

## FINANCIAMENTO DA POLÍTICA

Cristian Silva<sup>1</sup>

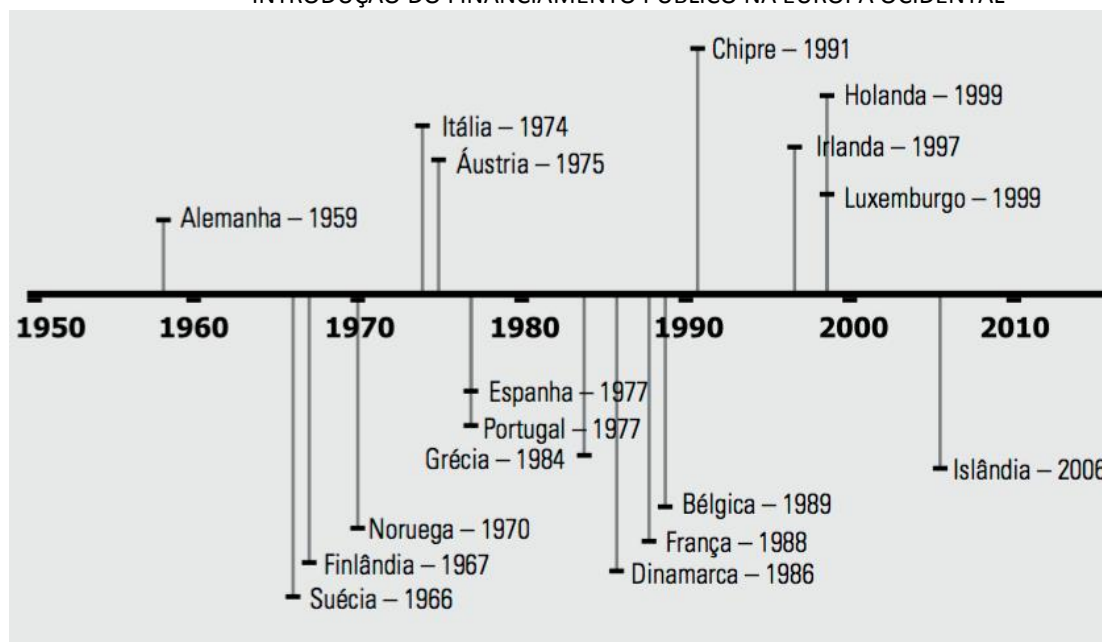
O financiamento da política (partidos e candidaturas) é um tema global de grande evidência nos dias de hoje. O custo crescente do financiamento político é uma realidade existente na imensa maioria dos países, especialmente nas democracias mais consolidadas, e os efeitos desse fato têm suscitado muitos questionamentos sobre a qualidade da representação política e sua crise de legitimidade. No geral, a percepção dos analistas é que o sistema de financiamento da política pode ser uma causa preponderante do hiato cada vez maior entre representantes e representados.

Historicamente, o financiamento da política moderna foi feito com recursos privados das elites que participavam do processo político-eleitoral. Com o surgimento dos partidos de massa e o declínio dos antigos partidos aristocráticos, o sistema manteve a estrutura do financiamento privado, mas houve uma grande mudança na base de arrecadação de fundos políticos, que passou a ser lastreada em pequenas doações dos filiados partidários.

Em muitos casos, as taxas de filiação partidária chegaram a responder por 50% dos recursos do financiamento político, e em alguns, como da Áustria e da Holanda, esse tipo de doação representou 80% a 90% da fonte de recursos dos partidos e candidatos. O apogeu desse cenário foram as décadas de 1950 e 1960, havendo um declínio gradativo dessa fonte de recursos até os dias atuais.

Esse declínio da arrecadação de massa foi suprido pela presença cada vez mais presente do financiamento público da política.

INTRODUÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO NA EUROPA OCIDENTAL<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Advogado com especialização em Ciência Política e assessor do Bloco da Resistência Democrática.

<sup>2</sup> PICCIO, D. R. Europa Setentrional, Ocidental e Meridional. In: Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. IDEA. Rio de Janeiro: FGV editora, 2015.

Hoje, de forma direta ou indireta, o financiamento público da política está presente em todas as democracias consolidadas, tanto de forma exclusiva, como em sistemas mistos, que admitem também o financiamento privado. Em maior ou menor grau, o Estado foi chamado a custear as atividades partidárias e as candidaturas eleitorais no mundo todo – é, sem dúvida, um fenômeno global.

É importante destacar que há duas grandes matrizes de pensamento que norteiam a relação do partido com o Estado.

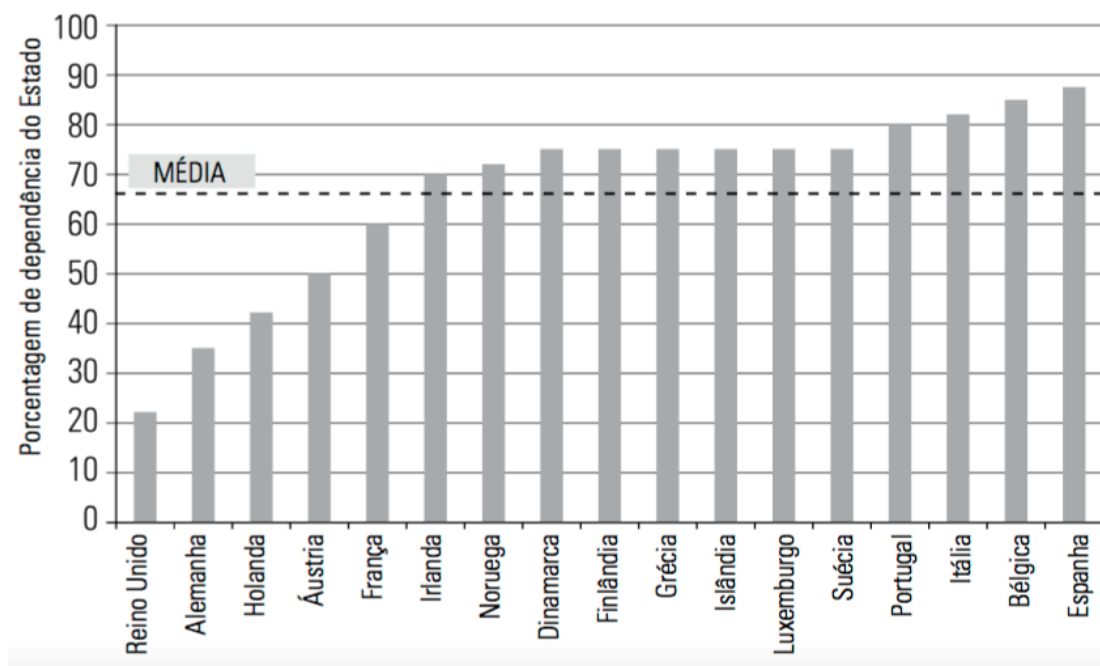
Há uma matriz extremamente liberal que classifica o partido como uma entidade privada de representação de interesses privados. Essa linha ideológica prega uma relação mínima entre partido e Estado, inclusive no financiamento da política. De outro lado, há grande liberdade para que os partidos se relacionem com pessoas e entidades privadas, inclusive financeiramente. No geral, essa realidade pode ser observada nas democracias anglófonas (Reino Unido, Austrália, EUA, Irlanda e Nova Zelândia, por exemplo).

Não por acaso, são países onde há um sistema bipartidário extremamente forte e historicamente dividido entre capital e trabalho. Geralmente há um partido liberal-conservador financiado por empresas e outro partido trabalhista financiado por sindicatos. Ainda assim, o Estado financia pequena parte dos custos da política sob a justificativa de igualar condições mínimas de competitividade política. No Reino Unido, por exemplo, o Estado financia parte dos custos do partido de oposição como forma de compensar a vantagem natural do uso da estrutura governamental pelo partido que está no governo. É interessante notar que, mesmo nesses países, a participação do orçamento público vem crescendo proporcionalmente no financiamento da política.

A outra matriz de pensamento, de fundo mais publicista, considera os partidos como entidades privadas de interesse público. Assim, o Estado deve ter uma relação mais ativa em relação ao sistema partidário, inclusive para evitar que interesses de grupos privados se sobreponham aos interesses da coletividade. Nesse sentido, há uma tendência maior para estabelecer restrições à participação do mundo privado nas questões mais sensíveis ao sistema político, inclusive no que tange ao financiamento. Não por acaso, há uma presença relativamente forte do Estado no financiamento dos partidos e das candidaturas eleitorais nesses lugares.

É importante ressaltar que essas duas matrizes de pensamento servem para estabelecer uma classificação primária dos sistemas políticos, mas não podem ser confundidas com estereótipos. Há países de tradição liberal que proibem o financiamento empresarial. Assim como há países de tradição publicista que permitem o financiamento de empresas. Pelo que se pode observar, a questão não se resume simplesmente à proibição (ou não) de financiamento empresarial, mas ao conjunto de incentivos para que uma fonte de recurso seja predominante ou preponderante a outras. O gráfico seguinte é interessante para perceber essa situação.

### A DEPENDÊNCIA DOS PARTIDOS NA EUROPA OCIDENTAL<sup>3</sup>



Reino Unido tem um sistema fundado em tradição liberal. Talvez seja a democracia consolidada mais liberal em termos de financiamento político. Ainda assim, os recursos públicos respondem por quase 25% do custo total da política. De outro lado, a Alemanha tem um sistema de tradição publicista onde o percentual de financiamento estatal é levemente superior àquele verificado no Reino Unido. Mais interessante ainda é saber que o percentual das contribuições de empresas no sistema alemão é pouco significativo.

Outra comparação importante pode ser feita entre Irlanda, França, Portugal e Espanha. A Irlanda também tem uma tradição liberal, porém o financiamento público responde por quase 75% dos custos da política. A França, de tradição publicista, não admite doação empresarial, mas tem um percentual menor de recursos públicos do que a Irlanda no financiamento político-eleitoral. Portugal, que também proíbe doações de pessoas jurídicas, tem um percentual muito maior de recursos públicos no financiamento dos partidos e dos candidatos – algo próximo a 80%. Mas a Espanha, que permite doações empresariais, utiliza um percentual ainda maior de recursos públicos no financiamento do seu sistema, se comparado aos portugueses.

Vê-se, portanto, que em sistemas mistos (público-privado), como é o caso atual do Brasil, é preciso trabalhar com diversas variáveis para calibrar o sistema de financiamento. Ainda que as contribuições empresariais sejam uma variável extremamente relevante em qualquer sistema de financiamento político, ela pode não ser determinante ou predominante para a viabilidade do sistema.

<sup>3</sup> Idem, ibidem. Dados de 2007 a 2011, exceto do Reino Unido (2012)

Nesse sentido, depois de consolidados os resultados das eleições 2016, será possível visualizar se o financiamento político brasileiro, após a proibição de doações empresariais, está alinhado aos padrões europeus verificados no período 2007-2011 ou se há uma grande discrepância em relação a eles.

No que tange à comparação do modelo brasileiro atual com o de alguns países, é importante destacar que há dois grandes mecanismos de operação do financiamento político. Em muitos países, como no Brasil, o Estado transfere recursos a priori para que os partidos possam planejar e executar suas estratégias políticas e eleitorais. Em muitos outros países, esses recursos são transferidos a posteriori, em forma de compensação dos gastos partidários e eleitorais efetivamente comprovados pelos partidos. Isso acaba impactando os resultados em algumas pesquisas, tendo em vista que a compensação, muitas vezes, é feita de forma parcial.

Foram encontrados 26 países, distribuídos por todos os continentes, que proíbem doações empresariais a partidos ou candidatos. Há grande diversidade econômica, política e cultural entre os países encontrados, destacando-se, para efeitos comparativos: Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Costa Rica, França, Grécia, Israel, Luxemburgo, México e Portugal. Em linhas gerais, esses países também limitam o valor das doações privadas feitas por pessoas físicas.

Os Estados Unidos também proíbem a doação empresarial a partidos e candidatos, mas a legislação permitia que empresas e sindicatos fizessem doação para comitês de ação política destinados a propagar a opinião que essas empresas e sindicatos defendiam. Na prática, isso virou um financiamento indireto de campanha, tendo em vista que esses comitês acabam defendendo e fazendo propaganda das ideias e opiniões de determinados candidatos ou partidos. Esse mecanismo indireto de doação empresarial foi declarado ilegal por uma Comissão Eleitoral Federal, mas essa decisão foi derrubada pela Suprema Corte com base no direito constitucional da liberdade de expressão. No caso norte-americano, também há limitações para doações de pessoas físicas.

Apesar de manter o atual sistema de financiamento empresarial indireto, o caso norte-americano mostra que há um certo “incômodo”, ou mesmo uma tendência de criticar ou questionar a participação de empresas no processo eleitoral.

Também foram encontrados 23 países que proíbem parcialmente a doação de pessoas jurídicas, com destaque para o Japão, que permite a doação empresarial para partidos, mas proíbe esse tipo de doação para candidatos.

Há dois casos interessantes onde são permitidas doações empresariais, mas elas não representam um percentual relevante: Holanda e Alemanha. No caso alemão, aproximadamente 35% do financiamento da política vem de fundos públicos, outros 35% são oriundos de doações de filiados aos partidos, 12,5% são doações de pessoas físicas não filiadas a partidos, 10% resultam de vendas, eventos e investimentos do próprio partido, e 7,5% são doações de pessoas jurídicas. A Alemanha

também é um dos casos raros onde há relativa estabilidade do custo total da política – de 2006 a 2010, o financiamento político ficou estabilizado em 132 milhões de euros. Em 2011, houve um aumento de aproximadamente 7% - o que é pouco significativo para o padrão mundial e muito menos significativo para o padrão brasileiro.

Com relação às doações empresarias, e apenas para efeitos comparativos, da lista das 10 maiores economias de 2015 (excetuado a China), três países proíbem totalmente a doação empresarial (França, Brasil e Canadá); dois países estabelecem restrições a doações empresariais diretas (EUA e Japão); um país tem mecanismos para desestimular esse tipo de doação (Alemanha); e três países não impõem restrições às doações empresariais (Reino Unido, Índia e Itália).

Focando apenas em aspectos do sistema brasileiro, é preciso considerar que nosso sistema de financiamento político é bastante híbrido.

Há financiamento público exclusivo no caso de acesso a rádio e televisão. Apenas o setor público pode financiar e dar condições para uso de tempo de rádio e tv por partidos e candidatos. Em tese, um partido ou candidato não pode comprar mais tempo de exposição nesses veículos de comunicação, o que configura um financiamento exclusivamente público. Nessa seara, não há grandes críticas dos partidos políticos em relação a essa situação. Todos aceitam com certa tranquilidade que, nesse caso, o financiamento seja feito exclusivamente por fonte pública de recursos.

Nos demais aspectos, o financiamento é realizado por sistema misto (público-privado), onde a fonte privada de recursos empresariais tinha enorme importância – nas eleições presidenciais de 2010, aproximadamente 75% do financiamento foi feito por pessoas jurídicas. Com a proibição judicial, os fundos públicos passam a ter grande importância conjuntural e estrutural no sistema político. As doações de pessoas físicas ainda é uma incógnita, havendo espaço para estruturar mecanismos e campanhas de arrecadação como é feito na Holanda, Alemanha e EUA.

Ainda sob a ótica da receita, o fim de coligações proporcionais e a cláusula de desempenho podem gerar um aumento de receita para os maiores partidos. Isso porque o mesmo recurso do Fundo Partidário será dividido por um número menor de partidos, resultando, em tese, em cotas-parte maiores para os partidos com direito ao rateio do montante. No campo da despesa, muitas alterações na legislação eleitoral já foram feitas para impedir ou evitar determinados gastos de campanha, como shows, outdoors, etc.

Por fim, é importante lembrar que nenhuma regra, por si só, impede ou dificulta a prática de corrupção no sistema de financiamento da política. O incentivo a determinadas práticas é resultante de um conjunto de regras e de instituições do sistema político, que constantemente são testadas por desvios de condutas. Há diversos exemplos em democracias consolidadas que mostram os desafios

de se aperfeiçoar o sistema rotineiramente, seja qual for o tipo de modalidade de financiamento político existente.

A Itália implantou o financiamento público em 1974 após um grande escândalo no sistema de financiamento privado. Depois dos escândalos mais recentes, há um grande debate político sobre a implantação do sistema financiamento público exclusivo. Os EUA, após o escândalo da Chevron, e à grande quantidade de legisladores financiados pela empresa, também resolveu adotar restrições maiores às empresas e aos grandes doadores. A França, mesmo depois da proibição de doações de empresas, também conviveu com escândalos de corrupção em eleições presidenciais. E Alemanha, que permite doações empresariais, também teve de lidar com um grande escândalo de corrupção no financiamento eleitoral que derrubou um primeiro ministro. Isso mostra que, qualquer que seja a regra, sempre haverá quem queira burlá-la.

No Brasil, após o caso Collor, resolveu-se autorizar as doações empresariais sob a justificativa de reconhecer um fato existente e dar maior transparência a ele. Esperava-se que a nova regra, por si, poderia eliminar o caixa 2 empresarial – o que efetivamente não aconteceu. Não se desenvolveu outros mecanismos de fiscalização e de desincentivo dessa prática, resultando no quadro vivenciado recentemente.

Ademais, o grande volume de recursos e transações envolvidos no caso brasileiro acabava por inviabilizar um sistema de fiscalização efetivo. Apenas para ilustrar, num período de 5 anos (2002-2010), o custo da campanha eleitoral aumentou 479% para deputados federais e 627% para presidente. Somadas apenas essas duas eleições, houve um gasto de R\$ 1,4 bilhão – sem considerar gastos com senadores, governadores e deputados estaduais. O custo do financiamento político no Brasil era uma equação exponencial que colocava o país nos primeiros lugares do ranking dos sistemas mais caros do mundo. E quanto maior o volume de recursos e de transações, mais difícil e complexa será a rotina de fiscalização.

As eleições de 2016 e a provável redução do volume de recursos já mostram que o patamar de fiscalização mudou. As notícias que saíram até o momento indicam que os órgãos de controle estão verificando situações nunca antes fiscalizada, como o cruzamento de CPFs que recebem algum tipo de subvenção ou subsídio estatal.

Em suma, a proibição (ou permissão) de doações empresariais não é suficiente para melhorar ou piorar o quadro de corrupção eleitoral. Ela é uma variável que deve estar acompanhada de outras medidas que possibilitem uma melhor gestão da fiscalização e da punição. Mas a proibição de doações empresariais fatalmente irá reduzir o volume de recursos e transações financeiras existentes na disputa política, o que facilita sobremaneira o trabalho dos órgãos de controle.

Por fim, considero que o aspecto mais relevante da proibição de doações empresariais está ligado ao sistema de representação, à relação entre eleito e eleitor. Isso porque a dependência da fonte

de financiamento aparenta ter uma forte influência no comportamento político do mandatário, podendo alterar os padrões futuros de relacionamento entre eleitos e eleitores brasileiros.

Com a saída de cena dos financiadores empresariais, os partidos e candidatos terão duas opções muito claras para manter a competitividade eleitoral: ou recorrer exclusivamente aos fundos públicos ou tentar incrementar as receitas com a contribuição de pessoas físicas. No primeiro caso, o mundo político continuará indiferente às posições dos eleitores. No segundo caso, partidos e candidatos terão de se submeter a um processo de convencimento e comprometimento constante de seus eleitores, aumentando a interlocução política entre representantes e representados.

Depender financeiramente dos representados fará com que representantes se importem mais com a base social que buscam representar, o que, em tese, pode diminuir os ruídos da atual crise de legitimidade da política representativa. Contudo, é sempre bom lembrar que a saúde de um sistema político, inclusive o seu financiamento, depende de um conjunto de regras que privilegie determinados comportamentos e desestimule outros. A esperança de uma bala de prata para a solução de todos os problemas é uma ilusão alquimista.