta, diz respeito à todos, independente de classe social ou cor da pele. Quando se discute sobre mudança, sempre surge um receio por parte de todos. O novo traz insegurança, dúvidas. Mas são totalmente necessárias. Estas não são contra ninguém, e sim em prol da democracia. A sociedade está descrente com o cenário político, o que gera um afastamento dos cidadãos com as bases partidárias e eleitorais.

Os casos de corrupção que surgem cada vez mais na mídia, fazem com que gere uma desconfiança por parte da população em geral. Segundo Delia Ferreira Rubio, o “Latinobarômetro”, pesquisa de opinião pública que abrange 18 países da América Latina (organizada pela ONG Corporación Latinobarómetro com sede em Santiago do Chile), em 2004, realizou uma pesquisa que mostrava a porcentagem de confiança da população em relação a determinadas instituições como: Igreja, Bancos, Governo, televisão, Poder Judiciário, etc.) e os partidos políticos, junto com o Governo e o Parlamento foram as instituições que geram menor confiança na população. E um dos fatores que determinam esse nível de desconfiança são a corrupção e os escândalos

que a cada dia surgem no cenário político. Em seu artigo Financiamento de Partidos e Campanhas, Delia diz o seguinte:

Essa pesquisa de opinião formulou a seguinte pergunta para mais de 22 mil pessoas em 44 países: “Se você tivesse uma varinha mágica e com ela pudesse eliminar a corrupção de uma das seguintes instituições, qual escolheria primeiro?”. Em 33 países – entre os quais Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Panamá e República Dominicana – os partidos políticos foram a instituição mais mencionada como primeira opção. Na edição de 2004 da pesquisa, os partidos mantiveram a posição de instituição mais corrupta. Numa escala de 1 a 5 quanto à percepção da corrupção – “nada corrupto” a “extremamente corrupto” -, eles receberam uma média geral de 4 pontos. Nos países do Cone Sul abrangidos pela pesquisa, os partidos foram classificados com índices mais altos – 4,5 pontos na Argentina e no Brasil e 4,3 no Uruguai – e também figuraram como a instituição percebida como a mais corrupta. Em pesquisa de opinião realizada para o Fórum Econômico Mundial em 2004, a imagem de desonestidade dos políticos registrou um índice de 63% na média mundial, ao passo que na América Latina esse índice foi de 87%, o mais alto entre todas as regiões do mundo.

Nesse contexto, percebe-se que na América Latina e, conseqüentemente no Brasil, as instituições denominadas partidos políticos estão totalmente desprivilegiadas devido aos escândalos e à corrupção que assola o país. É preciso, portanto que se coloque em prática uma reforma política com o intuito de mudar esse quadro para que essa reforma possa representar o início de uma sociedade mais ética, democrática e menos tolerante com a corrupção, para que os corruptos não fiquem impunes, ilesos. Uma das maiores dúvidas existentes é de como iniciar a reforma política. A doutrina e a maioria dos políticos defendem uma mudança no sistema representativo para que o povo participe mais ainda e que se sinta representado nas questões políticas.

Os pontos que a reforma abrange são: financiamento de campanhas eleitorais, fidelidade partidária, fim do voto secreto no Congresso Nacional, voto distrital, cláusula de barreira, fim das coligações em eleições proporcionais, o projeto ficha limpa, dentre outros de menos relevância. O combate à corrupção e ao abuso de poder econômico nas campanhas eleitorais evitando a ligação entre os financiadores e o candidato eleito (o que favoreceria a isonomia das campanhas eleitorais, fazendo com

que a diferença de gastos seja menos díspares em relação aos candidatos (uma redução dos custos de campanha) são soluções que deveriam ser tomadas de imediato.

Ao colocar a reforma política em prática, deve-se observar se as propostas de mudanças apresentadas não vão gerar efeitos não buscados, fazendo com que incida-se outra reforma com o objetivo de corrigir a passada; isso porque a política é um instituto muito dinâmico e instável, que depende de vários ramos da sociedade e principalmente do fator cultural e histórico, onde o capitalismo predomina e que as mudanças devem ser efetuadas de maneira responsável e planejada. Deve-se evitar, portanto, o excesso de regulamentação, modificando apenas aquilo que se possa fazer cumprir e que possa ser controlado para que se combata o abuso de poder econômico corrupção e outras ilegalidades.

Um esboço das principais manifestações vinculadas à relação entre financiamento político e corrupção, são: a 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 político-partidários ou proselitismo, inclusive o desvio de serviços e tempo dos funcionários públicos; suborno antecipado - a aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos; suborno - pagamento a funcionários por parte de fornecedores do Estado em retribuição por favores recebidos; a aceitação de contribuições de fontes questionáveis; participação e favorecimento de negócios ilícitos (tóxicos, armas, jogo, prostituição etc.); utilização de dinheiro com fins proibidos, como por exemplo a compra de votos. (ZOVATTO, 2005 p. 290)

Assim, percebe-se que, diante de todo esse caso, as causas para que os partidos políticos percam a credibilidade e confiança, podem a democracia sob suspeita, como foi relatado supra. Por isso há realmente a necessidade de se falar em reforma política, para que os partidos voltem a ter a credibilidade necessária diante dos meios de comunicação, dos eleitores e da população em geral e que, cada vez mais, o sistema eleitoral seja isonômico e democrático. Outrossim, nota-se que o que mais importa para a continuidade deste artigo é o financiamento de campanha e é nessa diretriz que o tópico seguinte irá prosseguir.

2. FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

O financiamento de campanha é a forma que os partidos políticos possuem para arrecadar recursos que serão utilizados na campanha política. Está baseado na Lei 9504, de 1997 é uma das matérias que mais existem divergências, controvérsias em todo o mundo. Este tema tem sido freqüentemente debatido, principalmente porque interfere diretamente na democracia, abuso de poder econômico, princípio da igualdade, liberdade de voto, dentre outros assuntos. Divide opiniões: de um lado, alguns defendem a adoção de um financiamento privado de campanhas eleitorais, enquanto que outra parte defende o financiamento público como melhor opção, assim como há também aqueles que defendem o financiamento misto (que é o adotado pelo Brasil e outros diversos países).

No Brasil, por exemplo, o financiamento de campanha é utilizado da seguinte maneira: “as doações podem ser provenientes de recursos próprios (do candidato); de pessoas físicas, com limite de 10% do valor que declarou de patrimônio no ano anterior no Imposto de Renda; e de pessoas jurídicas, com limite de 2%, correspondente à declaração do ano anterior”, explicou o juiz Marco Antonio Martin Vargas, assessor da Presidência do Tribunal Regional Eleitorais (TRE) de São Paulo. Os comitês são os responsáveis por arrecadar tais recursos. O autor Marcos Ramayana (2010), especialista em direito eleitoral, faz referência em sua obra Comentários sobre a Reforma eleitoral, sobre a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) que teve sua redação alterada pela Lei nº 12.034-09, conforme abaixo transcrito (p. 107):

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - No caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II – no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

§ 2º Toda doação a candidato específico ou a partido deverá ser feita mediante recibo, em formulário impresso ou em formulário eletrônico, no caso de doação via internet, em que constem os dados do modelo constante do Anexo, dispensada a assinatura do doador. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).

O Partido deve abrir uma conta bancária, onde o dinheiro será depositado, além de obter os recibos eleitorais. Existe também o fundo partidário, que o mesmo juiz explica: “o fundo partidário é uma arrecadação de valores, distribuído proporcionalmente aos partidos políticos pelo Estado e com determinadas naturezas: um percentual é para aplicação na publicidade ideológica, outro é para cursos que envolvam a cidadania e a implementação política de sua ideologia e, entre elas, destinar um percentual para as campanhas dos candidatos do partido”. O mesmo Marcos Ramayana (2002 p. 14), em obra supracitada, discute sobre o fundo partidário, posicionando-se da seguinte maneira:

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é uma concentração de recursos públicos e privados, com natureza mista, depositados em conta corrente específica, que se insere na proposta orçamentária, objetivando prestar assistência financeira prevista na lei aos Partidos Políticos.

O Fundo partidário distribui cotas aos partidos políticos que movimentam os depósitos em estabelecimentos bancários. A origem das receitas e a destinação das despesas se sujeitam a controles, escrituração contábil e à prestação de contas.

Os recursos do Fundo Partidário possuem natureza constitucional correlacionada com o princípio fundamental da República Federativa do Brasil insculpido no art. 1º, inciso V da Carta Magna, que se traduz na garantia e manutenção do pluralismo político no Estado Democrático. Nessa linha, verifica-se que os partidos políticos têm direito a receber os recursos oriundos do Fundo Partidário, nos devidos percentuais legais de suas cotas, assegurando-se o cumprimento do disposto no art. 17, parágrafo 3º da Constituição Federal.

Este fundo partidário é destinado para estabelecer a manutenção da sede do partido, investir na propaganda doutrinária e política, nas campanhas eleitorais e para criar institutos ou fundações educacionais de doutrinação política. Os valores que integram o Fundo Partidário são previstos no art. 38 da Lei dos Partidos Políticos. São estes: multas eleitorais, recursos financeiros decorrentes de lei, doações de pessoas físicas ou jurídicas e dotações orçamentárias da União.

Nesse diapasão, entende-se que o fundo partidário é a fonte de recursos dos partidos políticos e podem ser utilizados a critério de cada partido, desde que se cumpra as regras impostas pela lei. A fiscalização financeira exercida pelo Estado é

muito importante para que não haja abuso de poder econômico, corrupção e que o princípio democrático não seja violado. Paulo Bonavides (1997, p 392), diz:

Graças à fiscalização financeira, exerce o Estado um poder de controle sobre os partidos, evitando desgarem eles para a corrupção e se convertam em centros ou focos de perversão da vontade popular, com visíveis danos morais e materiais à sociedade e ao regime democrático.

É a pureza do sistema partidário sem dúvida a primeira condição de funcionamento normal dessas correntes que conduzem a opinião e concorrem a transformar em lei nas casas legislativas a vontade dos cidadãos.

Dada, pois, a importância de que se revestem contemporaneamente os partidos, sem os quais já se não identifica nenhum sistema democrático de inspiração ocidental urge estabelecer mecanismos legais de controle sobre suas finanças, tocante à origem de recursos e respectiva contabilidade.

Portanto, o Estado exerce poder sobre os partidos, os comitês financeiros e, conseqüentemente também sobre o financiamento de campanha, para que não haja desvios de conduta dos agentes, determinando medidas legislativas de saneamento da atividade partidária e, evitando assim, atitudes consideradas abusivas e ilegais. Durante toda a história, fica comprovado que política e dinheiro sempre foi uma relação viciada e complexa. E para agravar mais ainda, ultimamente, o dinheiro vem tendo participação cada vez mais decidida no que diz respeito aos partidos políticos e as eleições, no financiamento de campanha e seus doadores (que, muitas vezes, se utilizam de dinheiro ilícito) e com isso, a imagem dos partidos como agremiação política perante a população, fica ainda mais manchada. Daniel Zovatto (2005, p. 289) diz que a democracia tem um custo e que alguém tem que custear. Assim, o financiamento político entra em debate:

Em resumo, embora a democracia não tenha preço, ela tem um custo de funcionamento que é preciso pagar e, por isso, é indispensável que seja o sistema democrático que controle o dinheiro e não o oposto (MOBOJI, 2003, p.141). Desse modo, o tema do financiamento político se converteu em uma questão estratégica de toda democracia, e ao mesmo tempo, dada sua complexidade e os desafios que apresenta, também tornou-se um problema, uma verdadeira dor de cabeça. Segundo Maurice Duverger, “A democracia não está ameaçada pelo regime de partidos, mas pelo financiamento deles” (citado por HÉRNANDEZ, 2003, mimeo).

Porém, é sabido que os partidos políticos, como qualquer outra organização, necessitam obter rendas para financiar sua vida política e sua campanha eleitoral. E isto torna-se um assunto relevante, pois os partidos políticos são a coluna vertebral da democracia e sua forma de financiamento por diversas vezes fere este princípio democrático de várias maneiras: caixa dois, lavagem de dinheiro, lobby eleitoral, empreiteiras e bancos, etc., como fica ratificado na citação acima.

É necessário conhecer os tipos de financiamento de campanha e arrecadação de recursos, além do contexto histórico de outros países para que se compare com o brasileiro, fazendo com que se chegue à melhor conclusão sobre como lidar e que decisão tomar no que diz respeito ao financiamento de campanha. Portanto, neste tópico, também iremos conhecer a base dos financiamentos de campanha de alguns países, além de marcos históricos da política local de destes países, para que possamos fazer um comparativo com a realidade brasileira.

Exemplos de interferência do dinheiro e financiamento de campanha na política existem em todo o mundo. O primeiro caso que podemos elencar é o caso de Bill Clinton x George Bush onde o primeiro criou barreiras ao mercado de energia na Califórnia e Bush, ao assumir, revogou todas as ordens de Clinton para o fornecimento da energia na Califórnia, pois cinco empresas colaboraram com 4,1 milhões de dólares para a sua campanha. Portanto, como uma forma de retribuir o investimento feito pelas empresas, Bush beneficiou as mesmas com tal atitude. É o que podemos chamar de lobby. (LIMA, 2005)

A Alemanha, entre 1991 e 1993, viveu um escândalo quando era presidida por Kohl. Uma denúncia que uma fábrica de armamentos fez doações de aproximadamente 700 mil dólares, além de supostamente existir uma rede de contas ilegais para recebimento de doações e todos esses casos sem passar pela contabilidade do partido. No Japão, no mesmo ano, foi revelado que uma empresa de construção civil realizou doações ocultas em favor de um partido do Japão, o que causou a queda do governo da época. (LIMA, 2005)

Como já foi constatado, não há como deixar de observar que dinheiro, campanhas eleitorais e partidos políticos são um problema de todo o mundo. Não importa se o país é desenvolvido ou subdesenvolvido. Todos eles enfrentam o mesmo problema no que diz respeito à corrupção e abuso de poder econômico no financiamento de campanha.

Fazendo-se um breve estudo sobre os financiamentos de campanha na América Latina, observa-se que toda a região (exceto a Venezuela) adota o financiamento misto, sendo que o financiamento privado é majoritário em relação ao público. Daniel Zovatto também se pronuncia neste caso:

Um exame comparado da legislação eleitoral dos países latino-americanos mostra que todos os seus ordenamentos eleitorais regulam o tema do financiamento dos partidos, embora em termos, modalidades e graus de intensidade variados. Assim, enquanto alguns ordenamentos contam com normas detalhadas nesta matéria, outros países se caracterizam por ter regulamentações gerais e escassas. Mas vale anotar que alguns países, como Chile e Peru, que se caracterizavam até agora por sua exígua regulamentação dessa questão, aprovaram recentemente leis que procuram regulamentar com mais detalhes o financiamento político

Em relação ao tipo de financiamento, predomina em toda a região (exceto na Venezuela) o sistema misto. Embora alguns casos, como o do México, prevaleçam os fundos públicos sobre os privados, na maioria dos países o financiamento privado é majoritário

Na Argentina o financiamento é misto, como na grande maioria dos países. O Estado é obrigado a investir na campanha eleitoral dos partidos políticos e o ordenamento veda as doações ocultas. Já no Chile, o financiamento de campanha é totalmente privado. Inexiste financiamento público de partido político, pois os financiamentos se dão por quota dos filiados, doações privadas e direito de propriedade.

A Colômbia merece um maior destaque por viver num clima muito preocupante em relação ao narcotráfico, que domina diversos setores do país, fazendo com que este dinheiro sujo circule por vários setores e inclusive na política. É necessário realizar uma mudança drástica em relação ao ordenamento jurídico da Colômbia, começando pela adoção de um financiamento público de campanha para que o narcotráfico não tenha mais influência na no custeio das campanhas eleitorais e viole a democracia local. Um ex-presidente foi acusado e envolvimento com o Narcotráfico, de nome Ernesto Samper.

A Costa Rica possui um tipo de financiamento de campanha que não existe a obrigatoriedade dos partidos políticos efetuarem a divulgação da origem dos fundos e das contribuições recebidas, ou seja, neste país são permitidas as chamadas

doações ocultas. Assemelha-se com o pertencente à Venezuela que não há limites de doações privadas.

Por muito tempo, o financiamento privado de campanhas foi a única receita encontrada pelos partidos políticos para custearem os gastos com a campanha eleitoral. Porém, na segunda metade do Século XX, surgiu uma corrente de opinião que trouxe a discussão dos riscos da política ser financiada apenas pelo financiamento privado e explanou as vantagens da adoção do financiamento público. Então, houve um início de debate entre estes dois institutos. Algumas correntes tendem para o financiamento público, enquanto que outras tendem para o financiamento privado.

Portanto, a partir desses fatos, iremos discorrer sobre esses dois tipos de financiamento e sobre as peculiaridades de cada um com o intuito de entender a melhor maneira de aplicá-los no Brasil.

3. FINANCIAMENTO PÚBLICO

O financiamento público tem como característica a adoção do financiamento de campanhas com recursos públicos (do Estado). Esses recursos são oriundos do Fundo Partidário (Lei 9.096/95) que custeiam as campanhas, como já foi citado em tópico anterior. O horário eleitoral também se caracteriza por um investimento do setor público que paga às emissoras para que o horário gratuito seja transmitido nos meios de comunicação, fazendo com que os partidos políticos possam utilizar esse espaço em prol da campanha eleitoral, veiculando a propaganda partidária (art. 99 da Lei nº 7 9.504/97 e art. 52, par. Único, da Lei nº 9.096/95). As doações privadas passariam a ser proibidas, e por consequência, gerando maior igualdade de competição entre os candidatos. Esse tipo de financiamento é preterido por diversos doutrinadores, legisladores e políticos e será discutido no subtópico abaixo.

3.1 Vantagens e desvantagens da adoção do financiamento público

A interferência do capital nas eleições é algo que preocupa toda a sociedade. O chamado lobby eleitoral é muito comum nesse ramo. Grupos financiadores investem nas campanhas políticas (empreiteiras, banqueiros e grandes empresários em geral), que costumam ser milionárias, e, posteriormente, recebem concessões de

favores, em licitações e até verbas do orçamento. O que existe é uma troca de favores. Primeiramente, os grandes empresários custeiam a campanha dos políticos, que garantem sua eleição, para mais tarde, estes mesmos políticos concederem benefícios aos investidores, fazendo valer o investimento feito no custeio da campanha política. Com isso, pode estar havendo a compra das cadeiras no Congresso Nacional.

Primeiro se investe no candidato para que ele se eleja e, depois com sua eleição, estes políticos facilitariam contratos, acordos, licitações, verbas em geral para as empreiteiras, bancos, indústrias e investidores em geral. Os “Anões do Orçamento” é um exemplo do que foi supracitado: os políticos, em troca de financiamento de campanha, favoreceram os grupos econômicos incluindo emendas no orçamento em benefício a estes. “Os anões do orçamento foram cassados porque as empreiteiras davam-lhes o dinheiro para as campanhas eleitorais em troca de verbas no orçamento, posteriormente”, afirmou o Senador Pedro Simon (Diário do Senado Federal). (VEJA, 2000)

Portanto, a adoção do financiamento público seria uma forma de evitar que o poder econômico decida as eleições. Ou seja, ficaria proibido o custeio das campanhas políticas por parte dos grandes empresários, sendo que os partidos políticos seriam financiados pelo estado, pela União. Assim, diminuiria as vultosas somas gastas nas campanhas, além de aumentar a igualdade entre os candidatos, criando um ambiente de competição aberto e plural. Os candidatos não milionários e que não têm o contato com os grandes financiadores, teriam mais chances de concorrer no pleito eleitoral, pois os custos diminuiriam dando chance aos partidos menores e aos candidatos menos favorecidos financeiramente. Além do fundo partidário e da propaganda eleitoral gratuita, os partidos receberiam 7 (sete) reais por cada voto conquistado. Com esse dinheiro arrecadado, os partidos iriam cobrir seus gastos mensais e eleitorais, ficando proibida qualquer doação privada.

O fortalecimento dos partidos políticos é defendido como consequência da adoção desse tipo de financiamento da seguinte maneira: os partidos, ao receberem doações de entidade privadas, criariam uma forma de dependência em relação a este capital privado. Como o custo das campanhas é exorbitante, os partidos ficariam reféns dessas contribuições e também dos doadores. O fortalecimento dos partidos é essencial para que haja democracia. Portanto, defende-se que o partido tendo o financiamento público como alicerce, o mesmo teria um sustentáculo para gerir suas despesas e gastos eleitorais sem depender das doações das entidades privadas, assim, fortalecendo a

entidade partido político, tão importante para o exercício da democracia e a porta de acesso da sociedade na vida política.

Porém, existe quem defenda o argumento que a adoção exclusiva do financiamento público provocaria uma espécie de estatização dos partidos políticos. O Estado dominaria os partidos políticos (pois iria financiá-los na íntegra), o que abalaria a essência da democracia, onde os partidos políticos são a ferramenta para tal, tendo sua própria independência. O caso da mídia aumentar o seu poder de influência sobre o eleitorado também é um ponto importante a ser abordado. Com a diminuição dos recursos gastos nas campanhas, a mídia ganharia mais força no convencimento do eleitorado e seria inevitável a ocorrência de uma maior promoção de um candidato em relação a outro. Segundo Roberto Requião, as emissoras de TV tem um extremo poder de convencimento pois é um meio de comunicação e informação e, até por motivos de interesse pessoal, opta por apoiar um candidato em detrimento aos demais.

É dito pelos defensores do financiamento público que o mesmo, caso seja adotado, acabaria com o caixa dois. O que é uma opinião errônea. Sabemos que o caixa dois não irá acabar caso este sistema seja adotado. Em 1971, uma nova lei orgânica dos partidos políticos foi promulgada e esta lei vedava qualquer recebimento de doações de empresas privadas. O custeio da campanha política se dava pelo financiamento público. Porém, o que se percebeu é que mesmo com essa medida adotada, o caixa dois não deixou de existir. A coleta delituosa de fundos por parte de Paulo César Farias, tesoureiro do ex-presidente Fernando Collor de Mello, demonstrou a incidência de um caixa dois. PC Farias recebia dinheiro de empresários e este dinheiro era desviado para uma conta paralela. Estima-se que o montante chegou a 350 milhões de dólares. (LIMA, 2005)

Outros países que também adotam ou adotaram o financiamento público exclusivo passaram pelos mesmos problemas: A Alemanha com o primeiro-ministro Kohl, os Estados Unidos com George Bush, exemplos já apresentados no tópico sobre financiamento de campanha.

Daniel Zovatto publicou um artigo denominado Financiamento dos Partidos e Campanhas Eleitorais na América Latina (2005) onde diz que:

Na América Latina, casos de financiamento público geraram numerosas crises que colocaram em situações-limite vários presidentes, com Fernando Collor de Mello no Brasil, Carlos Andrés Pérez na Venezuela, Jamil Mahuad no Equador, Arnoldo Alemán na Nicarágua e Alfonso Portillo na Guatemala.

Paralelamente, em um bom número de países, o dinheiro proveniente do crime organizado e de atividades ilícitas, como o narcotráfico, teve um peso relevante no financiamento das campanhas, como foi o caso da de Ernesto Samper, na Colômbia.

Portanto, este trecho só faz comprovar que o financiamento público de campanha, na prática, não é garantia para que não haja meios ilegais para continuar injetando recursos ilícitos nos cofres dos partidos políticos e seus comitês, seja por meio de contas bancárias no exterior, triangulação de fundos, caixa dois, etc.

Por fim, vale ressaltar uma importante idéia para discussão. Com a adoção do financiamento público exclusivo de campanha, qual seria a fonte de custeio para tal? Iria ocorrer o aumento da carga tributária? Seria criada uma nova CPMF? Ou seria diminuído alguns recursos de outros Ministérios como Saúde e Educação, por exemplo, para que se conseguisse custear tal mudança? Estas indagações são muito importantes para o momento em que a economia mundial vive, principalmente ao nos referirmos ao Brasil e aos demais países da América Latina. Esses países passam por problemas de crise na área social, educação, saúde, transporte, habitação, saneamento e das áreas sociais em geral. Seria viável a mudança de orçamento para custear campanhas políticas mesmo com tais problemas evidentes? E como a população encararia tal situação, sabendo que o dinheiro público está financiando exclusivamente as campanhas políticas, mesmo com todos os problemas existentes no mundo desigual em que vivemos? Será difícil convencer a população que o dinheiro do Tesouro deve ser gasto em campanha política em detrimento dos investimentos em áreas sociais. Para estes, a adoção exclusiva do financiamento público colocará apenas mais dinheiro, e agora público, nas mãos dos políticos e dos partidos, pois, como foi dito anteriormente, não existe a garantia do fim do caixa dois.

Sepúlveda Pertence, em 2004, numa palestra no II Seminário dos Tribunais e Organismos Eleitorais no âmbito do MERCOSUL, defendeu o financiamento público de Campanha. Segundo Pertence, o custo astronômico atingidos pelo financiamento das eleições faz com que o dinheiro sujo e ilícito surja como válvula de escape. No seu discurso, ele afirma:

“Os custos chegaram a ponto tal, que o financiamento eleitoral se tem convertido, aqui e alhures, em investimentos de somas astronômicas de dinheiro lícito e de dinheiro ilícito e criminoso. Investimentos à busca do retorno que viria, que se pretende

venha, da ação ou da omissão dos governos cuja ascensão se custeou [...] a única forma de reafirmar a crença na democracia, que só se consolidará na medida em que nós, responsáveis por sua construção, que é feita de desafios contínuos, estejamos conscientes das dificuldades.”

Apesar de haver muitos adeptos em relação a adoção do financiamento público de campanha, se percebe que existem diversos argumentos contra e a favor em relação a este tipo de modelo que ainda é pouco adotado em todo o mundo, sendo que se torna uma incógnita. Corriqueiramente encontra-se políticos defendendo a adoção deste modelo, além de grandes doutrinadores como foi apresentado e ao mesmo tempo, outros com um discurso totalmente contrário, mas com total embasamento. Portanto, é necessário que se analise cada fato em si, que se estudem as causas e conseqüências desses atos, não deixando de efetuar um estudo comparado com os outros países para que a melhor atitude seja tomada, fazendo com que a democracia, a moralidade, legalidade, dentre outros princípios basilares sejam respeitados, fazendo com que o principal intuito de tal discussão e possível mudança seja atendido.

4. FINANCIAMENTO PRIVADO

O financiamento privado tem como característica a adoção do financiamento de campanhas com recursos privados, como se observa. Esses recursos seriam oriundos de doações financeiras de origem privada tanto pessoa física como jurídica, além da utilização de recursos próprios do candidato. Recursos provenientes da comercialização de bens ou realização de eventos com o objetivo de aplicar em campanha eleitoral também são utilizados. As doações podem ser feitas por cheque cruzado e nominal, transferência bancária, boleto de cobrança com registro, cartão de crédito, de bens e serviços estimáveis em dinheiro, de depósitos em espécie devidamente identificados.

4.1 Vantagens e desvantagens da adoção do financiamento privado

Ao se posicionar sobre tal assunto, devido ao debate no tópico anterior, percebe-se uma reiteração argumentativa. Porém, é imprescindível para que se entenda as diferenças desses dois institutos, que se explique novamente sobre os prós e contras, dessa vez, em relação ao financiamento privado.

A não adoção do sistema privado de financiamento pode ensejar a perpetuação dos grandes partidos no poder, impedindo assim, a mobilidade política. Os partidos que alcançaram o poder nas eleições passadas continuarão com a vantagem e o poder em mãos, controlando todo o financiamento da campanha, pois esta seria custeada com recursos públicos. Com isso, geraria um congelamento, uma estatização em relação às eleições e aos partidos políticos, o que faria com que a idéia de eleição, partido político e democracia fosse afetada, pois a mobilidade política seria inviável.

Além disso, os partidos com maior representação no Congresso levariam certa vantagem em relação aos partidos pequenos, pois o financiamento público beneficiaria os partidos que estivessem no poder, receberiam mais investimentos, controlariam a distribuição dos recursos, além da propaganda política e o fundo partidário, que por estarem no poder e ter a maioria da bancada, sairiam na frente dos demais partidos concorrentes no pleito eleitoral. O coronelismo e o caciquismo eleitoral podem ser caracterizados por tais características

Disponibilizar dinheiro público para as campanhas eleitorais é um processo que gera muita polêmica. Como foi discutido anteriormente, principalmente os países subdesenvolvidos, que enfrentam vários problemas de ordem social (fome, saúde, educação, saneamento básico, violência e até a própria corrupção), não podem investir seus recursos nas campanhas eleitorais. É uma grande incoerência. Por exemplo, o PT que defende o combate a pobreza com programas políticos como o Bolsa Família, ou o PAC do Crescimento não pode defender um financiamento público, pois teoricamente, estaria retirando dinheiro que poderia ser investido nessa área para custear as campanhas políticas milionárias. Enquanto o povo continuaria necessitando de ajuda.

A propaganda eleitoral e o fundo partidário são custeados pelo financiamento público. O Estado paga as emissora de TV e rádio para transmitirem a propaganda política nos meios de comunicação. Já o Fundo Partidário é criado através de recursos destinados aos partidos juntamente com as multas, ou seja, a população é que custeia esses dois tipos de financiamento. Com o financiamento privado, isto acabaria. Os candidatos, partidos e comitês iriam em busca de seus fundos para custear seus gastos necessários e para o pleito eleitoral, assim o dinheiro público não seria disponibilizado para arcar com as custas das campanhas. Se algum cidadão quiser estudar, ingressar numa faculdade, o Estado não custeia tal atividade. Então por qual motivo o estado arca com as despesas de uma eleição? Por que o poder público gasta

recursos com a eleição de um político? É algo totalmente inviável que o financiamento privado rechaça.

Os partidos políticos “presos” aos investimentos do Estado é algo totalmente surreal. Os partidos têm como característica a liberdade, são de iniciativa privada e a estatização é algo que vai de encontro ao ideal de que foram fundados. O pluripartidarismo é marca da política brasileira, e estes como associações privadas, que permitem a participação voluntária, não podem se tornar dependentes do dinheiro público, do Estado.

Caixa dois, abuso de poder econômico, origem suspeita do dinheiro doado são casos corriqueiros no que tange ao financiamento privado. Os defensores do financiamento público criticam tais atos juntamente com a idéia de que candidatos com mais recursos, em detrimento dos menores, tem vantagem no pleito eleitoral e a idéia de igualdade deixa de existir. Porém, caso haja transparência sobre o montante doado, especificando a origem e o destino antes das campanhas de todas as doações e seus autores, não há o que se impedir nem rechaçar o financiamento privado de campanhas. Segundo os seus defensores, este tipo de financiamento é o mais viável desde que tais doações sejam efetuadas em trâmites legais. Alguns países como a Alemanha incentivam esse tipo de financiamento. Daniel Zovatto (2005) comprova em seu artigo a importância do financiamento privado, desde que este seja aplicado de maneira correta (para que haja transparência do financiamento político):

Como já observamos, não há dúvida de que o financiamento privado constitui um recurso legítimo e necessário para os partidos políticos. Entre as suas virtudes cabe destacar que ajuda os partidos a afinar suas pontes de contato com a sociedade, e a melhorar a eficiência na gestão de seus orçamentos. Por seu turno, o tráfico de influências, a captura da agenda do Estado e os escândalos de corrupção política, todos os riscos associados ao financiamento privado, determinaram que a maioria dos países (78%) introduzisse proibições quanto a sua origem e alguns impusessem limites em relação aos seus montantes. Somente Colômbia, El Salvador, Panamá e Uruguai não estabelecem limitação alguma nessa matéria. Em geral, através do estabelecimento dessas barreiras ou restrições às contribuições privadas, procura-se evitar grandes desequilíbrios ou assimetrias nos cofres dos partidos; diminuir a magnitude das contribuições “plutocráticas” e a conseqüente influência indevida dos “fat cats” ou de instituições e grupos a vinculação dos partidos e instituições e políticas públicas; assim como impedir a vinculação dos partidos e candidatos com dinheiro

proveniente de atividades ilícitas, particularmente do narcotráfico.

Não há nenhuma garantia de fim do caixa dois caso o financiamento público seja adotado, pois a possibilidade dos partidos políticos buscarem outras vias de arrecadação de recursos para custearem a campanha é muito alta. Ou seja, a influência do poder econômico não desaparecerá. Doações ilegais continuarão a ser feitas debaixo do pano, pois os recursos dificilmente serão suficientes para manter o mesmo patamar de gastos das eleições passadas. Proibir o financiamento privado, adotando unicamente o financiamento público poderá resultar numa legislação de fachada. Na teoria existirá, mas na prática não surtirá efeito.

Além disso, como foi supracitado, as desigualdades sociais, saúde, educação, saneamento, segurança, estão deficitárias e seria totalmente inviável o desvio de recursos para se gastar com campanha eleitoral. A possibilidade de se aumentar ou criar novo imposto causaria uma celeuma, pois além do Brasil ser um dos países com maior carga tributária do mundo, esta arrecadação para tal fim seria suspeita pois, a credibilidade dos políticos e dos partidos estão em baixa. Estar-se-ia colocando mais dinheiro na mão dos políticos, e agora público? Esta proposta sofreria forte rejeição do eleitorado.

Os Estados Unidos, recentemente, a Suprema Corte liberou os investimentos dos financiamentos (privado) para as grandes empresas. Agora as empresas poderão destinar recursos diretamente a um determinado candidato, sem precisão de doar aos comitês e partidos e sem limites. Esta decisão gerou grande discussão entre os políticos locais. É um exemplo de princípio de adoção de um financiamento privado.

5. FINANCIAMENTO MISTO

O financiamento misto é caracterizado pela junção do financiamento público com o privado. Recursos particulares e públicos são utilizados pelos partidos políticos para o custeio da campanha eleitoral. Para Daniel Zovatto, é o melhor tipo de financiamento para ser adotado. Segundo o mesmo, cerca de 94% (noventa e quatro por cento) dos países da América Latina, com exceção apenas da Venezuela, adotam o financiamento misto.

Semelhante entendimento tem Delia Ferreira Rubio (2005) onde afirma que o financiamento misto é o mais adequado para ser adotado, da seguinte maneira:

A nosso ver, o mais aconselhável é estabelecer um sistema misto, que inclua o financiamento público e o privado. O primeiro, com base em critérios de distribuição que combinem os princípios de igualdade e proporcionalidade com algum elemento objetivo de enraizamento dos partidos na sociedade (votos, bancadas parlamentares, fundos arrecadados, etc.) O segundo, regulando de maneira a garantir a transparência sobre o montante, a origem e o destino dos recursos recebidos, com as limitações que sejam oportunas segundo as condições de cada país.

Num país onde se realiza campanha política de dois em dois anos, torna-se inviável a realização de financiamento exclusivo de campanha. Os gastos são excessivos, inviabilizando o financiamento público, e, por esse motivo, deve-se haver um freio em relação ao financiamento privado, com regras proibitórias.

Estes dois tipos de financiamento têm como diferença a origem do dinheiro e possuem pontos positivos e negativos, como especificado anteriormente. Então, o melhor a ser feito, é proporcionar a junção do financiamento público com o privado, sendo que estes sejam compostos por fatores positivos de ambos. Assim, ter-se-ia maior controle na arrecadação e uso de recursos. Não se pode esperar que o governo financie as campanhas sendo que milhares de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza. Então, a ajuda do financiamento privado para poupar o dinheiro público é de fundamental importância, enquanto que o público ajudaria os partidos menores que não possuem tanto poder de arrecadação de fundos para custear seus gastos nas campanhas eleitorais.

Os dois tipos de financiamento também possuem pontos negativos como no caso do público, o favorecimento de quem está no poder, e no que tange ao privado pesa-se a troca de favores com os financiadores das campanhas dos candidatos.

É preciso que o controle do dinheiro seja mais fiscalizado e mais nítido e que não haja terceiros sendo beneficiados. E essa fiscalização deve iniciar do próprio cidadão que devem cobrar sempre transparência na prestação de contas e divulgação dos recursos e dos gastos. Caso se tenha uma sociedade com conscientização política e educação para que cumpram tal proposta, haveria uma maior cobrança por parte da

sociedade e os problemas diminuiriam. Porém, a maioria da sociedade brasileira não possui tal discernimento nem educação.

A propaganda política influencia fortemente num resultado de uma eleição. Propaganda essa, que tem um custo muito elevado. Todos sabem que poucos segundos nas emissoras de TV ou rádios custam fortunas. E a propaganda política hoje é o maior trunfo que os candidatos possuem para se enaltecerem e divulgarem suas propostas políticas para tentarem eleger-se. Com o desenvolvimento econômico e o aumento da renda dos brasileiros, o número de televisões nos lares aumentou significativamente e hoje pode-se dizer que a propaganda política define uma eleição.

Segundo o site do Partido dos Trabalhadores, no planejamento de gastos da campanha de Dilma Rousseff, o maior gasto (35%, ou R\$ 55 milhões) será com gráfica e divulgação, como a confecção de pequenos outdoors. As despesas do comitê central, de logística e transporte aéreo, vão lucrar 20% do orçado. Contratos de terceiros, pesquisas, advogados e redes sociais vão gastar 15% e eventos, comícios e apoio a comitês regionais terão 10% da verba. Portanto nota-se que a propaganda é o item mais custoso para uma campanha política e, como o financiamento público, custeia o horário eleitoral, isso faz com que os partidos políticos tenham um problema a menos para resolver, além de diminuir a movimentação de dinheiro existente, pois se a propaganda eleitoral não fosse gratuita, os orçamentos dos partidos iriam aumentar significativamente e, junto com estes, viria a corrupção, caixa dois, etc.

O fundo partidário, juntamente com a propaganda gratuita e as doações privadas podem ser comparadas a uma balança equilibrada. O financiamento público e privado, utilizados de maneira correta e absorvendo suas características benéficas, proporciona a melhor maneira de se adotar o tipo de financiamento eleitoral do país. Não é a toa que a maioria dos países na América Latina e no mundo adota tal tipo de financiamento. A Alemanha, freqüentemente citada no que diz respeito a este assunto, caracteriza-se por unir o financiamento público com o privado sem que haja limite para ambos. Estas são as características e peculiaridades do financiamento misto (o mais adotado pelos países).

CONCLUSÃO

Os partidos necessitam de dinheiro para manterem suas bases, custearem seus gastos e investirem nas campanhas eleitorais para pleitearem cargos políticos. E tal investimento tornou-se astronômico. É aí que surge a questão do financiamento de campanha. O financiamento de partidos é um assunto que gera muita controvérsia em praticamente todas as democracias modernas. Não há modelos a se seguir, além de ser algo não resolvido, mas existem tanto experiências bem sucedidas como mal sucedidas e que devem ser levados em conta pelo Poder Legislativo e Judiciário para que se mantenha e evolua a qualidade e o bom funcionamento da democracia. Este tema vem recebendo cada vez mais atenção não só no Brasil, mas em todas as demais nações, o que vem gerando avanços importantes nessa questão.

Conclui-se também a predominância do sistema misto com uma grande corrente tendendo para o financiamento público e uma inclinação para acentuar os limites legais das contribuições privadas, sendo que estas superam os fundos públicos com uma margem muito grande de diferença. É daí que surgem os escândalos de corrupção, financiamento ilegal, caixa dois, abuso de poder econômico, dentre outros. E com tais fatos constatados, surge a idéia de reforma política para coibir tais atos. A idéia da reforma política é de suma importância para a credibilidade e legitimidade da democracia. Esta entraria na seara da disputa interpartidária, as condições de competição eleitoral, o sistema de partidos, todos esses aspectos ligados ao financiamento de campanha.

Uma reforma do financiamento de campanha fomenta uma competição política mais igualitária, livre, aberta e transparente. A idéia central é fazer com que o sistema detenha o poder sobre o dinheiro e não o inverso. Isso gerará uma maior confiança em relação aos partidos políticos por parte da população. E esta tem que atuar sempre exigindo uma política limpa e transparente e uma competição eleitoral efetiva, fazendo valer os seus direitos e os princípios fundamentais e democráticos protegidos pela constituição.

Conclui-se também que para se chegar a um melhor sistema eleitoral, respeitando a democracia e a moralidade, legalidade e lisura das eleições é necessário:

- a) Proporcionar uma eleição competitiva e igualitária
- b) Incrementar a transparência mediante o fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas e de divulgação.

- c) Reduzir a interferência do dinheiro nos procedimentos eleitorais.
- d) Combater o tráfico de influências, a corrupção política e o caixa dois.
- e) Melhorar a aplicação de recursos públicos, investindo no fortalecimento dos partidos e da democracia

REFERÊNCIAS

COSTA, Elcias Ferreira. Fontes do Direito Eleitoral. 2ª ed. Rio de Janeiro, p. 13-14, 1989.

COTRIM, Gilberto. **História para o Ensino Médio – Brasil e Geral**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais. Resenha Eleitoral**, Florianópolis vol. 13-TRESC, p. 44-45 jan./jun. 2002.

GONZALEZ, Ismal. **Partidos Políticos no Brasil**. Disponível na Internet: [HTTP://www.ismalsitelegal.com.br](http://www.ismalsitelegal.com.br)

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais**. Disponível na Internet: [HTTP://www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br). Acesso em 06 set. de 2010.

MONTEIRO, Marco Antônio Corrêa. Os Partidos Políticos e o Fenômeno da Corrupção Eleitoral. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, RBDC, n. 8 p. 391-409, jul./dez. 2006.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de Partidos e Campanhas. **Novos Estudos**, CEPRAB, p. 5-15, nov. 2005.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey 1996.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 11, nº 2, p. 287-336, out. 2005