



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE HUMANIDADES - CH
UNIDADE ACADEMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - UACS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP

LUCIANO NEVES DE OLIVEIRA

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA EM PERSPECTIVA COMPARADA - UMA
ANÁLISE EMPÍRICA SOBRE CORRUPÇÃO E FINANCIAMENTO DE
CAMPANHA**

Campina Grande - PB

2019

LUCIANO NEVES DE OLIVEIRA

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA EM PERSPECTIVA COMPARADA -
UMA ANÁLISE EMPÍRICA SOBRE CORRUPÇÃO E FINANCIAMENTO DE
CAMPANHA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Campina Grande, UFCG, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo.

Campina Grande - PB

2019

O48f

Oliveira, Luciano Neves de.

Financiamento de campanha em perspectiva comparada - uma análise empírica sobre corrupção e financiamento de campanha / Luciano Neves de Oliveira. – Campina Grande, 2019.

98 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro Humanidades, 2019.

"Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo".

Referências.

1. Eleições - Financiamento de Campanha. 2. Eleições - Financiamento Empresarial. 3. Eleições e Corrupção. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira de. II. Título.

CDU 324(043)



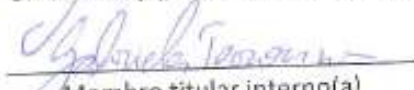
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

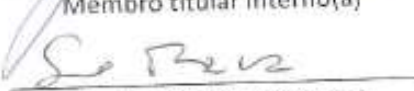
Ata
10ª sessão pública
Defesa de dissertação de mestrado
Aluno(a) Luciano Neves de Oliveira

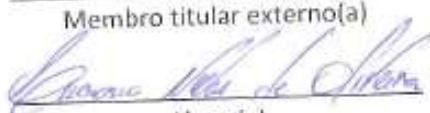
Aos vinte e dois dias do mês de agosto do ano de 2019, às 9h, no(a) Auditório do Centro de Humanidades, campus de Campina Grande, reuniram-se, na forma e termos dos artigos 63, 64 e 65 do regulamento geral dos cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* da UFCCG, a banca examinadora composta pelos professores Clovis Alberto Vieira de Melo, como orientador(a); Gabriela Tarouco, como examinador(a) interno(a); e Saulo Felipe Costa, como examinador(a) externo(a), todos na qualidade de membros titulares, para julgamento da dissertação de mestrado intitulada "Financiamento de Campanha em Perspectiva Comparada - Uma Análise Empírica Sobre Corrupção e Financiamento de Campanha" do(a) aluno(a) Luciano Neves de Oliveira. A sessão pública foi aberta pelo(a) presidente e orientador(a) Prof(a). Clovis Alberto Vieira de Melo, e após a apresentação dos integrantes da banca examinadora, o(a) aluno(a) iniciou a exposição do seu trabalho, sendo este seguido das arguições dos examinadores. Em seguida, a banca examinadora solicitou aos presentes privacidade para, em sessão secreta, avaliar o(a) aluno(a). Após análise dos membros, foi atribuído o conceito ☒ Aprovado () Em exigência () Indeterminado () Reprovado.

Campina Grande, 22 agosto de 2019.


Orientador(a)/Presidente da banca


Membro titular interno(a)


Membro titular externo(a)


Aluno(a)

01 via do(a) aluno(a)
01 via da Secretaria

Dedico este trabalho a minha família que me apoiou e incentivou mesmo nos momentos mais difíceis, bem como a todos que contribuíram para a realização do mesmo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus pelo dom da vida, saúde, força e coragem.

Aos meus pais pelo apoio incondicional.

A minha esposa pela paciência e incentivo.

A UFCG pela oportunidade de fazer a pós graduação, há anos desejada.

Aos professores pelo aprendizado do dia a dia, sempre muito produtivo.

Ao orientador pela paciência, correções e compromisso.

Aos velhos amigos que entenderam a ausência e me deram força para continuar e aos novos amigos que adquiri na convivência na UFCG.

As minhas filhas pela inspiração dos momentos mais sublimes, únicos.

“A política é quase tão excitante como a guerra e não menos perigosa. Na guerra a pessoa só pode ser morta uma vez, mas na política diversas vezes.”

(Winston Churchill)

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - BIBLIOGRAFIA ACERCA DO FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO .	23
TABELA 2 - MODIFICAÇÕES NA LEGISLAÇÃO SOBRE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA	30
TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOAÇÕES (PESSOA FÍSICA) POR FAIXA DE VALOR NAS ELEIÇÕES 2014 E 2018.....	39
TABELA 4 - CANDIDATOS ELEITOS COM MAIORES GASTOS NOS ESTADOS ELEIÇÕES 2010.....	47
TABELA 5 - RELAÇÃO DE PAÍSES, MODELOS DE FINANCIAMENTO E ÍNDICE DE CORRUPÇÃO (2014)	59
TABELA 6 - RECURSOS RECEBIDOS E DECLARADOS PELO CDU EM 2008	65
TABELA 7 - EXISTE PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES DE INTERESSES ESTRANGEIROS	77
TABELA 8 - PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES EMPRESARIAIS PARA PARTIDOS E CANDIDATOS.....	78
TABELA 9 - EXISTE PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES DE SINDICATOS	78
TABELA 10 - EXISTE PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES ANÔNIMAS?.....	79
TABELA 11 - LIMITES PARA O MONTANTE DE GASTOS NAS CAMPANHAS	79
TABELA 12 - EXISTE UM LIMITE NO MONTANTE QUE UM DOADOR PODE CONTRIBUIR PARA UM PARTIDO?	80
TABELA 13 - PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES A PARTIDOS DE EMPRESAS COM CONTRATOS GOVERNAMENTAIS OU PARTICIPAÇÃO PARCIAL DO GOVERNO.....	81
TABELA 14 - EXISTÊNCIA DE FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA PARTIDOS POLÍTICOS.....	81
TABELA 15 - EXISTE PROIBIÇÃO DE COMPRA DE VOTOS?	82
TABELA 16 - OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDOS E CANDIDATOS.....	82
TABELA 17 - TRANSPARÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	83
TABELA 18 - ÍNDICE DE RIGIDEZ SOBRE O FINANCIAMENTO ELEITORAL	83
TABELA 19 - ÍNDICE DE RIGIDEZ SOBRE O FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHA	85

TABELA 20 - CORRELAÇÃO ENTRE CORRUPÇÃO E ÍNDICES DE RIGIDEZ DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (2014) 86

TABELA 21 - REGRESSÃO LINEAR SIMPLES ENTRE AS VARIÁVEIS ÍNDICE DE RIGIDEZ SOBRE O FINANCIAMENTO ELEITORAL E CORRUPÇÃO..... 87

TABELA 22 - ÍNDICE DE RIGIDEZ SOBRE O FINANCIAMENTO POR PAÍS. 95

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1- PORCENTAGEM DOS RECURSOS PÚBLICOS E PRIVADOS EMPREGADOS NAS CAMPANHAS NOS PAÍSES DESTACADOS ABAIXO..	29
GRÁFICO 2 - FINANCIAMENTO DE CAMPANHA, VALORES FUNDOS PÚBLICO (FEFC E FP) E PRIVADO.	38
GRÁFICO 3 - CLASSIFICAÇÃO DAS FONTES DE DOAÇÃO ELEIÇÕES 2010/2014	40
GRÁFICO 4 - CLASSIFICAÇÃO DAS FONTES DE DOAÇÃO, ELEIÇÕES 2018	40
GRÁFICO 5 - PARTICIPAÇÃO ELEITORAL NO BRASIL (PORCENTAGEM DE ELEITORES EM RELAÇÃO A POPULAÇÃO)	42
GRÁFICO 6 - ENRIJECIMENTO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL	42
GRÁFICO 7 - EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL	44
GRÁFICO 8 - RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E CORRUPÇÃO	62
ILUSTRAÇÃO 9 - ÍNDICE GERAL DE RIGIDEZ SOBRE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA.....	84
GRÁFICO 10 - ÍNDICE DE RIGIDEZ DE FINANCIAMENTO ELEITORAL GERAL PONDERADO PERCENTIL POR PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO CATEGÓRICO	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

BREXIT – *Britain Exit* (Saída Britânica)

CATEG – Categórica

CDU – *Christlich-Demokratische Union Deutschlands* (União Democrata Cristã)

EUA – Estados Unidos da América

FDP – *Freie Demokratische Partei* (Partido Democrático Liberal)

FEC – *Federal Election Commission* (Comissão Eleitoral Federal)

FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha

FP – Fundo Partidário

IDEA - *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONGs – Organizações Não Governamentais

PACs – *Polity Action Comity* (Comitês de Ação Política)

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

STF – Superior Tribunal Federal

TB – Transparência Brasil

TI – Transparência Internacional

TN – Tesouro Nacional

TREs – Tribunais Regionais Eleitorais

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

V-DEM – *Varieties of Democracy*

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é promover uma análise empírica sobre o financiamento de campanha, em especial o financiamento empresarial, trazendo um quadro comparativo entre diversos países com sistemas políticos diferenciados, observando se há vínculo entre o modelo de financiamento e os níveis de corrupção como ficou aparente na justificativa do TSE quando proibiu o financiamento empresarial como sendo a fonte de corrupção das relações entre financiadores, partidos, candidatos e governo. Tema sempre recorrente dentro do cenário político, o financiamento de campanha tem se mostrado diversificado em vários países com sistemas políticos diversos, com regras e limites próprios, alvo de críticas e constantes regulamentações no Brasil e no mundo. O financiamento eleitoral mostra ser um tema polêmico por levantar questionamentos entre os interesses privados nas eleições e em instituições governamentais, geralmente associando-se a relações escusas entre o privado e o agente público em casos de corrupção. A ação dos agentes privados nas campanhas eleitorais levanta questões sobre o interesse dos mesmos sobre a política a ser desenvolvida pelo agente político, uma ação clara dos grupos de interesse sobre as instituições e suas regulamentações. Ao analisar os diferentes sistemas de financiamento partidário, público ou privado e seus desenhos institucionais, observamos os limites estabelecidos em diferentes países como forma de combate à corrupção política e estabelecemos quadros comparativos entre diferentes sistemas políticos e seus sistemas de custeamento estabelecendo grau de rigidez aos modelos dos mesmos. Para tal estudo, fizemos uma análise bibliográfica sobre o tema proposto, bem como para uma melhor análise utilizamos um Banco de Dados com 180 países e 29 variáveis sobre financiamento partidário, derivado do Banco de Dados do IDEA (Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral), de 2014. O estudo mostra que o financiamento empresarial é amplamente usado no mundo mesmo em países com baixos índices de corrupção, análise dos dados apresenta-nos que não há correlação entre o modelo de financiamento de campanha e a corrupção e, que um maior grau de rigidez sobre o financiamento eleitoral não resulta necessariamente em menos corrupção. Diante de tais constatações, a proibição do TSE mostra-se ineficiente, por não levar em consideração as instituições políticas, o cenário político, a cultura política, o sistema de fiscalização nem o sistema jurídico.

Palavras-chave: Financiamento de Campanha; Financiamento Empresarial; Eleições; Corrupção.

ABSTRACT

The main objective of this work is to promote an empirical analysis on campaign financing, especially business financing, bringing a comparative table between different countries with different political systems, observing if there is a link between the financing model and the corruption levels as it was. apparent in the justification of the TSE when it banned corporate finance as the source of corruption in relations between financiers, parties, candidates and the government. Always a recurring theme within the political scenario, campaign financing has been diversified in several countries with different political systems, with their own rules and limits, the target of criticism and constant regulations in Brazil and worldwide. Electoral financing proves to be a controversial issue as it raises questions about private interests in elections and in government institutions, often associated with shady relations between the private and the public agent in cases of corruption. The action of private agents in election campaigns raises questions about their interest in the policy to be developed by the political agent, a clear action of interest groups on institutions and their regulations. In analyzing different public and private party financing systems and their institutional designs, we look at the boundaries set in different countries as a means of combating political corruption and establish comparative tables between different political systems and their costing systems by establishing a degree of rigidity to the models. of the same. For such study, we made a bibliographic analysis on the proposed theme, as well as for a better analysis we used a Database of 180 countries and 29 variables on party financing, derived from the IDEA Database (International Institute for Democracy and Assistance 2014). The study shows that corporate finance is widely used worldwide even in countries with low corruption rates; data analysis shows that there is no correlation between the campaign finance model and corruption and that a higher degree of rigidity over electoral financing does not necessarily result in less corruption. Given these findings, the ban on the TSE proves to be inefficient because it does not take into account the political institutions, the political landscape, the political culture, the oversight system, or the legal system.

Keywords: Campaign financing; Corporate Finance; Elections; Corruption.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA, DEFINIÇÃO, CRÍTICAS E PRINCÍPIOS.	17
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E PRODUÇÃO SOBRE O TEMA.....	22
4 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E O DEBATE ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO.	26
5 BREVE HISTÓRICO E ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL	33
5.1 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ATUALMENTE NO BRASIL.	37
6 DEBATE SOBRE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA PRIVADO – EMPRESARIAL.....	46
7 CORRUPÇÃO E O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA	54
7.1 CORRUPÇÃO, FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E O CONTEXTO INSTITUCIONAL	59
8 ANÁLISE COMPARATIVA.....	64
9 METODOLOGIA	71
10 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS.....	77
11 CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS.....	91
APÊNDICE.....	95

1 INTRODUÇÃO

O financiamento de campanha é um tema que se destaca nos estudos sobre eleições, isto por influenciar diretamente a dinâmica eleitoral, especialmente, no que se refere ao desempenho de partidos políticos e candidatos.

O financiamento de campanha é um instrumento legal adotado em diversos países e necessário para o fortalecimento da democracia, a equidade de condições apresenta-se como a principal função deste mecanismo eleitoral, promovendo igualdade de condições entre candidatos e partidos independentemente da sua origem ou condição econômica.

O fortalecimento dos partidos e das candidaturas passa por investimentos, principalmente quando falamos em disputa eleitoral, as diferentes fontes de tais recursos merecem realmente um olhar especial e os modelos que se articularam em diferentes países mostram a complexidade do tema.

O desenho institucional relativo ao financiamento de campanha possui uma variedade de tipos. A partir de uma perspectiva comparada, há uma diversidade de regras entre os países, nos quais percebe-se maior ou menor grau de restrições.

A análise sobre o financiamento de campanha vai além da simples observação dos mecanismos de financiamento privado, público ou misto, há uma estrutura política que dá suporte ao custeio e tal estrutura molda o modelo de subsídio construído de acordo com suas instituições formais e informais, tal construção se faz em meio a relações de interesses legítimos em um sistema republicano e democrático.

Em geral, sugere-se que doações empresariais possuem algum grau de associação com a corrupção. Isto porque, supostamente, haveria após o processo eleitoral uma relação entre doadores e políticos eleitos, esta afirmativa é observada por autores que criticam o financiamento privado. No limite, o debate tende a associar doação empresarial com corrupção quase como uma relação automática, o que motivou, inclusive, recentemente no Brasil a proibição

de tais tipos de doações. No entanto, como veremos adiante neste trabalho, os dados não validam tal associação.

Em 2015 atendendo à solicitação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Supremo tribunal Federal (STF) julgou procedente, em parte, o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, segundo o entendimento da maioria dos ministros há uma relação entre o financiamento empresarial e práticas de corrupção.

Além da corrupção, o STF em sua decisão ratificou o pedido de inconstitucionalidade solicitado pelo Conselho Federal da OAB atribuindo também ao contributo de campanha empresarial problemas relacionados a representatividade e proporcionalidade, nas palavras do requerente tal modelo de subvenção monetária “fomenta práticas antirrepublicanas.”¹

Constatamos em nossa pesquisa, que há países que não restringem doações empresariais e possuem baixíssimos níveis de corrupção, o que remete à necessidade de uma análise empírica entre restrição a doações empresariais e corrupção, mostrando que o modelo de financiamento de campanha é uma vítima de um sistema corrompido e não o provocador de tal situação

Atribuir a prática de corrupção à um modelo de financiamento de campanha sem o devido estudo parece-nos um equívoco. Se este modelo de financiamento é tão negativo para as relações republicanas, democráticas e institucionais, como países com baixos índices de corrupção a altos índices de consolidação democrática e sociedade estável adotam tal modelo de financiamento?

Tivemos uma atenção especial em relação ao Brasil, por sua complexidade legal e institucional e por nossa pesquisa ter nascido de uma situação institucional de proibição do financiamento empresarial aqui no país,

¹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>, acesso em 26/02/2019

além disso, junto a proibição se estigmatizou tal aporte financeiro como sendo, necessariamente, ligado a práticas de corrupção.

A análise dos dados nos deram base para argumentar com segurança sobre um tema tão polêmico, que traz em seu pano de fundo uma discussão sobre o funcionamento das instituições, a estrutura do Estado e sua capacidade em articular seus modelos eleitorais, usando meios de restrição ou fiscalização como veremos no andamento deste estudo.

2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA, DEFINIÇÃO, CRÍTICAS E PRINCÍPIOS.

O financiamento partidário é um mecanismo importante para a manutenção dos partidos, partindo do princípio de que democracias fortes se fazem com partidos fortes, a manutenção dos partidos é de fundamental importância para a manutenção da própria democracia. Segundo Speck (2006), “O financiamento de organizações partidárias significa maior democratização do acesso ao engajamento político”.

O financiamento partidário se dá para a manutenção regular do partido, mesmo em anos não eleitorais, para sua organização e para que este possa cumprir seu objetivo enquanto organização de representação dos interesses sociais. De forma geral, o financiamento dos partidos se dá através de contribuições regulares dos filiados, em especial, os que ocupam cargos públicos e do fundo público específico.

Em anos eleitorais, naturalmente o foco dos partidos são deslocados para a arena eleitoral, como também seu esforço político e econômico para lograr êxito, neste caso, o financiamento específico incide diretamente no sucesso eleitoral.

Podemos definir financiamento de campanha como todo o suporte financeiro recebido pelos partidos e candidatos com intuito de viabilizar as campanhas eleitorais, tendo como objetivo ampliar a ação da sua campanha junto ao eleitorado e, conseqüentemente, chegar ao sucesso eleitoral. Speck (2006) de forma mais ampla define:

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. (SPECK, 2007)

Esta definição se faz necessária, tendo em vista que os partidos políticos não são instituições de fins lucrativos como as empresas, apesar de Downs, (1957) observar que “o comportamento dos partidos políticos na arena eleitoral é análogo ao das empresas em um mercado competitivo, ou seja, ambos procuram maximizar os lucros”, com objetivos que demandam recursos que

certamente interferem na disputa dos atores políticos envolvidos, nesta lógica quanto maior a disputa eleitoral maiores serão os gastos.

Uma questão fundamental em meio a um sistema político é: Como se dá o financiamento de campanha? Cada país ao consolidar seu sistema político moldou de acordo com sua realidade política o melhor modelo de financiamento, no entanto, mudanças constantes na regulamentação sobre o tema, mostram o quanto é complexo encontrar o equilíbrio e transparência quando se envolve dinheiro e política.

As money gains influence in politics in both young and old democracies alike, it is becoming increasingly clear that it is one of the main factors influencing both policymaking and election outcomes. Media reports are full of scandals about corrupt politicians, abuse of state funds, the nefarious influence of drug money in politics, and questionable alliances between wealthy donors and politicians, all of which undermines the equality of political competition. Indeed, the role of money in politics is a matter of national debate in many countries. (IDEA, 2015)

De forma geral, observamos que as principais polêmicas sobre financiamento de campanha são: Se este deve ser público ou privado? Se privado, pessoa física ou jurídica (empresas)? Nos sistemas mistos, qual o tamanho da participação de cada ente (Privado e Estado)?

Além dos questionamentos supracitados, outras polêmicas dizem respeito aos limites das doação. As formas e origem das doações são temas polêmicos não só no Brasil mas também na comunidade internacional, pois levantam questões sobre as relações de interesse entre o público e o privado, além de possivelmente interferir na disputa eleitoral ou mesmo desvirtuar o sentido da representatividade em meio ao compromisso econômico firmado.

A crítica sobre o financiamento de campanha, de maneira geral, se dá em três frentes, inicialmente nos casos de fiscalização ineficiente, o poder econômico vai se sobressair minando a concorrência e a competição eleitoral, subvertendo a própria lógica da criação do financiamento, que previa o equilíbrio e equidade de condições entre os competidores em uma eleição.

A segunda crítica faz referência ao peso da representação de um eleitor e de um doador, fazendo-nos refletir: esta representação é igualitária? O pleito de um cidadão não doador tem a mesma atenção que um pleito de um doador? A natureza desta relação é bastante polêmica e alvo de muitas críticas, de

acordo com Speck (2006), “Em sistemas de financiamento político sem regulação os cidadãos têm capacidade muito desigual de aportar recursos para campanhas eleitorais.”

Por fim, a crítica ao financiamento de campanha levanta questionamento sobre uma possível dependência do agente político em relação aos doadores e vice versa, neste ponto específico, se observa a estreita relação entre o financiamento de campanha e possíveis casos de corrupção por favorecimento aos doadores.

Esta relação de trocar apoio financeiro à campanha por benefícios aos financiadores, claramente, viola os deveres de representação e tem um ônus para a sociedade. Estas doações que comprem acesso ao poder ou outras vantagens se aproximam da definição da corrupção na área administrativa. (SPECK, 2006)

O princípio que rege o financiamento dos partidos é o fortalecimento de tais instituições, desta maneira o financiamento dá subsídios para manutenção dos mesmos e suporte financeiro para campanhas eleitorais.

Constatamos que o financiamento de campanha foi instituído com o objetivo de inibir a ação abusiva do poder econômico em eleições, o que poderia ocasionar quebra no equilíbrio entre forças eleitorais promovendo desigualdade de condições entre os candidatos e partidos o que causaria uma elitização extrema da política, comprometendo o próprio sistema democrático, diante deste quadro se fez necessário a regulamentação do Estado sobre os valores empregados nas campanhas e a fonte destes valores.

Nas democracias, independente do seu nível de consolidação, há necessariamente o mecanismo de financiamento de campanha como forma de viabilizar as campanhas eleitorais, conforme Speck (2006): “A competição por votos seria impossível sem os recursos necessários para convencer o eleitor. O dinheiro tem um papel positivo na competição política, mas também há riscos decorrentes do financiamento político.”

Nesta relação de disputa, gastos e limites estabelecidos pelos sistemas eleitorais parecem não ser suficientes, notadamente a participação partidária em meio a um pleito torna-se cada vez mais cara pelos altos custos da campanha, a disputa acirrada, os investimentos em imagem e a propaganda fazem com que

as campanhas tenham um custo considerável para atingir o eleitor e, consequentemente, o êxito eleitoral.

Diante desta necessidade, o financiamento partidário é um dos meios legais para que os partidos consigam fundos para investir na disputa, conforme Figueiredo (2009) “esse aumento nos custos eleva a demanda por mais recursos, o que acaba por ressaltar a importância dos grupos financiadores de campanha como atores centrais do processo político”, nesta perspectiva, segundo o autor, a atuação destes grupos poderia desvirtuar o sentido de representação.

A premissa de que quanto maior o gasto nas campanhas maior as chances de sucesso eleitoral faz com que a regulamentação sobre o financiamento de campanha tenha destaque em todos os países, o que pode ser constatado pelas frequentes modificações na legislação sobre o tema, diante dos recorrentes escândalos de corrupção em todo o mundo.

Em quase todas as maiores democracias do mundo, sucessivos escândalos abalam a legitimidade dos mecanismos de financiamento das eleições e, por extensão, a legitimidade do próprio sistema político. Observamos, nos anos recentes, a eclosão desses escândalos na Espanha, França, Alemanha e Estados Unidos, entre outros. (...) Em quase todos esses países, portanto, nas últimas duas décadas, essa regra sofreu, mais de uma vez, mudanças radicais e seu aperfeiçoamento continua, ainda assim, no centro de suas agendas políticas. (ARAÚJO, 2004)

Temos portanto um paradoxo, o dinheiro na política, especificamente no financiamento de campanha, é necessário por trazer paridade aos competidores, no entanto, o mesmo traz consigo alguns problemas associados e, para resolução de tais problemas, geralmente, adota-se soluções normativas criando um sistema rígido nem sempre eficiente que, por vezes, acaba estimulando a corrupção, ao invés, de combatê-la.

Quando se privilegia o respeito à autonomia das organizações políticas, a regulação se limitará a fixar um marco geral para a auto regulação dos partidos em matéria de financiamento. No entanto, esse enfoque vem sendo superado por outras duas estratégias normativas: a que privilegia o objetivo da transparência e a estratégia intervencionista, que privilegia o estabelecimento de um marco de regras detalhado, prevendo limites, restrições e sanções. (RUBIO, 2005)

Constata-se ao estudar o financiamento de campanha nos diversos países que não há uma fórmula ou modelo pronto, eficiente, de modo que fatores

como a cultura política e o funcionamento das instituições são particulares de cada país, portanto, comportam-se de forma diferenciada, de maneira que um modelo que dá certo nos EUA ou qualquer outro país, pode não ser o melhor modelo para o Brasil.

Como podemos observar o modelo de financiamento de campanha é uma construção institucional que busca aprimorar seus mecanismos eleitorais.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E PRODUÇÃO SOBRE O TEMA.

Em uma perspectiva teórica, o neoinstitucionalismo trouxe para a Ciência Política o retorno da discussão sobre as instituições e como estas influenciam o comportamento das pessoas. Como base da nossa análise, usamos o neoinstitucionalismo da escolha racional ou teoria da escolha racional, por observarmos a ação dos agentes públicos ou privados, indivíduos ou grupos como racionais em suas escolhas buscando potencializar seus ganhos e benefícios.

Esta linha teórica parece-nos a mais adequada ao nosso trabalho, se enquadrando na lógica do financiamento de campanha que estudaremos a seguir, para Batista e Marques (2012): “Neste sentido, essa versão do neoinstitucionalismo se preocupa com o efeito de regras formais e informais sobre o comportamento racional de atores envolvidos em trocas políticas ou econômicas”.

O comportamento racional em nosso trabalho está associado com a lógica do financiamento de campanha que busca o sucesso eleitoral em meio a ganho de benefícios por conta da competição e desempenho dos partidos e candidatos. Nesta perspectiva, o risco de ser punido por crime eleitoral ou comum parece basear-se na impunidade ou falta de jurisprudência, tendo em vista, a pequena quantidade de casos de irregularidades em financiamento de campanha que tenham condenação.

A prática da corrupção também está associada a um comportamento racional, principalmente quando há impunidade, desta forma os agentes políticos públicos ou privados não se sentem constrangidos em tais práticas e, ainda, conseguem seus objetivos maximizando os lucros.

Basicamente, o financiamento de campanha apresenta elementos que o vinculam à corrupção, principalmente o dinheiro, visto como um mal necessário. A este respeito Speck, “Dinheiro e política são símbolos de dois princípios radicalmente opostos nas democracias modernas [...] Nas campanhas eleitorais, no entanto, o dinheiro tem papel-chave.”² (2010), afinal, campanhas eleitorais

² Artigo publicado na Revista Le Diplomatie no site > <http://diplomatie.org.br/o-dinheiro-e-a-politica-no-brasil/> acesso em 10/04/2018

são dispendiosas, segundo Peixoto, (2010) “em grande medida, a discussão acerca do financiamento de partidos deve-se à estreita e indissociável relação existente entre as esferas de poder econômico e político, ou seja, entre dinheiro e eleições”.

A associação entre financiamento de campanha e os escândalos de corrupção vinculam os termos, de maneira que as mudanças no modelo de financiamento se dão geralmente após casos de corrupção e não como forma de aperfeiçoamento espontâneo do sistema eleitoral, desta maneira se faz necessário estabelecer conceitos básicos sobre a corrupção para melhor discorrer sobre os temas.

As relações público/privado e as vantagens mútuas parecem vincular o sistema de financiamento de campanha à corrupção, porém, tem-se que ir além do determinismo ou achismo, buscando dentro dos sistemas eleitorais as falhas nos mecanismos que regulem tais relações.

A bibliografia acerca do financiamento de campanha apesar de extensa, apresenta autores que escrevem pontos de análise distintos, tendo em vista que o tema se desdobra em outras temáticas de igual importância mas com focos diferentes. Segundo Mancuso (2015) em seu balanço acerca da produção bibliográfica sobre financiamento político nos períodos de 2001 - 2012, os eixos de maior debate e seus respectivos autores são:

TABELA 1 - BIBLIOGRAFIA ACERCA DO FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO

Destaque/ Enfoque	Autor/ano
Por que os modelos de financiamento político variam?	Bourdoukan 2009; Reis, Ferreira & Fialho 2011
Análise sobre os modelos de financiamento público, privado e misto, suas vantagens e desvantagens	Rubio 2005; Pironi 2008
Legislação sobre o financiamento político no Brasil,	Araújo 2004; Campos 2009; Reis 2010
Financiamento político, legislação e contexto histórico	Speck, 2012

Legislação sobre financiamento político em outros países	Araújo 2004; Speck 2010; Ohman 2011; Reis, Ferreira & Fialho 2011
Financiamento público em perspectiva comparada	Bourdoukan 2009
Fundo partidário no Brasil	Campos 2009; Braga & Bourdoukan 2009
O uso do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) em rádio e TV como formas de financiamento político	Campos 2009; Bolognesi & Cervi 2011; Dantas 2011; Speck 2012
Tratamento tributário diferenciado aos partidos políticos	Campos 2009
Financiamento empresarial em período não eleitoral, para comissões e diretórios partidários de nível nacional, estadual e municipal	Campos 2009; 2011

Fonte: Mancuso, (2015)

Mancuso (2015) em seu estudo sobre o financiamento de campanha aponta ora o dinheiro como variável explicativa, ora como variável dependente e sintetiza a discussão sobre o financiamento de campanha empresarial em três pontos: a relação entre investimentos e resultado eleitoral; a relação entre investimentos eleitorais e benefício para os financiadores; e os determinantes do financiamento eleitoral, tais pontos destacaremos afrente com a devida análise.

Além dos destaques acima e das áreas estudadas, destacamos o estudo do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), publicado em 2015 acerca do financiamento eleitoral no mundo, especificamente sobre 180 países, aqui no Brasil o estudo foi publicado em parceria com a Fundação Getúlio Vargas com o título de: Financiamento de Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais: Um Manual sobre Financiamento Político, tendo como editores: Elin Falguera, Samuel Jones, Magnus Ohman.

Destacamos também, sites que trazem dados e artigos sobre financiamento eleitoral bem como outros dados para análise política relacionados à eleições:

Site do IDEA *Institute*: <https://www.idea.int/> com dados, notícias e artigos sobre eleições, o site se propõe a monitorar as democracias de maneira a ser uma ferramenta de acompanhamento sobre as democracias do mundo. Como missão o site destaca:

We seek to provide decision makers with accurate information on existing options and their likely implications. We make comparative experiences available to actors across the political and institutional spectrum. This facilitates inclusive processes in which political will for change can emerge. ³ IDEA, (2019)

Outro site que dispõe de dados sobre eleições e financiamento é o site da Transparência Internacional, <https://transparenciainternacional.org.br/home/destaques> e sua versão nacional Transparência Brasil, <https://www.transparencia.org.br/>, tais sites tem como foco a luta contra a corrupção expondo dados sobre eleições, gastos e receita de campanha, a Transparência Brasil tem um site apenas com dados sobre eleições. O site Às Claras, <http://www.asclaras.org.br/@index.php?ano=2014>, com dados sobre financiamento de campanha de partidos, candidatos, bem como doadores entre outros dados relevantes.

Além dos sites acima, destacamos também o V-DEM com amplo banco de dados com foco nas democracias, <https://www.v-dem.net/en/>, e ainda, os sites oficiais com dados sobre as eleições no Brasil como o site da justiça eleitoral, <http://www.tse.jus.br/>. Todos esses canais são fontes importantes de análise e dão suporte estatístico e conceitual sobre eleições e financiamento de campanha.

³ Disponível em: <https://www.idea.int/about-us/mission-values>, acesso em: 20/03/2019

4 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E O DEBATE ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO.

Historicamente, o financiamento de campanha privado foi a primeira forma de apoio político a partidos e candidatos, sendo esta, inicialmente, a única fonte de receita dos partidos. Após a Segunda Guerra Mundial, correntes políticas começaram a se articular para promover em diversos países o custeamento público sobre as campanhas de partidos e candidatos, como forma de combater a ação e abuso do poder econômico e a elitização da política. Trazendo-o (o financiamento público) como mecanismo de pluralismo político, abria-se um leque de possibilidades de modelos de financiamentos de campanha.

É importante frisar, que o financiamento de campanha por empresas ou pessoa física quando regulamentado, dentro de regras claras é legítimo e amplamente adotado em todos os países do mundo com raras exceções, conforme Ohman (2015), “o financiamento político tem um papel positivo a desempenhar nas democracias: ele pode ajudar a fortalecer os partidos políticos e candidatos e fornecer oportunidades para concorrer em condições mais igualitárias”.

O financiamento das campanhas eleitorais é matéria das mais controversas em todas as democracias do mundo. Existe a consciência do peso que o poder econômico pode representar na formação da decisão de eleitores, parlamentares e administradores; existe, conseqüentemente, a preocupação em regular as fontes e modos de financiamento das eleições. As regras diferem significativamente, de país para país. (ARAÚJO, 2004)

Há basicamente três modelos de financiamento de campanha o privado, o público e o misto, porém, destes três modelos básicos se diversificam outros modelos derivados que apresentam variações nas restrições, concessões e limites.

A diversidade de modelos de financiamento de campanha nos mais diversos países aponta algumas restrições que nos dão a real noção do desafio que se apresenta na regulamentação sobre o financiamento, uma das principais polêmicas, diz respeito ao financiamento privado ou público, não necessariamente a adoção de um ou outro, mas qual a parcela de contribuição atribuída a estas doações.

Segundo Rúbio (2005), “um argumento tradicional a favor do financiamento privado refere-se à natureza dos partidos políticos como associações privadas e com participação voluntária”, desta forma a liberdade de participação traz como principal bandeira a pluralidade política e a participação, inclusive financeira, da sociedade através da pessoa física ou jurídica de acordo com sua ideologia ou opção político partidária.

Para os críticos, o financiamento privado é visto como problemático do ponto de vista do compromisso assumido e representatividade, levantando-se questões éticas e morais sobre as relações do político e as empresas financiadoras das campanhas, outro aspecto problemático seria a possível falta de competitividade gerada pelo poder econômico.

No entanto, apesar das críticas mencionadas acima excluir totalmente o financiamento privado, parece-nos não ser uma saída adequada para qualquer problema gerado pelo financiamento, como observa Rúbio (2005) abaixo, a exclusão total pode gerar mais problemas que a regulamentação, além de coibir a participação da sociedade civil no processo eleitoral inclusive o financiamento de campanhas.

A nosso ver, a pura e simples proibição dos aportes privados tem duas consequências claras e negativas. Em primeiro lugar, esses aportes continuarão a existir por meios ilegais, canalizando-se de forma encoberta e fora de qualquer possibilidade de controle e transparência. (...)Em segundo lugar, o Estado terá de ampliar a parcela do orçamento público alocada aos partidos ou candidatos, por mais baixos que sejam os custos das campanhas. (RUBIO, 2005)

Já em relação ao financiamento público, Speck (2011) observa que: “Entre os possíveis objetivos está o apoio aos partidos pequenos (...); o incentivo à estabilidade ou à maior competitividade”, já para Rúbio (2005) o financiamento público, “gera condições de competição eleitoral equitativas; promove a participação de partidos ou candidatos que carecem de recursos e não têm capacidade de arrecadação; evita a pressão direta ou indireta dos capitalistas e doadores sobre os atores políticos.” Certamente, as vantagens do financiamento público não excluem o financiamento privado como modalidades complementares adotadas em vários países.

A crítica ao financiamento público se faz por significar dinheiro público gasto em campanhas eleitorais, levando-se em consideração os elevados gastos de uma campanha eleitoral pertinente a países sem estabilidade econômica e

social, um gasto tão elevado parece não ter apoio popular, ainda mais quando os partidos e candidatos historicamente, culturalmente e tradicionalmente não gozam de credibilidade junto à população.

Em países subdesenvolvidos ou propensos a crises econômicas severas, com altos índices de pobreza e amplos setores da população com necessidades básicas insatisfeitas, a sociedade questiona a alocação de recursos do orçamento público aos partidos políticos. (...) Por outro lado, se o grosso dos gastos dos partidos é custeado com recursos públicos produz-se uma relação de dependência com o Estado, uma espécie de “estatização” dos partidos. (RUBIO, 2005)

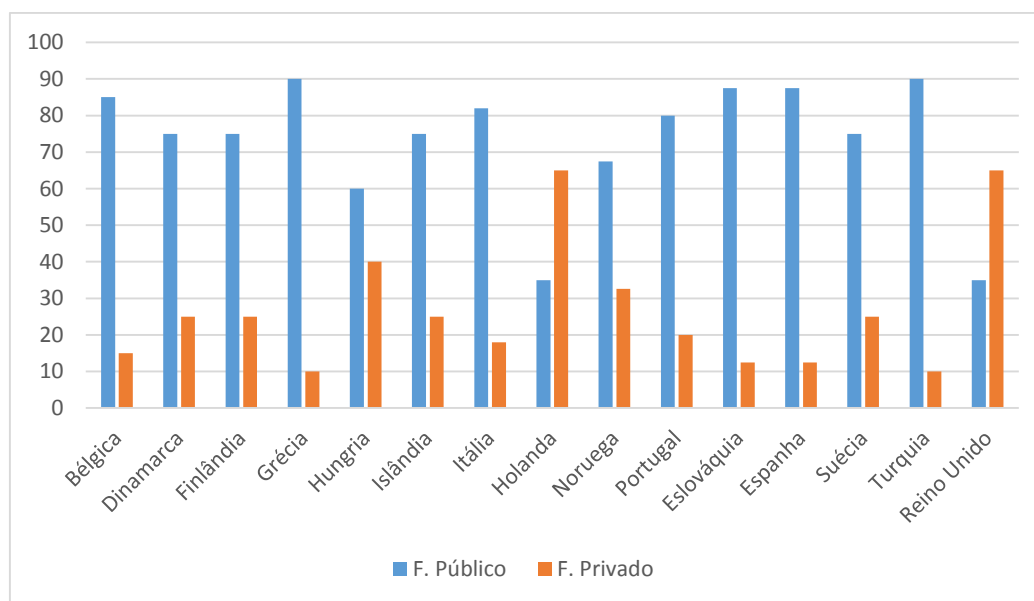
Em meio às críticas e realidades institucionais, cada país procurou ajustar ao seu sistema político as regulamentações para o financiamento partidário, havendo na maioria dos países, sistemas mistos de financiamento com maior ou menor participação pública ou privada na modalidade empresarial ou através de pessoa física buscando o equilíbrio nesta relação.

Um dos eixos principais de qualquer regulação em matéria de financiamento dos partidos políticos refere-se à proveniência dos fundos que integram os recursos partidários ou das campanhas eleitorais. As opções incluem o financiamento exclusivamente privado, o financiamento baseado integralmente no subsídio com fundos públicos e numerosas variantes de financiamento misto. (RUBIO, 2005)

Segundo estudo do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) feito em 2014 sobre 180 países, há uma diversidade de modelos de financiamentos e distribuição de recursos, entre estes, poucos na verdade, apenas um é totalmente público, o Butão - país da Ásia com quase 800.000 habitantes que em 2008 passou de uma Monarquia Absoluta para uma Monarquia Constitucional. Tomando por base o nosso estudo, podemos dizer que o Butão é altamente rigoroso com relação ao financiamento de campanha, por não aceitar outras formas de contribuição a não ser o custeio público.

Apesar deste caso único, observa-se que em alguns países há uma grande participação do dinheiro público no financiamento partidário como no México 95%, Colômbia 89%, Uruguai 80%, na Europa destacamos o gráfico abaixo:

GRÁFICO 1- PORCENTAGEM DOS RECURSOS PÚBLICOS E PRIVADOS EMPREGADOS NAS CAMPANHAS NOS PAÍSES DESTACADOS ABAIXO



Fonte: Nexo Jornal⁴

Com relação a um possível controle ou inibição da corrupção pelo modelo de financiamento público ou privado a literatura parece não observar tal fato.

O efeito do financiamento público como antídoto contra a corrupção não tem corroboração empírica suficiente. De fato, episódios de corrupção associados ao financiamento da política verificam-se tanto em países que preveem o financiamento público quanto naqueles que não o contemplam. (RUBIO, 2005)

O financiamento de campanha misto é sem dúvida o mais adotado no mundo, diferenciando-se entre os países pela parcela de contribuição e participação das instituições públicas ou privadas, porcentagem investida por cada setor, os mecanismos de controle das doações, e a fiscalização com maior ou menor grau de rigidez.

A fim de evitar ou prevenir a influência ilegítima dos doadores na ação pública dos candidatos, os países têm recorrido a um duplo sistema de limitações: de um lado, estabelecem-se limites máximos para os montantes dos aportes privados, com o intuito de diversificar as fontes de receitas; de outro, proíbem-se alguns aportes em razão da qualidade do financiador (indivíduos ou governos estrangeiros, sindicatos, empresas concessionárias de obras públicas etc.). (RUBIO, 2005)

⁴ Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/02/06/Como-funciona-o-financiamento-de-campanha-em-pa%C3%ADses-desenvolvidos-e-no-Brasil> > Acesso em 05/12/2018

Alguns dados sobre o financiamento de campanha em diversos países, tendo por base o banco de dados do IDEA (2014) com 180 países, dão-nos um panorama de como delinea-se o financiamento no mundo.

Inicialmente, observamos que a maioria dos países, não proíbe o financiamento empresarial nem para partidos (acima de 70%) nem candidatos (acima de 69%).

Além de não restringir as doações empresariais, a maior parte dos países, também não estabelece um limite de gastos de campanhas de partidos e candidatos, a exemplo da Índia e Finlândia. Entre os que limitam estão a Argentina e a Bulgária.

A restrição passa a ser algo mais evidente entre os países quanto a doações de empresas que possuem algum tipo de relação econômica com os governos. Aproximadamente 48% dos países não permitem doações nessas condições.

Estudos mostram que o financiamento de campanha no mundo tem sofrido alterações constantes certamente os desafios de regulamentação sobre valores e transparência dos doadores são comuns em todos os países que buscam um equilíbrio entre o poder econômico e o poder político.

TABELA 2 - MODIFICAÇÕES NA LEGISLAÇÃO SOBRE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

País	Ano de Modificação na Legislação Sobre Financiamento de Campanha							
Alemanha	1957	1966	1982	1992				
França	1988	1990	1993	1993	1995	1996	2000	
Itália	1974	1993	1997					
Portugal	1993	1995	1998	2000				
Panamá	1957	1999						
Costa Rica	1971	1988	1991	1992				
Brasil	1950	1965	1971	1993	1995	1997	2006	2015

Fonte: Países, Almeida (2007); Brasil, Souza (2010). Elaborado pelo autor

As mudanças na legislação sobre o financiamento de campanha podem ser motivadas por diversos fatores, entre eles, a fragilidade na legislação vigente frente a desvios de conduta dos partidos, candidatos e doadores, pressão popular ou da mídia. No entanto, a mudança se dá segundo Norris (2011), dentro de uma lógica racional, objetivando o ganho ou no mínimo a manutenção de determinados benefícios, a mudança fica condicionada segundo o autor a novos

personagens no cenário político, bem como a capacidade de articulação das “velhas” forças políticas.

As long as the electoral arena does not change and the current rules benefit the ruling parties, the electoral system is not altered. As the electoral arena changes (due to the entry of new voters or a change in voters' preferences), the ruling parties modify the electoral system, depending on the emergence of new parties and the coordinating capacities of the old parties. (NORRIS, 2011)

No Brasil não é diferente, tivemos nos últimos anos modificações com relação ao modelo de financiamento de campanha que vem sendo desenhado já há um bom tempo, tendo em vista o grande número de escândalos de corrupção.

Aproximadamente 70% dos países não restringe as doações empresariais, na maior parte deles há algum tipo de aporte a partidos e candidatos por parte dos governos. Mais de 60% dos países financia de alguma forma tanto os partidos como as campanhas eleitorais.

Antes da decisão do STF (2015), o Brasil era um dos países que permitia doações de empresas, mesmo as que possuíssem negócios com os governos, mas recorrentes escândalos de corrupção fizeram com que houvesse mudança na lei que passou a restringir todo e qualquer financiamento empresarial.

Quanto aos gastos partidários regulares dos partidos, em momentos não eleitorais, mais de 70% dos países exige a prestação de contas, lembrando que a maior parte dos partidos recebe recursos públicos. Já em relação aos gastos durante as campanhas eleitorais a maioria dos países também exige a prestação de contas, embora em menor escala

A maior parte dos países exigem, ainda que, as prestações de contas apresentadas sejam públicas visando garantir a transparência dos gastos. No entanto, paradoxalmente, menos do que 50% dos países exigem que as identidades de doadores sejam públicas, o que no limite, pode minimizar a transparência em torno das doações.

O cenário que temos, ao analisar os dados acima, revela que a maioria dos países tem uma postura, até certo ponto, permissiva quando estabelece abertura ao financiamento empresarial, participativa ao manter o financiamento

público e que não abre mão da transparência evidenciado na exigência da prestação de contas.

Certamente, a confiança nas instituições de controle dão maior segurança para que os países tenham uma postura liberal ao tratar de financiamento de campanha no entanto o mal funcionamento destas instituições dá margem para a corrupção associada ao financiamento.

5 BREVE HISTÓRICO E ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL

O financiamento de campanha no Brasil passou a ser amplamente discutido já há alguns anos devido aos casos de corrupção fruto de relações entre empresas e agentes públicos, políticos que em meio a operações policiais como a “Lava Jato”, tiveram todo o esquema de caixa dois, favorecimento de empresas, desvio de verbas, falsos processos licitatórios, entre outros delitos amplamente divulgados pela mídia.

O estudo do financiamento eleitoral no Brasil mostra-se importante, tendo em vista, não só a repercussão da mídia a respeito do tema, mas, principalmente, por trazer uma análise sobre o modelo de financiamento eleitoral, além de outros fatores:

O estudo do investimento eleitoral no Brasil – com ênfase no financiamento eleitoral empresarial – justifica-se por diversas razões. Em primeiro lugar, porque esse investimento é vultoso e crescente (...) Em segundo lugar, o estudo se justifica porque grande parte desse investimento é realizada por empresas privadas. (...) Em terceiro lugar, porque a concentração do investimento eleitoral em poucas empresas de grande porte pode afetar valores democráticos importantes, tais como a igualdade política, distorcendo-a em favor dos grandes financiadores, e a competição política, enviesando-a em favor dos concorrentes mais bem financiados. (MANCUSO, 2012)

Abaixo um breve histórico sobre as mudanças na regulamentação do financiamento de campanha no Brasil em meio ao contexto histórico e político, além de alguns fatores que foram determinantes e influenciaram diretamente no modelo de financiamento eleitoral.

Ao analisar as eleições no Brasil, antes da perspectiva democrática, observamos que no período imperial, o poder econômico era critério de participação nas eleições, o voto censitário era parte de um sistema censitário onde a barreira econômica determinava os que votavam e mais ainda os que concorriam aos cargos “públicos”.

A elitização extrema deixava de fora da atividade política nacional, boa parte da população que não tinha condições econômicas exigidas. De acordo com Jairo Nicolau as últimas eleições para a Câmara dos Deputados realizadas no Império o número de votantes era baixo, “Calculada como proporção da população total, o comparecimento é baixo: 1% (1881), 1% (1885), e 0,9%

(1886), (NICOLAU, 2002), em tal sistema não havia preocupação com a atuação do poder econômico na disputa eleitoral o próprio sistema era excludente, de maneira que, não se mostrava aberto a participação popular ou política pública que regulamentasse o financiamento eleitoral.

Com a proclamação da República e a queda do voto censitário, sem a barreira econômica, mas com a barreira de gênero (mulheres excluídas) e cultural (analfabetos), a participação política naquele momento ainda se mostrava, apesar da aparente abertura, restrita ao poderio econômico, controle das oligarquias regionais e fraudes eleitorais, tanto que não houve um aumento significativo no número de participantes da chamada República Velha.

Na República Velha (1889-1930) a taxa de participação foi, “em média, de apenas 2,3%. Somente no final do período, nas eleições de 1930, o comparecimento chegou a marca de 5% da população”. (NICOLAU, 2002)

As mudanças mais significativas se mostraram a partir do governo Vargas com a abertura do voto feminino em 1932 e a obrigatoriedade do voto para homens. Em 1934, foi criada a Justiça Eleitoral com valor constitucional o que, certamente, possibilitou a regulamentação e fiscalização do processo eleitoral nas eleições futuras, com o objetivo de inibir a fraude eleitoral e o abuso do poder econômico no processo eleitoral.

Apesar de alguns avanços em termos de regulamentação eleitoral, em 1945 com relação à regulamentação de financiamento de campanha, constava apenas, a proibição ao financiamento por estrangeiros, seguramente, uma precaução contra a ação de grupos e interesses estrangeiros no Brasil em meio a um contexto de ascensão de ideologias na Europa, uma ação norte-americana no continente e uma guerra a nível mundial ainda recente.

No Brasil, em 1950, com o código eleitoral, o financiamento eleitoral foi realmente regulamentado e a proibição se estendeu como podemos notar abaixo:

Art. 144. É vedado aos partidos políticos:

- I – receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de procedência estrangeira;
- II – receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal;

III – receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público.

Art. 145. São considerados ilícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições cuja origem não seja mencionada. (BRASIL, [LEI Nº 1.164, 1950, Art. 144/145.](#))

A partir de 1950, a conjuntura internacional apresentava-se sob a lógica da Guerra-Fria e suas implicações externas e internas que os países enfrentavam, tais implicações refletiam na regulamentação eleitoral no sentido de tentar barrar a ação de grupos externos e suas ideologias na política nacional, mesmo que, sob a roupagem de instituições nacionais como partidos, principalmente os de esquerda e sindicatos geralmente ligados a tais partidos ou ideologias, justificando-se assim, a proibição de financiamento de sindicatos além dos mesmos serem subsidiados por dinheiro público.

A proibição de financiamento por parte dos sindicatos não significa falta de participação política dos mesmos, os sindicatos rapidamente tornaram-se fortes catalizadores de votos que associavam-se indireta ou diretamente aos partidos pelo viés ideológico, ou ainda, pelo pragmatismo característico das relações de poder.

Os sindicatos fornecem alguma ferramenta para levantar fundos, mesmo que não forneçam dinheiro diretamente? A resposta é sim; por exemplo, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), aliada do PT, organizou várias tentativas de levantar fundos para a candidatura de Lula em 1998, nas portas de fábricas, hospitais e universidades. (...) Muitos candidatos recebem apoio financeiro e organizacional dos sindicatos, mas esse dinheiro pode ser declarado como gastos do sindicato, e não gastos diretos com campanha. Uma dinâmica similar ocorre em outros países. (SAMUELS, 2006)

No período ditatorial brasileiro, entre 1964-1985, destacam-se a criação do código eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965); a Lei de organização dos partidos políticos (Lei 4.740/65) e a (Lei 5.682 de 21 de julho de 1971), tais leis estabeleceram os partidos políticos como pessoa jurídica de direito público interno, a partir de então, previa-se o modelo misto (público e privado) de financiamento de campanha e a introdução do fundo partidário.

Após o fim da ditadura, com a reabertura política e efetivamente com a constituição de 1988, houve uma nova regulamentação em relação ao financiamento de campanha, às Leis 9.096, de 19 de setembro de 1995, que revisou a regulamentação dos partidos no Brasil estabelecendo tais entidades

como pessoa jurídica de direito privado, essa revisão regulamentou os partidos conferindo-lhes limitações, condicionamentos e prerrogativas, e a lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, esta estabeleceu os limites para as doações de pessoas físicas e jurídicas.

A reabertura política após o período ditatorial trouxe um cenário de disputa aberta entre os partidos, com maior envolvimento da mídia e do marketing político o que aumentava consideravelmente os gastos de campanha, mais uma vez, a regulamentação fez-se necessária para evitar na medida do possível o abuso do poder econômico nas campanhas.

Os constantes escândalos de corrupção que aconteceram após a reabertura política, veiculados pela mídia refletiram diretamente no enrijecimento do sistema de financiamento eleitoral. Inicialmente, o caso PC Farias no governo Collor, o que gerou uma série de restrições ao financiamento de campanha principalmente do setor privado, em 1993, 1995 e 1997, posteriormente em 2005 mais escândalos de corrupção levaram a mais restrições desta vez associações esportivas, ONGs e entidades religiosas.

Por último, o caso mais marcante de corrupção na história do Brasil, a operação Lava Jato, que desvendou um esquema milionário, envolvendo agentes do governo, políticos, candidatos e empresas que financiavam campanhas em troca de contratos e benefícios, este último teria levado o STF a questionar a constitucionalidade das doações de pessoa jurídica.

O Supremo Tribunal Federal, em sessão nesta quinta-feira (17), por maioria e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux, “julgou procedente em parte o pedido formulado na [Ação Direta de Inconstitucionalidade \(ADI\) 4650](#) para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do ministro Teori Zavascki. (BRASIL, STF, ADI 4650, 2015)

Com este ajuste, o STF determinou o fim das contribuições de pessoa jurídica, desta forma, as contribuições empresariais foram proibidas restando apenas como doação privada a doação de pessoa física. Tal decisão foi posteriormente ratificada pelo Congresso Nacional pela reforma eleitoral (lei 13.165/15).

Durante nossa pesquisa observamos ainda, dois outros tipos de doações que são pouco comentadas, são as doações de diretórios e comitês para candidatos e entre eles mesmos, este tipo de doação acontece em decorrência da necessidade dos partidos e candidatos em remanejar verbas dentro das próprias coligações para promover um melhor desempenho dos candidatos e partidos.

5.1 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ATUALMENTE NO BRASIL.

As novas regras que proibiram as doações empresariais trouxeram uma nova realidade, destacando o doador pessoa física, este, tem o limite de doação de 10% do rendimento bruto declarado no ano anterior à eleição, isso fez com que o volume de doações caísse, consideravelmente, já que, às empresas não tinham limites para doações. Para sanar tal problema, o Congresso Nacional reservou aos candidatos um fundo público bilionário.

Em 2017 foi aprovada, então, com a reforma política (lei 13.488/17), a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, com recursos do Tesouro Nacional, o fundo eleitoral, como ficou conhecido o FEFC que faz parte do Orçamento Geral da União. O valor exato definido pelo Congresso Nacional, foi de R\$ 1.716.209.431,00, sendo disponibilizado para as campanhas políticas dos 35 partidos do País nas eleições 2018.

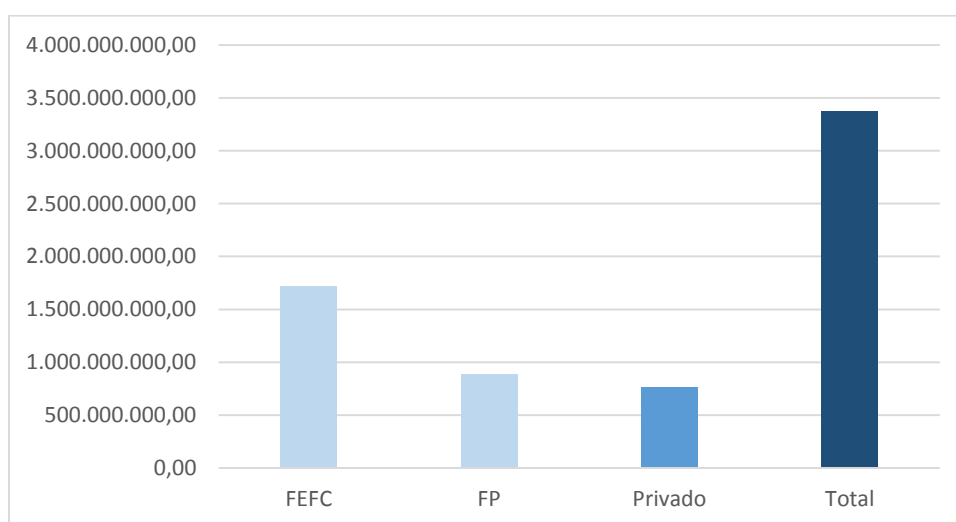
O que ficou constatado, nas eleições 2018, foi o novo perfil dos doadores das campanhas eleitorais, saíram de cena às empresas e entraram os empresários, sócios, administradores, de maneira que, diante das mudanças nas regras de doações eleitorais tivemos um crescimento no número de doadores segundo o TSE em 2014 foram 138.112 doadores, já em 2018 foram 152.067 em média o número de doadores cresceu 10%.

Para superar a dificuldade gerada pelo fim do financiamento de campanha empresarial, os partidos usaram em 2018, além do Fundo Especial de Campanha - FEFC, que citamos anteriormente, o Fundo Partidário, a título de esclarecimento o fundo partidário objetiva garantir o financiamento dos partidos. Nas eleições de 2018 o TSE, garantiu que seus recursos também poderiam ser usados para o financiamento de campanhas. Com recursos aprovados pelo Congresso Nacional para 2018 o Fundo Partidário alcançou a soma de R\$ 888,7

milhões, R\$ 780,35 milhões provenientes da dotação orçamentária anual e R\$ 108,37 milhões de multas eleitorais.

Ao fim do primeiro turno, o financiamento de campanha apresentou que os candidatos tiveram 2,82 bilhões de receita, dos quais 2,06 bilhões de recursos públicos (fundo partidário e eleitoral) o que significa 73% dos recursos, enquanto 764 milhões, 27% foram provenientes de financiamento privado ou recursos próprios. Estes dados são referentes ao primeiro turno, estando ainda em disputa a presidência e o governo de 13 estados e do Distrito Federal, o que certamente aumentou os dados.

GRÁFICO 2 - FINANCIAMENTO DE CAMPANHA, VALORES FUNDOS PÚBLICO (FEFC E FP) E PRIVADO.⁵



FONTE: Estadão Dados⁶

Em relação à eleição passada, no entanto, às doações diminuíram consideravelmente, em 2014, foram arrecadados com doadores pessoa física, R\$ 708,9 milhões em 2018. Segundo matéria do Estadão, a 10 dias do segundo turno, os valores estavam em R\$ 405,2 milhões, a redução pode ser atribuída aos limites de gastos e de doações estabelecidos pela nova legislação eleitoral.

7

⁵ Números referentes ao 1º Turno.

⁶ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,entenda-o-que-sao-e-quais-as-diferencas-entre-o-fundo-eleitoral-e-o-fundo-partidario,70002362544>. Acesso em 15/03/2019

⁷ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,numero-de-doadores-cresce-10-nas-eleicoes-2018,70002552289>. Acesso em 03/01/2019

A tabela abaixo mostra-nos claramente um aumento no número de doadores de pequenos valores e uma diminuição no número de doadores de grandes valores, certamente, os escândalos associados a política de limitação dos gastos e doações surtiram efeitos, neste sentido.

TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DAS DOAÇÕES (PESSOA FÍSICA) POR FAIXA DE VALOR NAS ELEIÇÕES 2014 E 2018

Faixa de Doação	2014	2018
Até R\$ 100	11.249	46.487
De R\$ 100 a R\$ 500	25.970	36.237
De R\$ 500 a R\$ 1000	30.819	26.281
De 1.000 R\$ a 1 milhão	70.045	43.037
Mais de 1 milhão	29	25

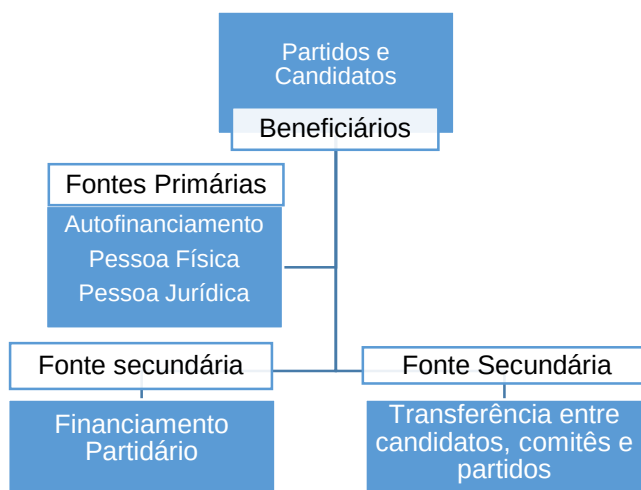
Fonte: Estadão⁸

Notadamente, o fluxo do dinheiro mudou da eleição 2014 para a eleição 2018, enquanto na eleição de 2014 tínhamos cinco fontes de financiamento de campanha, na de 2018 tivemos o mesmo número de fontes (cinco), porém, de diferentes origens.

Nas eleições 2014 tivemos como fonte de recursos para a campanha o autofinanciamento; as doações de pessoa física; as doação de pessoa jurídica (empresas); o financiamento partidário (financiamento público) e as transferências entre candidatos, comitês e partidos. Speck (2011), classifica estas cinco fontes de financiamento em dois grupos: “as fontes primárias, que incluem autofinanciamento, doações de cidadãos e de empresas”, e o segundo grupo, “chamado de fontes secundárias porque partidos e candidatos recebem recursos de outras fontes para aplicá-las diretamente nas campanhas ou repassá-las a outros candidatos.”

⁸ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,numero-de-doadores-cresce-10-nas-eleicoes-2018,70002552289>. Acesso em 03/01/19

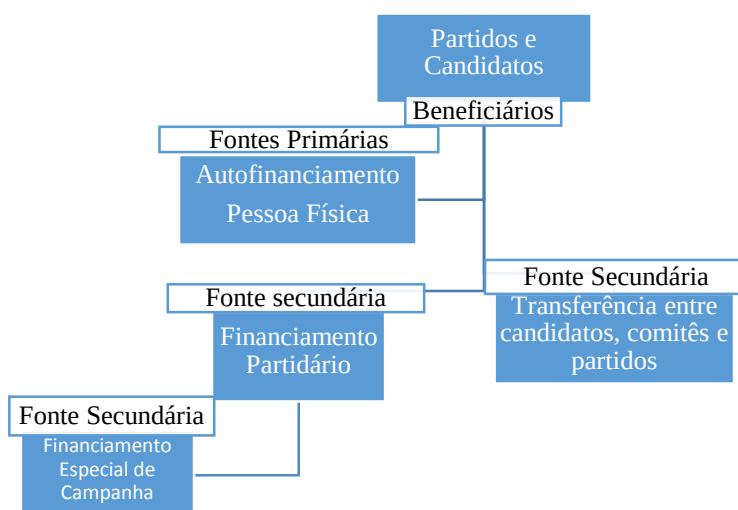
GRÁFICO 3 - CLASSIFICAÇÃO DAS FONTES DE DOAÇÃO ELEIÇÕES 2010/2014



Dados: Speck (2011); Elaborado pelo autor

Nas eleições 2018 continuaram o autofinanciamento; as doações de pessoa física e as transferências entre candidatos, comitês e partidos, todavia, o financiamento público desmembrou-se em duas fontes: o fundo especial de campanha e o fundo partidário. Como citamos anteriormente, uma manobra para suprir a falta do financiamento empresarial, utilizando a classificação de Speck (2011), diminuiu uma fonte primária e aumentou uma fonte secundária.

GRÁFICO 4 - CLASSIFICAÇÃO DAS FONTES DE DOAÇÃO, ELEIÇÕES 2018



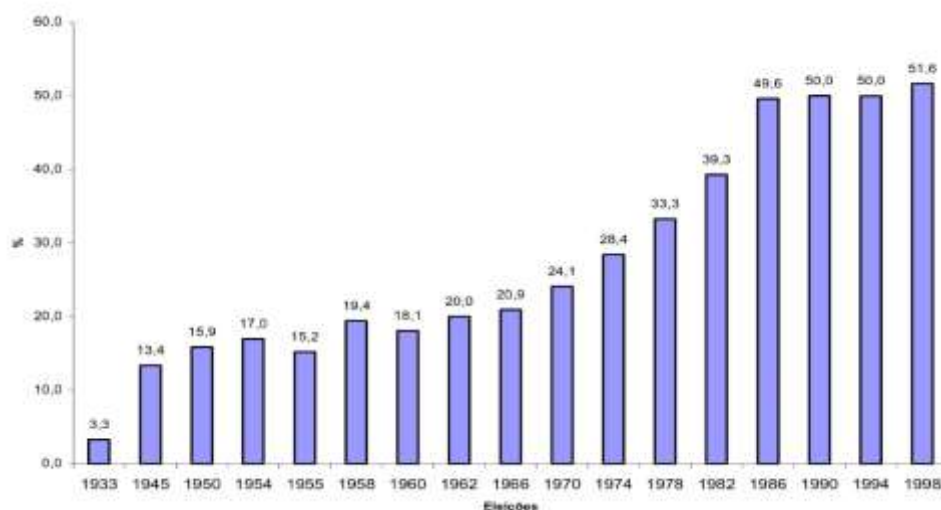
Dados: Speck (2011); Elaborado pelo autor

Após a análise acima, podemos observar que alguns fatores influenciaram e influenciam significativamente as mudanças no financiamento de campanha, o contexto histórico que refletiu sobre a política nacional, a consolidação do sistema eleitoral brasileiro, a maior participação do eleitorado, a ação de grupos de interesse e da mídia influenciando a opinião pública frente aos constantes escândalos de corrupção.

Certamente, as ações dos grupos de interesse e pressão sobre as políticas públicas devem ser mais bem analisadas, tendo em vista, seus interesses particulares frente a tais políticas. Segundo Berry (1989), grupo de interesse é o “corpo organizado de indivíduos que compartilham os mesmos objetivos e que tentam influenciar as políticas públicas”, esses interesses tornam-se mais polêmicos quando tratamos de financiamento de campanha, haja vista que políticos e partidos são beneficiários indiretos do financiamento de campanha, as restrições recaem sobre eles, porém, os mesmos são parte ativa do Estado, do Governo, do Executivo e do Legislativo.

A legislação a respeito do financiamento de campanha tomou corpo a partir da maior participação dos eleitores no processo eleitoral, certamente, a maior competição eleitoral proporcionou o surgimento de uma legislação mais rigorosa a respeito do financiamento, gradativamente, à medida que a participação eleitoral aumentava e conseqüentemente, o número de eleitores, o sistema de financiamento eleitoral tornava-se mais rígido, abaixo o gráfico sobre a participação da população nas eleições no Brasil e as informações sobre a “evolução” do financiamento de campanha mostram-nos esta constatação.

GRÁFICO 5 - PARTICIPAÇÃO ELEITORAL NO BRASIL (PORCENTAGEM DE ELEITORES EM RELAÇÃO A POPULAÇÃO)

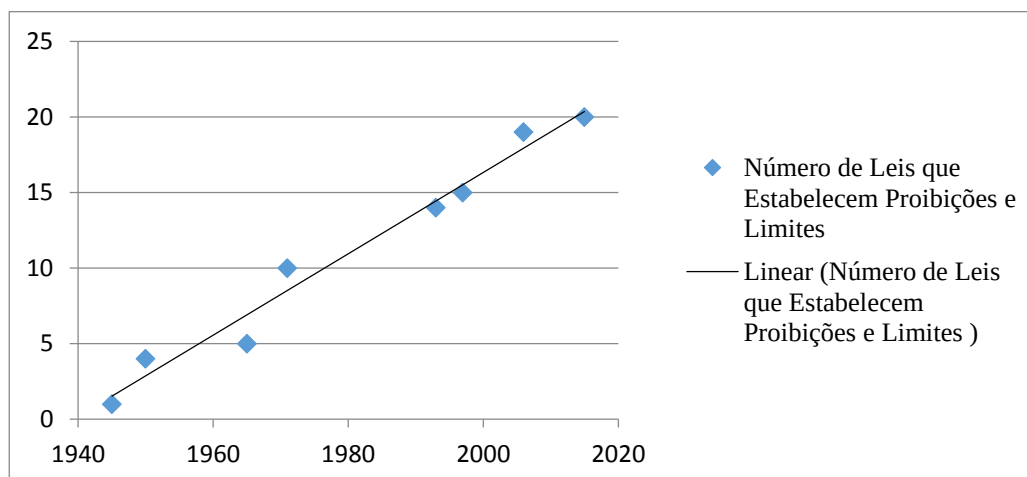


Fonte: Nicolau (2002)

Atualmente, a participação da população nas eleições é um pouco maior que 70%, segundo dados do STE, o Brasil conta com 147.306.275 eleitores aptos e um total de 209,3 milhões de pessoas.

Abaixo o gráfico mostra-nos uma clara tendência de enrijecimento do financiamento de campanha no Brasil frente a alguns fatores de ordem externa e interna, mas que se refletiram diretamente sobre a política, fazendo com que houvesse constantes ajustes, veremos mais à frente que esta tendência de ajuste sobre o financiamento de campanha não é exclusividade do Brasil, ajustes são necessários de acordo com os desafios de regulamentação sobre tal política.

GRÁFICO 6 - ENRIJECIMENTO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL



FONTE: Souza, (2010), <http://www.stf.jus.br/portal/> - Acesso 05/08/2018.
Elaboração do autor

Podemos observar que, a medida em que aumentava a participação da população no processo eleitoral, este ficava mais caro, tendo em conta a necessidade de maior abrangência da campanha eleitoral. Neste contexto, o financiamento eleitoral ganha destaque na mesma proporção que o Estado brasileiro busca normatizar e instituir regras cada vez mais rígidas sobre o financiamento de campanha.

Atualmente, no Brasil, temos as seguintes proibições, receber direta ou indiretamente doações em dinheiro ou estimável em dinheiro, mesmo por meio de publicidade de qualquer espécie, proveniente de:

- ✓ Concessionário ou permissionário de serviço público;
- ✓ Entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- ✓ Entidade de utilidade pública; Entidade de classe ou sindical;
- ✓ Entidade ou governo estrangeiro;
- ✓ Entidades beneficentes e religiosas;
- ✓ Entidades esportivas;
- ✓ Organizações da sociedade civil de interesse público;
- ✓ Organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- ✓ Órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- ✓ Pessoa jurídica (empresas).
- ✓ Pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;

As penalidades para os partidos e doadores que não cumprirem as restrições acima variam, vão desde multas para pessoas físicas e jurídicas no valor de 5 a 10 vezes a quantia envolvida, impedimento para participar de licitações e contratos com o poder público, até restrições ao acesso ao fundo partidário aos partidos envolvidos.

Para os candidatos beneficiados por abuso de poder econômico nas eleições, pode ser aplicada a pena de cassação do registro ou do diploma, podendo o candidato torna-se inelegível pelo prazo de 8 anos a contar da eleição em que praticou a ilicitude, sem prejuízo de responder criminal ou

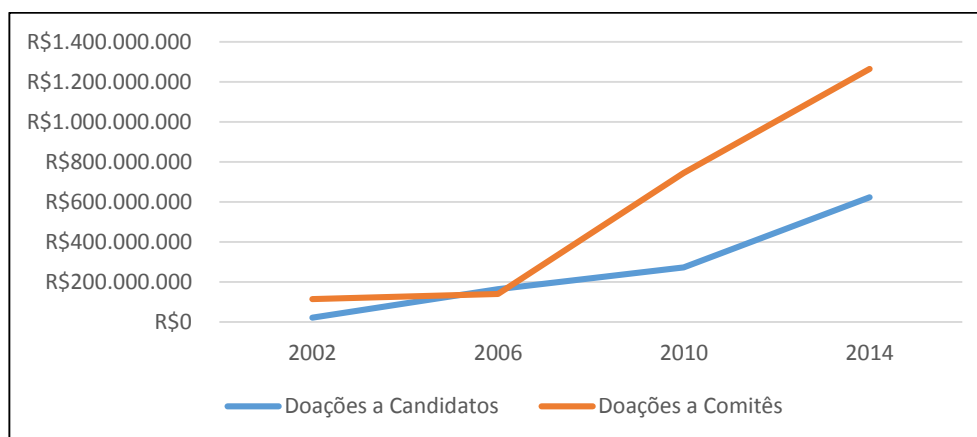
disciplinarmente pela conduta, nos termos do inciso XIV do artigo 22 da Lei Complementar 64/90.

O alto custo das eleições no Brasil e valores sempre crescentes fazem com que os partidos e candidatos busquem meios de arrecadação, nem sempre lícitos para concorrer com outros candidatos, a constatação dos gastos sempre ascendentes fez com que fossem estabelecidos limites de gastos aos candidatos, de acordo com o cargo disputado. A Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, fixou o limite de gasto de campanha eleitoral em valores absolutos por cargo eletivo para as eleições de 2018.

O cargo da Presidência da República possui limite de gastos de campanha até R\$ 70 milhões para o primeiro turno das eleições, em caso de segundo turno, acréscimo de 50% deste valor. Para os cargos de Deputado Estadual ou Distrital o limite é de R\$ 1.000.000,00, para o cargo de Deputado Federal o limite é de R\$ 2.500.000,00, para os cargos de Governador e Senador há uma variação por estado de acordo com o número de eleitores. Mas, até que ponto a restrição de limites é eficiente?

Na verdade, as eleições brasileiras são certamente ainda mais caras, uma vez que os gastos declarados de nossos candidatos são muito inferiores aos gastos reais. Os especialistas estimam essa diferença entre um mínimo de duas vezes e um máximo de dez vezes. Assim, nossa eleição geral de 1994, cujo gasto total declarado foi de US\$ 3,5 bilhões, teria custado, na verdade, alguma cifra entre US\$ 7 e US\$ 35 bilhões. A estimativa mais modesta supera em muito o gasto com a eleição norte-americana de 1996, que teria custado US\$ 3 bilhões. (ARAÚJO, 2004)

GRÁFICO 7 - EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL



Fonte: Transparência Brasil

A crescente de gastos gera um problema relacionado a elitização da política e quebra do princípio democrático da equidade de condições, como vimos anteriormente, o financiamento eleitoral que buscava trazer a equidade acaba diante deste quadro de extrema valorização das campanhas eleitorais perdendo seu efeito, já que segundo dados referendados pela bibliografia, os que mais gastam, geralmente, são eleitos.

Temos um sistema de financiamento eleitoral rígido, com vários dispositivos legais que limitam o financiamento, falhas na fiscalização, onde o TSE e os TREs não mostram-se capazes de fiscalizar as doações ou o gasto eleitoral, somado a eleições extremamente caras, o que acaba incentivando as doações ilegais e o crime eleitoral através do caixa dois e das doações e gastos não declarados.

6 DEBATE SOBRE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA PRIVADO – EMPRESARIAL

O financiamento de campanha privado empresarial é certamente, um dos mais polêmicos, como destacamos anteriormente, o debate conta com argumentos favoráveis e contrários, abaixo uma análise da literatura sobre esta modalidade de financiamento.

Segundo Mancuso (2015), a literatura sobre financiamento de campanha privado especificamente empresarial, concentra-se em torno de três grandes questões, seriam elas:

- ✓ “As contribuições e os gastos de campanha afetam os resultados eleitorais?”
- ✓ “As doações de campanha resultam em benefícios para os financiadores?”
- ✓ “Que fatores explicam as contribuições e os gastos de campanha?”

Na primeira questão nota-se a preocupação com a influência do poder econômico sobre os resultados eleitorais, quando em sua origem, o financiamento de campanha foi criado justamente para inibir este fator tentando igualar as condições de disputa, com a captação de recursos, candidatos e partidos poderiam concorrer com candidatos e partidos que já tivessem base econômica sólida.

Estudos sobre financiamento de campanha apresentam o dinheiro como uma variável importante, deparamo-nos com uma certa unanimidade, entre os pesquisadores e o montante gasto em uma campanha influencia no resultado, portanto, quanto maior o gasto, maior a probabilidade de sucesso eleitoral, tanto que o papel do dinheiro na política é uma questão de debate e alvo de regulamentação nacional em muitos países, segundo o próprio Mancuso (2015), “um dos resultados mais sólidos na literatura é a associação positiva entre financiamento e gasto eleitoral e a quantidade ou proporção de votos recebidos pelos candidatos”.

Para Samuels (1997 e 2001), quanto maior os gastos em campanha, maior a chance de sucesso eleitoral nas eleições, baseando-se na análise feita para o cargo de deputado federal no Brasil nas eleições de 2002 e 2006, o

mesmo sendo observado por Peixoto (2008 e 2012) e Figueiredo Filho (2009) nas eleições de 2006. Jairo Nicolau (2017), sobre as eleições de deputados federais de 2014 aponta os seguintes dados oficiais:

O total de despesas dos 513 eleitos foi de R\$ 909 milhões, enquanto os 4.480 candidatos não eleitos gastaram R\$ 520 milhões; ou seja, as despesas dos deputados representou 64% de todo o gasto realizado em 2014. (...)A comparação entre os valores dos dois grupos fica mais clara quando observamos os gastos médios. Um candidato eleito gastou em média R\$ 1,772 milhão, enquanto um candidato derrotado teve um gasto médio de R\$ 116 mil; ou seja, a despesa de uma candidato eleito foi cerca de 15 vezes maior do que a de um não eleito. (NICOLAU, 2017)

Em números totais, em 2010, segundo estudo realizado por Backes (2014) com dados do STE, dos 513 deputados eleitos, 369 foram os que mais gastaram em seus estados, isso significa 71,9% das cadeiras da câmara dos deputados como mostra a tabela abaixo:

TABELA 4 - CANDIDATOS ELEITOS COM MAIORES GASTOS NOS ESTADOS ELEIÇÕES 2010

UF	Eleito	Não Eleito	Suplente	Total
AC	7		1	8
AL	7		2	9
AM	4		4	8
AP	4		4	8
BA	29		10	39
CE	17		5	22
DF	7		1	8
ES	7		3	10
GO	14		3	17
MA	12		6	18
MG	43		10	53
MS	6		2	8
MT	4		4	8
PA	14		3	17
PB	8		4	12
PE	22		3	25
PI	9	1		10
PR	22		8	30
RJ	28		18	46
RN	6		2	8
RO	5		3	8
RR	3		5	8
RS	23		8	31
SC	10		6	16
SE	7		1	8
SP	47		23	70
TO	4		4	8
Total	369	1	143	513

FONTE: Backes (2014)

Portanto, tal perspectiva para os cargos majoritários, parece-nos incontestável, inclusive alguns estudos apontam que o próprio sistema majoritário de lista aberta contribuiria para o alto gasto, pois obrigaria os candidatos a abrangerem grandes áreas para obter o sucesso eleitoral aumentando os custos, além de concorrer em um sistema de um contra todos, inclusive contra partidários, somado a outros fatores que encareceriam o voto.

Campaigns are also intensely competitive, expensive, and require extensive fundraising from private donors. Open-list proportional representation for federal-deputy elections pits candidates against their list mates as well as those from opposing parties. (BOAS, HIDALGO, RICHARDSON, 2014)

Para o sistema proporcional, usando os dados oficiais das disputas para Presidente do Brasil das eleições, 2002, 2006, 2010 e 2014, observamos que os vencedores dos pleitos tiveram maiores gastos, já o caso da eleição presidencial de 2018, parece ser um *outline*, a eleição do Presidente Jair Bolsonaro quebra a lógica do maior gasto = sucesso eleitoral, tendo em vista que segundo dados do TSE, o presidente eleito registrou gasto de R\$ 1.721,537, já seu adversário no segundo turno Fernando Haddad teria registrado despesa de R\$ 34.400,867.

Certamente, os fatores que fizeram desta eleição um diferencial na perspectiva do investimento eleitoral merecem uma análise a parte, onde será possível identificar as estratégias e rejeição de determinados candidatos em meio a conjuntura política nacional o que não cabe em nossa pesquisa.

Com relação ao segundo questionamento, segundo a literatura, podemos afirmar que sim, as doações de campanha resultam em benefícios para os financiadores. Aqui, onde analisaremos surge outro questionamento bem mais amplo e polêmico, esses benefícios são lícitos, dentro de regras claras e transparentes com interesses bem definidos ou ilícitos, geralmente ocultado na forma de caixa 2 para os partidos e candidatos e contratos irregulares para as empresas?

A literatura sobre o tema procura analisar qual a natureza da relação entre partidos, candidatos e financiadores, neste item devem ser observadas as múltiplas relações entre financiadores e financiados quer estas relações sejam lícitas ou ilícitas.

Tais relações suscitam polêmica e controvérsia, principalmente diante do “ganho” com o financiamento por parte dos doadores.

Podemos destacar neste item a ação dos grupos de pressão e interesse o lobby empresarial e sua relação com os candidatos.

Os benefícios visados pelos doadores podem ser de diversos tipos, tais como acesso aos tomadores de decisão, celebração de contratos com o poder público, obtenção de regulamentações favoráveis, realização de gastos públicos que favoreçam seus interesses (por exemplo: construção de infraestrutura que beneficie suas empresas) etc. (MANCUSO, 2015)

Segundo Figueiredo Filho (2004), a análise das relações entre financiadores e financiados se dá em duas perspectivas, uma seria sua influência na formação de políticas públicas (agenda-setting and interest groups), “argumentando que os grupos procuram definir os assuntos com os quais o governo deve se preocupar (Kingdon, 1984)”, a outra perspectiva é do (interest groups and access), “argumentando que as contribuições de campanha feitas pelos grupos de interesse são uma das estratégias possíveis para garantir o acesso político (Clawson, 1999; Hansen, 1991; Langbein, 1986).”

Diante das evidências e da discussão teórica, não há como contestar que há benefícios aos doadores, o que se passa a discutir, então, é a natureza destes benefícios se lícitos ou ilícitos, bem como a legitimidade da representação.

Mas, até que ponto pode-se associar financiamento de campanha empresarial e corrupção? Há alguma correlação? Estas são as principais perguntas que buscamos responder com este trabalho e certamente será nosso ponto de discussão mais à frente.

A possibilidade de benefícios ilícitos fizeram com que as leis ficassem mais rígidas ou que houvesse maior controle dos órgãos de fiscalização, esses são os dois caminhos percorridos pelos países que tratam do financiamento de campanha, ou enrijecem as leis ou investem nos meios de controle.

De maneira geral, podemos identificar que o enrijecimento da legislação sobre financiamento de campanha se dá pela pena aplicada ao crime relacionado ao financiamento de campanha, geralmente corrupção, ou pelo alto

grau de restrições as formas de financiamento, como forma de combater as relações ilícitas, esta última tem sido uma prática comum.

Por fim, analisaremos o terceiro questionamento que segundo Mancuso (2015), é comumente abordado pela literatura e procura explicar os fatores que levam as empresas a contribuir com os gastos de campanha.

Questionamento amplo que abre margem a várias respostas relacionadas a tais fatores que explicariam a motivação para contribuições, já os gastos segundo Heiler; Viana e Santos (2016), podem ser agrupados em cinco segmentos "comunicação e publicidade"; "infraestrutura"; "gastos com pessoal"; "doações a outros candidatos e também partidos"; e "outros gastos não especificados", inclusive segundo os autores, a maneira como cada candidato distribui seus gastos pode determinar ou não o sucesso eleitoral, sendo um fator importante a ser considerado.

Com relação aos fatores que explicam as contribuições, de forma mais objetiva, adequando-se ao foco do nosso estudo e aproveitando a polêmica acerca do financiamento privado, mais especificamente empresarial, optamos por reformular o questionamento: Por que uma empresa ou o setor privado teria interesse em financiar um partido ou candidato?

A literatura aponta algumas motivações inclusive legítimas, segundo Mancuso (2015), em seu estudo sobre o financiamento eleitoral, citando inclusive outros autores, há três fatores:

“Um dos possíveis fatores é a afinidade ideológica (Speck 2011) ou a “motivação cívica” (Mancuso 2012), segundo a qual os empresários doam para exprimir preferência pelas propostas dos partidos e candidatos contemplados(...) Outro fator possível é a ameaça, pelo candidato, de prejudicar os interesses de empresários que não financiem sua campanha (Speck & Pfeiffer 2007), (...) Um terceiro fator é o investimento em busca de vantagens mútuas (Speck 2011) ou a barganha (Mancuso 2012). Aqui, as doações são vistas como trocas, entre empresários e candidatos, de recursos eleitorais por benefícios.” (MANCUSO, 2015)

Analisaremos abaixo de forma concisa cada uma das motivações, acima citadas que levariam a uma empresa a financiar um candidato ou partido:

“Afinidade Ideológica ou motivação cívica” – Neste caso encontramos o financiamento ligado às convicções políticas do doador que se vincula ao

financiado por afinidade, baseado no viés ideológico, tal modalidade se caracteriza pela fidelidade do doador que se alinha a uma determinada corrente ideológica, sem contudo, esperar retorno material ou vantagem nesta relação, neste caso, o mais importante é a propagação do ideal ideológico como bandeira eleitoral.

A nossa primeira hipótese é que os doadores que apoiarem candidatos em função da sua afinidade ideológica apoiarão estes candidatos incondicionalmente, sem levar em conta as suas chances de sucesso eleitoral. O apoio financeiro não é perdido se o candidato não se eleger, uma vez que o financiamento é a voz desta afinidade. (SPECK, 2011)

As afinidades ideológicas têm se acentuado cada vez mais no mundo, visando a “eterna disputa” entre esquerda e direita, ora a esquerda progride, ora a direita. Apesar dos avanços, o centro parece estar sempre a frente, levando-se em consideração a tendência das pessoas em manter o conservadorismo institucional, principalmente frente aos fantasmas dos extremistas de qualquer lado.

Para se ter uma ideia mais empírica a esse respeito, no Brasil, após uma pesquisa feita pela Gazeta do Povo em mais de 172 municípios, com 2.466 pessoas acima de 16 anos, nos 26 estados e mais o Distrito Federal sobre o posicionamento do eleitor em 2018 antes das eleições, 23,5% se disseram de centro, enquanto 25,4% sem posicionamento, 7,1% não souberam, enquanto os que se posicionaram como esquerda foram 21,4% e direita 22,6%; basicamente os que se posicionaram no centro e sem posicionamento somam 48,9%.⁹

Esses dados refletem o posicionamento do cidadão brasileiro, no entanto, ao falarmos de empresas a afinidade ideológica, não parece ser uma variável explicativa determinante para seu apoio financeiro, até porque, naturalmente, candidatos e partidos com discurso liberal (direita) angariariam mais fundos tencionando seu alinhamento com a defesa de uma economia de mercado.

Outro problema neste ponto é a definição ideológica, que se encontra distante de ser algo transparente e definido, quando falamos de financiamento e política, o PT, por exemplo, teoricamente um partido de esquerda recebeu muito

⁹ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/brasileiro-e-de-esquerda-direita-ou-centro-pesquisa-sugere-tendencia-para-2018-6vo6w26rqcn2k4f3b8mbqdsht>, acesso em: 23/04/2019

dinheiro de empresas que teoricamente estariam distante de qualquer partido com discurso realmente de esquerda.

Apesar das dificuldades em definirmos o que é esquerda e direita no Brasil e de toda a problemática ideológica, não se pode descartar totalmente esse tipo de motivação, citamos como exemplo, o caso de uma empresa de departamentos no Brasil que na campanha presidencial de 2018, apoiou abertamente o candidato Jair Bolsonaro do PSL e baseava seu apoio claramente no discurso ideológico.

“Ameaça, extorsão do candidato” - Certamente um dos casos mais representativos da ação do crime organizado agindo de forma a arrecadar dinheiro para financiar candidaturas, além desta possibilidade, nos chama a atenção o poder coercitivo do candidato em promover prejuízo a determinado setor caso não haja apoio financeiro, neste caso o financiamento se faz como precaução, seria um “lobby negativo”, onde ao invés de buscar benefício junto ao candidato se busca não ter interferência deste nos interesses dos financiadores.

O apoio, neste caso, faz-se necessário, tendo em vista a possibilidade de prejuízos futuros, visivelmente a formação de bancadas no congresso deixa claro a proximidade de certos doadores a determinadas bancadas, não só por afinidade o que seria natural, mas por precaução, podemos citar como exemplo, a aproximação de uma empresa madeireira, que financia um candidato que tem um discurso ligado a defesa do meio ambiente e, que provavelmente, em caso de vitória, integraria a bancada do meio ambiente, o financiamento, neste caso, faz com que o candidato eleito apesar do discurso atue com cautela para não ferir os interesses do financiador.

“Investimento, vantagens mútuas ou barganha” - Este é o fator que talvez melhor explique o financiamento de campanha ou pelo menos tenha maior incidência e volume no montante das doações empresariais, apesar da conotação negativa não há, necessariamente, relação entre esta motivação de doação e relações ilícitas, no entanto, analisar a ação dos agentes privados nas campanhas eleitorais levanta questões sobre o interesse dos mesmos sobre a

política a ser desenvolvida pelo agente político, uma ação clara dos grupos de interesse sobre as instituições e suas regulamentações.

Among candidates from the ruling Workers' Party (PT) who received donations from public-works firms, we find that, on average, an electoral victory brings an additional 138,601 to 346,267 reais (US \$73,921 to \$184,676) in government contracts for each corporate donor—14 to 39 times the average contribution. We find no effect among other parties' candidates, including the PT's legislative allies. (BOAS, HIDALGO, RICHARDSON, 2014)

A perspectiva acima citada, de 14 a 39 vezes de retorno sobre o financiamento eleitoral é uma margem assustadora do ponto de vista da transparência ou licitude desta relação, passando o financiamento de campanha a ser encarado como um investimento necessário para o crescimento das empresas, principalmente em algumas áreas.

Ao estabelecer o financiamento como um investimento necessariamente esperasse o retorno, observamos que esse retorno não necessariamente seja na forma de contratos com o governo, ou qualquer forma ilícita, a forma como o candidato se posiciona sobre determinados temas pode ser sem dúvida uma forma de investimento, principalmente diante dos interesses da empresa.

Neste caso a prática do Lobby, geralmente mal vista no Brasil e sem regulamentação, apresenta-se como legítima, pois diante dos interesses empresariais a ação de agentes privados junto ao agente público é uma prática reconhecida e regulamentada em mais de 17 países, mais permanece sem regulamentação o que faz com que seja associado à corrupção, mas também há uma associação do lobby aos grupos de interesse e pressão, tão presentes na política em qualquer sistema democrático.

Os questionamentos acima nos dão algumas orientações a respeito do debate sobre financiamento de campanha privado, empresarial, no entanto se faz necessário ir além, observando os modelos adotados, analisando dados e as opções institucionais adotadas.

7 CORRUPÇÃO E O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

Segundo Melo (2010), a corrupção, “tratar-se de um fenômeno intertemporal e interestacial, assumindo diferentes significados, ao longo do tempo, bem como distintas facetas em lugares diferentes”, para Guilherme e Avritzer, (2012) “A corrupção atravessa séculos, culturas e sistemas políticos...”.

Essa intemporalidade e interculturalidade da prática da corrupção faz com que nós tenhamos a necessidade de estabelecer um conceito ou alguns conceitos base que, atualmente, melhor definem a prática de corrupção para que possamos usar como referência do nosso estudo e não cairmos no simplismo do senso comum nem nos perdermos no labirinto conceitual da linguística.

Bobbio (1998), em seu dicionário de política define: “Assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”.

No site da Transparência Internacional, organização não governamental de combate à corrupção presente em mais de 100 países, corrupção é definida como: “O abuso do poder confiado para ganho privado”, mais detalhadamente o site define corrupção política como sendo: “Manipulação de políticas, instituições e regras de procedimento na alocação de recursos e financiamento por tomadores de decisões políticas, que abusam de sua posição para sustentar seu poder, status e riqueza”.

Por fim, vamos usar o conceito de Melo (2010), que após um estudo teórico-conceitual define corrupção como sendo: “a ação de um agente, público ou privado, que, em parceria com outros, violam normas e captura recursos para si ou para seu grupo ou instituição de que pelo menos um faz parte”.

Estudos sobre corrupção mostram que este fenômeno é multicausal, análises do Instituto Transparência Brasil apontam dois grupos de indicadores relacionados a corrupção seriam eles:

Os diversos tipos de indicadores disponíveis podem ser classificados em duas categorias amplas: aqueles que podem estar na raiz da corrupção; e aqueles que podem ser afetados pela corrupção. No primeiro caso enquadram-se indicadores referentes ao ordenamento da sociedade, como o sistema jurídico, a eficácia governamental e outros, de modo geral ligados ao que modernamente se denomina

governança. A segunda categoria inclui dados sobre saúde, educação e assim por diante. (ABRAMO, 2000)

Diante da citação acima, podemos identificar o modelo de financiamento de campanha como estando na raiz da corrupção, no entanto, observaremos através da análise dos dados e comparação entre diversos países que, tal modelo na verdade acaba sendo afetado pela corrupção já instalada nas instituições, associado a um sistema deficiente de fiscalização e a certeza da impunidade por tais crimes.

Nos conceitos acima, podemos destacar alguns pontos em comum, inicialmente a relação público/privado, parece ser o ponto chave das relações de corrupção mesmo admitindo que as possibilidades de corrupção possam ocorrer nos mesmos setores ou público/público bem como privado/privado

O segundo ponto a destacar é a quebra dos arranjos jurídicos, normativos, éticos, morais que definem o lugar social e a conduta, bem como os limites de cada agente quer público ou privado, coletivo ou individual, por fim destacamos as “vantagens” que são desejadas pelos agentes passivos ou ativos da corrupção quer seja na forma de favorecimento, poder, riqueza, recursos, tem que haver inegavelmente vantagens a serem oferecidas para que haja a ação e que essa ação gere também vantagens.

De forma geral, conveniu-se classificar os agentes envolvidos em corrupção como ativo, o corruptor, o que provoca, busca o ato, e passivo, o corrupto, o que aceita a ação do ente provocador, apesar da notoriedade singular, agente pode ser qualquer ente individual ou coletivo, pessoa física ou jurídica, político ou não, partido político, instituição governamental entre outros.

Destacamos o agente público por ser ele o elo ativo ou passivo da relação com as instituições públicas. Instituições não são corruptas, pessoas são corruptas, tal afirmativa parece óbvia, mas constantemente nos deparamos com generalizações diante de ações de agentes que mancham a imagem de instituições democráticas e republicanas, como por exemplo o Congresso Nacional, instituição de supra importância para a democracia mas sofre

constantes abalos na sua imagem junto à opinião pública, por conta das denúncias constantes de seus membros envolvidos com casos de corrupção.

Segundo Melo (2011), “Para a manifestação da corrupção, independente do espaço em que se dê, é necessária a presença de três elementos básicos, um agente corrupto, um corruptor e recursos”, o que o autor em questão chama de “Tríade da corrupção”.

O crime de corrupção no código penal brasileiro é associado ao financiamento de campanha se enquadra sob duas perspectivas:

Corrupção passiva “Art. 317 – Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 a 12 anos, e multa.”
Corrupção ativa “Art. 333 – Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 a 12 anos, e multa.” (CÓDIGO PENAL, ART. 317, 333)

Outros crimes podem ser relacionados ao financiamento de campanha e que de forma geral são chamados de corrupção, são eles: peculato, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha entre outros.

Tendo por base a definição acima aplicando-a à lógica do financiamento eleitoral, em regra, o corruptor é a empresa, a representação do interesse privado, o corrupto é o candidato ou o partido, o recurso por parte do corruptor se apresenta na forma de recursos geralmente indevidos, não declarados, para serem aplicados nas campanhas, por conta do candidato as possíveis vantagens oferecidas serão efetivadas com a eleição.

A decisão proferida pelo STF contra o financiamento de campanha empresarial no Brasil, procura justificar tal proibição por ser esta forma de financiamento causadora de “vícios” no sistema eleitoral, o requerente da ADI, a OAB, associou o financiamento de campanha empresarial à prática de corrupção e outros problemas como representação e insucesso nas eleições diante do abuso do poder econômico.

Em linhas gerais, o Requerente alega que o arcabouço normativo impugnado maximiza os vícios da dinâmica do processo eleitoral que, na atual quadra histórica, se caracteriza por uma intolerável dependência da política em relação ao poder econômico. Para o Conselho Federal da OAB, um desenho institucional como o vigente subverte a lógica do processo eleitoral, gerando uma assimetria entre

seus participantes, porquanto exclui ipso facto cidadãos que não disponham de recursos para disputar em igualdade de condições com aqueles que injetem em suas campanhas vultosas quantias financeiras, seja por conta própria, seja por captação de doadores. Por outro lado, a proeminência do aspecto econômico, como condicionante do (in) sucesso nas eleições, cria, segundo alega o Requerente, um ambiente vulnerável à formação de pactos pouco republicanos entre candidatos e financiadores de campanha, em especial durante o exercício dos mandatos eletivos, ocasião em que surgiriam atos de corrupção e favorecimentos aos doadores. Outro problema diagnosticado pelo Conselho Federal da OAB reside na débil capacidade dos limites ao financiamento privado de campanhas previsto na legislação pátria atual para impedir essa cooptação, que potencializa esse cenário já conspurcado. (BRASIL, STF, ADI 4650, 2015)

Alguns autores observam a corrupção pela manutenção do poder como uma forma diferenciada de corrupção, “pós-moderna”, fruto de uma máquina que se perpetua no poder e se alimenta desta corrupção para sua manutenção gerando um ciclo vicioso.

Contudo, em nossos dias cresce uma corrupção pós-moderna. Esta não é um furto aos cofres públicos efetuado por indivíduos ou classes gananciosos. É em seu cerne, uma corrupção fruto da busca do poder pelo poder, que, portanto se auto alimenta, porque a praticam grupos que têm por finalidade principal reeleger-se e assim necessitam de recursos pingues para serem competitivos no próximo pleito. [...] 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. (RIBEIRO, 2007)

É importante observar que para não cair na lógica da incerteza, da aposta, empresas tem dado suporte financeiro a mais de um candidato que disputam o mesmo cargo e que tem chance de vitória para garantir o retorno do investimento, neste caso, fica claro a pretensão do doador em estar associado ao poder, perdendo-se totalmente a perspectiva da doação por afinidade ideológica.

A volatilidade do eleitorado pode ser considerado um elemento importante no cenário político eleitoral, e certamente, explica em parte o comportamento das empresas que financiam mais de um candidato, pois a incerteza no desempenho junto ao eleitorado pode ocasionar prejuízo às empresas que não souberem planejar estrategicamente o financiamento de campanha.

Tal volatilidade, pode ser associado à corrupção, tendo em vista, que o eleitorado flutuante sem identificação partidária fica mais suscetível a investidas

nem sempre legais de candidatos e partidos, bem como as eleições se tornam mais imprevisíveis aumentando a necessidade de investimento chegando ao financiamento de campanha.

If in the past voter, behavior tended to be stable, with a high degree of identification of voters with party, in the last decade the reduction of “voters of belonging,” with an increasing electoral volatility, helped spread corruption. (DELLA PORTA, 2004)

O alto custo das campanhas eleitorais é um fator importante a ser considerado, pois força os concorrentes a buscar fontes nem sempre regulamentadas e estimulando meios não lícitos de financiamento, o que gera um numerário maior do que o declarado nas prestações de contas dos partidos.

O problema se encontra em dois pontos chave: o primeiro com relação aos limites impostos a todos para promover igualdade de condições e para que o poder econômico não se sobressaia na disputa eleitoral, já o segundo, é o compromisso do candidato eleito em retribuir o financiamento favorecendo as empresas ou pessoas físicas nos contratos com o governo.

O primeiro problema com os recursos destinados a campanhas eleitorais é que eles minam um princípio básico das democracias modernas: a igualdade dos cidadãos no processo eleitoral. Os dados demonstram que recursos de campanha provenientes de doações têm um peso preponderante na definição do resultado eleitoral. (...) Finalmente, o financiamento da política com recursos privados pode comprometer os futuros eleitos, na hora em que os doadores cobram a fatura e exigirem tratamento diferenciado. (SPEAK, 2010)

Outro detalhe importante é que o suporte financeiro irregular por parte dos entes privados junto aos candidatos ou partidos se dão por meio de arrecadações não declaradas o chamado “caixa 2”, já que a legislação, geralmente, é rigorosa com relação a valores, limites e autoria dos financiamentos de maneira que limitar mais ou proibir parece não ser eficiente, sem que haja um aparelho eficiente para detectar as irregularidades.

Após analisar os dados sobre financiamento de campanha e corrupção, constatamos que o modelo de financiamento diz pouco, na verdade não mostra ser significativo, já que como observamos anteriormente, a maioria dos países adota o modelo misto com abertura para o financiamento empresarial acima de 70% para partidos e 69% para candidatos, desta maneira seria leviano atribuir ao modelo de financiamento misto ou empresarial o problema da corrupção.

TABELA 5 - RELAÇÃO DE PAÍSES, MODELOS DE FINANCIAMENTO E ÍNDICE DE CORRUPÇÃO (2014)

País	Financiamento Público	Financiamento de Empresas	Índice de corrupção
Alemanha	Sim	Sim	81
Espanha	Sim	Sim	58
Estados Unidos	Sim	Não	74
França	Sim	Não	69
Itália	Sim	Sim	47
Japão	Sim	Sim	72
Reino Unido	Sim	Sim	81

Fonte: Países e Modelos de Financiamento, Backes, 2013

Índice de Corrupção: Transparência Internacional, 2014

Elaboração do autor

Desta maneira, a proibição não parece ser a melhor saída, inclusive estimulando práticas não legítimas, tal postura proibitiva sem um aparelho de controle eficiente faz com que surjam esquemas para burlar a lei.

Proibir doações privadas por completo é excepcionalmente raro(...). Essas proibições não são geralmente desejadas, uma vez que desvinculam os partidos de sua base de apoio na sociedade e incentivam doações ocultas. Ohman (2015)

De forma contraditória ao que se pode imaginar, a rigidez das normas sobre o financiamento de campanha também não resulta necessariamente em índices baixos de corrupção como constatado na análise dos dados.

7.1 CORRUPÇÃO, FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E O CONTEXTO INSTITUCIONAL

Não se pode definir uma causa única para a corrupção, na verdade são vários fatores que levam tal prática, no entanto, se faz necessária uma avaliação de cada possível causa, tendo em vista, as várias possibilidades nos mais diversos desenhos institucionais dos diferentes países de forma que um fator relevante, que provoque corrupção em um país em outro pode não ser relevante, levando em consideração o contexto econômico, social, político e cultural, desta forma generalizações são perigosas fazendo-se necessário a análise dos dados e um estudo mais profundo sobre os casos.

Em geral, a literatura sugere que a corrupção é resultado do poder discricionário dos agentes envolvidos, dos recursos existentes, do cálculo racional aliado a baixos salários, do excesso de regulamentação, da baixa *accountability*, da fragmentação étnica e cultural, da qualidade das instituições, do contexto democrático, da

competitividade econômica, do nível de tributação, do tamanho do Estado e de aspectos históricos. (MELO, 2010, P.37)

Além dos fatores mencionados na citação acima, pretendemos analisar alguns desenhos institucionais como o federalismo/unitarismo, bicameralismo/unicameralismo, presidencialismo/parlamentarismo e, alguns arranjos destes desenhos como o tamanho do parlamento, o sistema de financiamento eleitoral, a fragmentação partidária e o excesso de burocracia e regulamentação.

Não há consenso entre os autores se países democráticos ou não democráticos são mais ou menos corruptos, haja vista a amplitude dos regimes e as mais diversas variações não sendo para alguns autores o regime um determinante. Segundo BATISTA e MARQUES “A comparação entre regimes democráticos e autoritários mostrou-se como baseada em categorias demasiadamente amplas, que poderiam esconder grande variação dentro dos regimes, especialmente dos regimes democráticos” (2012, p.09).

Já o entendimento sobre a corrupção em países totalitários parece ser mais complexo pois a noção de Estado de direito se perde e a lógica do arcabouço jurídico e instituições políticas se alteram bem como as relações entre os interesses envolvidos, não que não haja corrupção, mas tem uma logística diferente.

Para Arendt a novidade do totalitarismo consiste em que ele corrompe as distinções fundamentais entre público e privado, entre Estado e sociedade civil, entre culpados e inocentes, entre bons cidadãos e assassinos, entre exceção e regra, entre razão de Estado, com seus imperativos estratégicos e instrumentais, e o paroxismo de uma lógica de atuação contraproducente e antiutilitária. (MACEDO in AVRITZER, 2012)

Por outro lado, o regime democrático apresenta variações e múltiplas possibilidades de relações de poder e, conseqüentemente, corrupção se mostrando propenso a corrupção, em outra instância a própria divulgação e transparência dos regimes democráticos tendem a expor mais os casos de corrupção, neste sentido, a corrupção seja mais evidente em países democráticos.

“Por essa escala, a democracia estaria talvez condenada a ser a mais corrupta das ordens políticas, precisamente pela multiplicidade dos meios que oferece, pelo número de transações entre pessoas privadas e poderes públicos que estimula e, normalmente, pelo volume dos

recursos a serem distribuídos mediante deliberação coletiva”. (GUILHERME em AVRITZER, 2012)

Em contrapartida, em seu estudo MELO aponta que não há correlação entre democracia e corrupção após análise de dados e bibliografia, mostrando que uma democracia consolidada, não há espaço para arranjos que não sejam os institucionais e formais, pois os agentes mostram-se cientes do seu papel, instituições consolidadas e base no interesse comum.

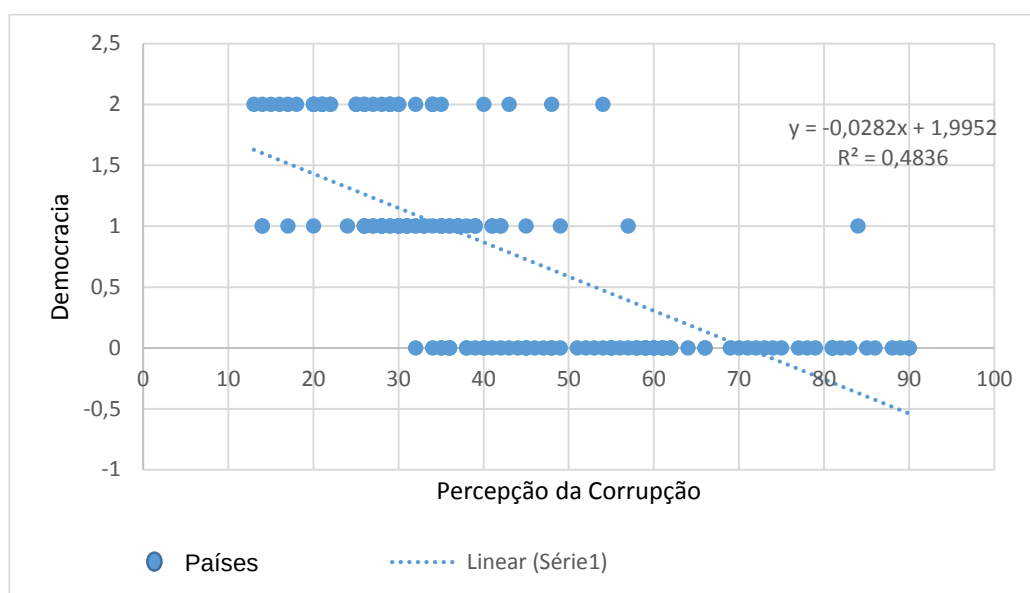
“Instituições políticas sólidas e independentes, com prerrogativas bem definidas e efetiva capacidade funcional, são fundamentais para o desenvolvimento de uma sociedade e, em especial, para o controle da corrupção. Instituições que funcionem, com base em princípios republicanos, desestimulam práticas corruptas, que possuem uma lógica inversa, na qual o interesse comum é sobreposto pelo individual”. (MELO, 2010)

Para referendar a citação acima, analisamos os dados da Transparência Internacional sobre a percepção da corrupção que estabelece uma escala de 0 a 100, onde os países que se aproximem de 0 apresentam um alto grau de corrupção e os países que se aproximarem de 100 apresentam baixo grau de corrupção e relacionamos com os dados da Freedom House que estabelece dados sobre liberdade e democracia, sendo aplicado a uma escala de 1 a 7, usando os próprios critérios da Freedom House.¹⁰

Estabelecemos 0 para livres, 1 parcialmente livres e 2 para não livres, aplicando esses dados em uma regressão linear simples e a disposição dos dados em um gráfico de dispersão, observamos que países mais democráticos tendem a ser menos corruptos, observamos ainda que o $R^2 = 0,4836$, aponta que há esta relação mesmo que moderada entre as variáveis.

¹⁰ Uma classificação de 1 indica o maior grau de liberdade e 7 a menor liberdade. Cada par de avaliações de direitos políticos e liberdades civis é calculado para determinar um status geral. Aqueles cujas avaliações médias de 1.0 a 2.5 são consideradas Free, 3.0 a 5.0 Parcialmente Livre e 5.5 a 7.0 Não Livres.

GRÁFICO 8 - RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E CORRUPÇÃO



Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre a democracia concluímos, então, que quanto mais democrático menos corrupto e, portanto, seu modelo de financiamento de campanha será menos propício a corrupção.

O debate sobre federalismo e unitarismo é um debate entre os que defendem a descentralização e a centralização do poder, à primeira vista imaginamos que um Estado descentralizado, federalista tende a ter uma maior estrutura de controle, até porque o poder é compartilhado entre os entes federados, mas este compartilhamento pode gerar pontos de prática de corrupção.

Os que defendem o unitarismo ou centralismo observam que a menor repartição de poderes traz uma perspectiva de maior controle enquanto os que criticam observam que a centralização pode gerar maior poder de discricionariedade dos agentes políticos e ser mais propenso a corrupção, segundo Batista e Marques, “Kunicová (2005) e Kunicová e Rose-Ackerman (2005) encontram uma relação positiva entre federalismo e corrupção. Isto é, países federais apresentam maior incidência de corrupção do que países unitários.” (2012, p. 36, apud, Kunicová e Rose-Ackerman, 2005).

A discussão sobre Presidencialismo e Parlamentarismo frente a corrupção leva em consideração os desenhos institucionais dos dois modelos e basicamente a relação entre Executivo e Legislativo, essa relação de regulamentação, fiscalização e equilíbrio entre os poderes seria o diferencial para determinar se o sistema é ou não propenso a corrupção, não devendo esta relação se basear em barganhas mas nos limites da negociação republicana e institucional, dentro de limites éticos.

Quando estabelecemos que o modelo financiamento de campanha está associado a práticas de corrupção temos um claro erro de generalização, não sendo observado as instituições políticas, o cenário político, a cultura política, o sistema de fiscalização nem o sistema jurídico, por isso, a necessidade de análise dos modelos de financiamento inseridos em tais contextos produzindo uma análise mais completa.

8 ANÁLISE COMPARATIVA

Tendo em vista, a polêmica em associar o financiamento de campanha empresarial com altos índices de corrupção, escolhemos para análise 05 países com baixos índices de corrupção mas com modelos de financiamento abertos ao custeamento de campanha privado, especificamente o financiamento empresarial, e com baixa ou média rigidez sobre este modelo, nossa análise tomará por base as eleições para o executivo federal.

Diante de tal análise, pretendemos observar o que os modelos estudados contradizem o entendimento de associar o modelo de financiamento empresarial com a corrupção.

Alemanha – Com 80 pontos no ranking da Transparência Internacional (2018) entre os 100 pontos possíveis da escala, sobre a percepção da corrupção, ocupando o 11º lugar entre 180 países do estudo a Alemanha tem um modelo de financiamento de campanha com baixa rigidez apresentando como índice 30 pontos em uma escala de 100.

A Alemanha apresenta um modelo de financiamento de campanha bastante diversificado, aberto a várias modalidades de doação, no entanto, sem abrir mão da transparência, o custeio pode dar-se através de contribuição dos filiados, doação dos mandatários, doações de pessoa física, pessoa jurídica (empresas), de atividades em empresas ou participação societária, eventos, vendas, recursos públicos e de patrimônio próprio.

O financiamento público não pode ser maior que o financiamento privado, e o recebimento de financiamento público também está vinculado a votação no pleito anterior, levando-se em consideração a proporção de votos recebidos no ano anterior. O Estado dá € 0,38 para cada euro arrecadado de pessoas físicas em doações até € 3,3 mil. O modelo é conhecido como "matching funds". Não há limite para as doações privadas, no entanto, as doações acima de 10 mil euros devem ser publicadas na prestação de contas dos partidos, com nome e endereço do doador, há limites apenas para doações estrangeiras com teto em 1000 Euros.

Tomando como mostra o partido da atual Primeira-ministra Angela Merkel, o CDU (União Democrata Cristã) em 2008 recebeu de financiamento os valores abaixo relacionados na tabela, é importante frisar que estes números são variáveis de partido para partido, mas refletem a diversidade de possibilidade de fontes possíveis no modelo alemão, além disso, a proporcionalidade entre a arrecadação das fontes privada e da fonte pública conhecido como apresenta-se como única forma de limitação das receitas dos partidos, chama-nos também a atenção a possibilidade de participação societária em empresas e venda de produtos e arrecadação em eventos, no entanto, não é permitido doações de empresas com contratos com o governo.

As críticas ao modelo alemão se fazem pelo fato do favorecimento das doações aos partidos que estão no governo e portanto tem maior facilidade de atender às demandas dos doadores, sendo assim, os partidos CDU e FDP por terem uma postura de abertura econômica e favorecimento das grandes empresas.

TABELA 6 - RECURSOS RECEBIDOS E DECLARADOS PELO CDU EM 2008

	Milhares de Euros	%
Contribuição dos filiados	41.626	28,13
Contribuições de mandatários	18.072	12,21
Doações de pessoas físicas	13.586	9,18
Doações de pessoas jurídicas (empresas)	7.526	5,09
De atividades em empresas ou participações societárias	0	0
De eventos, vendas ou outras atividades	15.741	10,64
De recursos públicos	43.593	29,46
De outros patrimônios	6.982	4,72
Outras entradas	849	0,57
TOTAL	147.979	100

Fonte: Backes, 2013

Reino Unido – Assim como a Alemanha o Reino Unido apresenta 80 pontos no ranking da Transparência Internacional (2018) entre os 100 pontos possíveis da escala, sobre a percepção da corrupção, ocupando também o 11º lugar entre 180 países do estudo o Reino Unido tem um modelo de financiamento de campanha com baixa rigidez apresentando como índice 45 pontos em uma escala de 100.

A exemplo da Alemanha, o Reino Unido apresenta financiamento de campanha misto, mas diferente dos alemães a proporção do financiamento público é bem menor, para se ter uma ideia nas eleições de 2010 menos de 5% da arrecadação dos políticos veio do financiamento público enquanto 94% da arrecadação dos partidos veio do setor privado.

Apesar da baixa participação do dinheiro público, esta é uma das principais fontes dos pequenos partidos e em alguns casos é destinado ao partido de oposição como forma de equilíbrio de forças políticas

A Inglaterra foi o primeiro país a regulamentar formalmente o financiamento político já em 1883, com o *Corrupt and Illegal Practices (Prevention) Act*. A regulamentação pioneira agia em quatro frentes:

- ✓ Imposição de limites para os gastos de campanhas eleitorais;
- ✓ Proibia algumas despesas caracterizadas como compra de voto;
- ✓ Proibia gastos feitos por terceiros em nome dos candidatos;
- ✓ Permitia uma série de procedimentos de auditoria pública nas contas de campanha

Com o tempo, o sistema político britânico aperfeiçoou o modelo de financiamento de campanha, de acordo com seu sistema político e com sua demanda social atualmente no Reino Unido, os limites são definidos a cada eleição, levando em consideração dados como a inflação, o número de eleitores registrados e o distrito eleitoral, não há restrição ao financiamento privado por pessoa física ou pessoa jurídica.

A crítica aos partidos no Reino Unido é que os maiores seriam dependentes de grandes doações de uma pequena parcela de organizações, empresas e indivíduos ricos, após recentes escândalos envolvendo os três maiores partidos britânicos a discussão acerca de reformas no modelo de financiamento de campanha veio à tona.¹¹

¹¹ Em 2010, o maior doador do Partido Conservador, Michael Ashcroft, renunciou a um cargo na sigla devido a problemas éticos referentes ao imposto pago por suas empresas. Em 2006, o então premiê Tony Blair chegou a ser pressionado para renunciar devido a um escândalo de troca de títulos de nobreza por doações para o seu partido, o Trabalhista. Em 2005, os Liberais Democratas receberam doações milionárias de um empresário que foi posteriormente condenado por evasão fiscal.

Recentemente, após o Brexit houve denúncia de irregularidades, onde um grupo favorável ao Brexit teria excedido o limite legal de gastos na campanha, além da denúncia de doações irregulares.

Holanda - Com 82 pontos no ranking da Transparência Internacional (2018) entre os 100 pontos possíveis da escala, sobre a percepção da corrupção, ocupando o 8º lugar entre 180 países do estudo a Holanda tem um modelo de financiamento de campanha com baixa rigidez apresentando como índice apenas 10 pontos em uma escala de 100.

A Holanda apresenta larga abertura a diferentes formas de doações de campanha, segundo dados do IDEA a Holanda permite doações para partidos e candidatos de fontes estrangeiras, empresas com contratos com o governo ou não, sindicatos, anônimas, além das variadas fontes não há limite para as doações e não há limites de gastos, as únicas exigências são relatórios regulares que os partidos tem que apresentar sobre suas finanças, não havendo a necessidade de relatórios específicos em anos de eleição, os relatórios regulares são públicos.

Uruguai – Com o menor índice de percepção da corrupção da América do Sul o Uruguai apresenta 70 pontos no ranking da Transparência Internacional (2018) entre os 100 pontos possíveis da escala, ocupando o 23º lugar entre 180 países do estudo o Uruguai tem um modelo de financiamento de campanha com média rigidez apresentando como índice 70 pontos em uma escala de 100.

Apesar da média rigidez o Uruguai apresenta abertura para algumas formas de financiamento que o colocam em destaque, principalmente quando associamos aos baixos índices de percepção da corrupção, o Uruguai permite o financiamento empresarial apenas para os candidatos proibindo-os para os partidos, permite doações anônimas para candidatos e partidos o que, de certa maneira, é contraditório.

Fonte:

https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg

> Disponível em 30/03/2019

Os partidos e candidatos não têm limite de gastos, porém, têm que apresentar relatórios sobre os gastos e, principalmente sobre a identidade dos doadores. Neste ponto, a maior crítica ao modelo uruguaio por apresentar-se contraditório, na medida que exige a identificação dos doadores, mas permite doações anônimas.

É importante observar que em estudo do IDEA sobre a América do Sul em 2005, de autoria do Sr. Daniel Zovatto, o Uruguai na época apresentava total abertura as mais diversificadas fontes de financiamento, não apresentando proibições a fontes estrangeiras, organizações políticas e sociais, pessoa jurídica, fornecedores do Estado e anônimos. No entanto, no estudo mais recente do IDEA, de 2014, as mudanças apresentaram-se mais evidentes com mais restrições.

Estados Unidos – Apesar de teoricamente não permitir o financiamento empresarial, os EUA apresentam um modelo de financiamento tem ampla abertura a participação de empresas de maneira indireta, além de ser conhecidamente um país aberto a ação do lobby e seus representantes, apresentando índice de percepção da corrupção em 71 pontos no ranking da Transparência Internacional (2018) entre os 100 pontos possíveis da escala, ocupando o 22º lugar entre 180 países do estudo, tem um modelo de financiamento de campanha com alta rigidez apresentando como índice 85 pontos em uma escala de 100.

Apesar do alto índice de rigidez sobre o financiamento de campanha, nos EUA existem várias fontes de doações permitidas a maior parte do financiamento vem de fontes privadas:

- ✓ Doadores individuais – pequenas doações, pessoas que contribuem com US\$ 200 ou menos.
- ✓ Grandes doadores individuais - grandes doações que contribuem com mais de US\$ 200, com limite de até US\$ 2,5 mil diretamente a um candidato e 30,8 mil para um partido.
- ✓ Comitês de ação política (os chamados PACs - *Polity Action Comity*) e grupos cívicos.

- ✓ Autofinanciamento, nos casos em que o candidato financia a campanha com seu próprio dinheiro.

Não são permitidas doações de empresas e sindicatos, o financiamento público apesar de disponível, poucos usam, pois aos que pegarem tal financiamento ficam sujeitos a um teto de gastos e impedido de receber outras formas de doações, apesar do valor considerável disponível, nas eleições de 2016 para a presidência o valor chegou a US\$ 96 milhões, o impedimento sobre outras fontes de doações faz com que os candidatos optem pelas fontes privadas, a título de comparação a democrata Hillary Clinton arrecadou US\$ 1,2 bilhão e o seu adversário o republicano Donald Trump, arrecadou US\$ 877 milhões.

Apesar da proibição das doações de empresas diretamente nas campanhas, existe um mecanismo de ação e financiamento indireto, os PACs, criticados por ONGs e juristas, pois não são oficialmente ligados às campanhas e podem arrecadar dinheiro sem limites de empresas, sindicatos e indivíduos para apoiar um candidato ou atacar adversários.

Em 2010, após uma decisão da Suprema Corte dos EUA, os PACs especiais chamados *SuperPACs* pela sua capacidade de arrecadação e falta de limites, foram impedidos de repassar valores a candidatos e partidos, no entanto, foram liberados para fazer campanha contra ou a favor de determinado candidato, na verdade, a proibição tornou-se sem eficácia.

O analista Paul Frymer, da Universidade de Princeton, em entrevista criticou o modelo de financiamento americano, “O sistema de financiamento de campanhas ficou tão complexo e tão cheio de saídas obscuras que ninguém mais consegue entender o que é permitido e o que não é”.¹²

Como forma de controle os candidatos, partidos e PACs são obrigados a declarar em relatórios periódicos a sua arrecadação e gastos, a crítica ao modelo americano se dá principalmente pela ação dos PACs e *SuperPACs*, que burlam as

¹² Fonte: [Último Segundo - iG @ https://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/quem-paga-a-campanha-presidencial-dos-eua/n1597410761583.html](https://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/quem-paga-a-campanha-presidencial-dos-eua/n1597410761583.html), disponível em 04/02/2019

proibições a acabam arrecadando de empresas e sindicatos e fazendo as campanhas como se as proibições não existissem.

A fiscalização sobre as arrecadações e gastos de campanha de candidatos, partidos e PACs fica a cargo da *Federal Election Commission* (Comissão Eleitoral Federal, ou FEC, na sigla em inglês), uma agência federal independente.

Após a análise mais a fundo de cada país, de cada modelo de financiamento, nos deparamos com a mesma constatação anterior, não existem modelos acabados e perfeitos, existem modelos em constante desenvolvimento e aperfeiçoamento, tendo em vista a polêmica, mas necessária relação entre dinheiro e política como frisamos anteriormente, todos os países mesmo os com baixos índices de percepção de corrupção apresentam desafios e críticas para com os seus modelos de financiamento, é desafiador a qualquer sociedade estabelecer transparência e lisura em suas disputas eleitorais.

9 METODOLOGIA

Para tal estudo, optamos por uma estratégia empírica de abordagem descritiva, explicativa sobre os temas propostos, bem como, para uma melhor análise utilizamos um Banco de Dados com 180 países e 29 variáveis sobre financiamento partidário, derivado do Banco de Dados do IDEA (Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral), de 2014, que conta com os mesmos 180 países, mas com 43 variáveis.¹³

A seleção das variáveis foi feita tendo por base os questionamentos mais relevantes sobre financiamento partidário, buscando uma análise mais objetiva mantivemos o caráter dicotômico das principais variáveis com exceção a variável, 29 onde se questionou, se nos relatórios de partidos e candidatos a identidade dos doadores era revelada.

Na correlação entre financiamento de campanha e corrupção as variáveis sobre financiamento se configuraram independentes, sendo elas dicotômicas, onde 0 (zero) significa não restrição ao financiamento e 1 (um) restrição ao financiamento eleitoral. A variável dependente foi o índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional (TI), medida de 0 a 100. Quanto mais próximo de 100 menos corrupto o país é.

As variáveis constantes no banco de dados apresentam duas perspectivas a do candidato e a do partido e são agrupadas em três segmentos:

- ✓ Proibições e limitações do financiamento privado; com enfoque para o financiamento estrangeiro, corporativo, sindical, empresas com contratos com o governo e doações anônimas.
- ✓ Financiamento público, com destaque para proibição de recursos estatais concedidos ou recebidos por partidos políticos ou candidatos (excluindo o financiamento público regulamentado), disposição para o financiamento público direto, proibição de recursos estatais para partidos ou candidatos e proibição de qualquer outra forma de doação.

¹³ Disponível no site: <www.idea.int/political-finance>, acesso dia 10/09/2017

- ✓ Regulamentação das despesas com limites de doações, subsídios para acesso aos meios de comunicação, proibição de compra de voto, estímulo à participação feminina e a obrigação de relatórios e prestação de contas por parte dos candidatos e partidos.

Com média de apenas 9,8% de ausência de respostas nas variáveis, o banco de dados mostrou-se altamente relevante para análise e compreensão das estratégias e regulamentações que compõem o sistema partidário e seu meio de manutenção e financiamento de campanhas eleitorais, com particularidades e generalizações.

Além do banco de dados acima mencionado, também usamos o banco de dados do V-DEM, Transparência Internacional, Transparência Brasil e Freedom House, tentando correlacionar nossas variáveis, financiamento eleitoral empresarial, público, percepção da corrupção, corrupção política, democracia entre outras variáveis importantes para o nosso estudo.

Os dados foram tratados quantitativamente e permitiu produzir estatísticas descritivas e inferenciais, tais dados proporcionaram uma melhor análise e compreensão sobre os modelos de financiamento e sua diversidade.

Também foram produzidos índices de rigidez sobre o financiamento de campanha, tais índices proporcionaram uma análise mais sofisticada sobre o financiamento empresarial.

Abaixo as variáveis selecionadas em dois níveis de acordo com a significância para a pesquisa:

1º Nível de seleção – Selecionamos 20 variáveis entre as 29 variáveis dicotômicas do banco de dados do IDEA, sendo da variável 1 a 15 dados sobre proibições para candidatos e partidos e da variável 21 a 25 dados sobre limites e apresentação de relatórios, tais variáveis foram selecionadas pelo aparente grau regulatório e rigidez das regras de financiamento eleitoral.

Índice de rigidez de financiamento de campanha – Este índice foi elaborado a partir de 20 variáveis dicotômicas abaixo selecionadas, atribuímos valor de 0,5 para sim e 0,0 para não, gerando uma escala de 0 a 10 onde quanto mais próximo de 0 (zero), menor a rigidez sobre o financiamento partidário e

quanto mais próximo de 10 (dez), maior o índice de rigidez sobre o financiamento eleitoral. Índice atribuído individualmente sobre os 180 países.

Variáveis Seleccionadas, 1º Nível de Seleção – Financiamento, Proibições, Limites e Restrições (Todas)

1. Existe uma proibição de doações de interesses estrangeiros para partidos políticos?
2. Existe uma proibição de doações de interesses estrangeiros aos candidatos?
3. Existe uma proibição de doações empresariais a partidos políticos?
4. Existe uma proibição de doações empresariais para os candidatos?
5. Existe proibição de doações de empresas com contratos governamentais ou participação parcial do governo em partidos políticos?
6. Existe proibição de doações de empresas com contratos governamentais ou participação parcial do governo nos candidatos?
7. Existe proibição das doações dos sindicatos aos partidos políticos?
8. Existe proibição de doações de sindicatos aos candidatos?
9. Existe proibição de doações anónimas a partidos políticos?
10. Existe proibição de doações anónimas aos candidatos?
11. Existe uma proibição de recursos estatais concedidos ou recebidos por partidos políticos ou candidatos (excluindo o financiamento público regulamentado)?
12. Existe proibição de qualquer outra forma de doação?
13. Existe um limite no montante que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo (não específico da eleição)?
14. Existe um limite no montante que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição?
15. Existe um limite no montante que um doador pode contribuir para um candidato?

21. Existe proibição de compra de votos?
22. Existem proibições de recursos estatais a favor ou contra um partido ou candidato político?
23. Há limites para o montante que um partido político pode gastar?
24. Há limites para o montante que um candidato pode gastar?
25. Os partidos políticos têm de apresentar relatórios regulares sobre as suas finanças?

2º Nível de Seleção – Seleccionamos as variáveis 03, 04, 05, 06, 09 e 10 referentes a financiamento empresarial tendo em vista a importância deste tipo específico de financiamento para o nosso estudo, as demais variáveis foram utilizadas com peso menor ou a parte.

Variáveis Seleccionadas, 2º Nível de Seleção – Financiamento Empresarial

3. Existe uma proibição de doações empresariais a partidos políticos?
4. Existe uma proibição de doações empresariais para os candidatos?
5. Existe proibição de doações de empresas com contratos governamentais ou participação parcial do governo em partidos políticos?
6. Existe proibição de doações de empresas com contratos governamentais ou participação parcial do governo nos candidatos?
9. Existe proibição de doações anónimas a partidos políticos?
10. Existe proibição de doações anónimas aos candidatos?

Abaixo as variáveis criadas a partir do banco de dados observando-se o grau de rigidez sobre as modalidades de financiamento específicas

Restrição ao financiamento empresarial - Soma simples das variáveis acima mencionadas, com valor de 01 para sim e 0 para não, gerando uma escala de 0 a 6.

Restrição ao financiamento não empresa – Soma simples das variáveis excluídas no 2º nível de seleção com valor de 01 para sim e 0 para não, gerando uma escala de 0 a 14.

Índice de rigidez sobre o financiamento empresarial – Obtido com a divisão do número de variáveis 6/100, cada sim constante nestas variáveis passou a ter valor 16,6 (17 após arredondamento) 0 para não, gerando uma escala de 0 a 100.

Índice de rigidez sobre o financiamento não empresarial – Obtido com a divisão do número de variáveis 14/100, cada sim constante nestas variáveis passou a ter peso 7,14 (7,0 após arredondamento) e 0 para não, gerando uma escala de 0 a 100.

Índice de rigidez total (empresarial e não empresarial) – Obtido com a divisão do número de variáveis total 20/100. Com valor de 5 para cada sim e 0 para cada não entre as variáveis empresa e não empresa, gerando uma escala de 0 a 100

Índice de rigidez sobre o financiamento empresarial ponderado – Com peso 07 para as variáveis referentes ao financiamento empresarial. Obtido após a seguinte equação: $\frac{\text{índice empresa} * \text{peso } 7}{10}$. Gerando uma escala entre 0 e 70.

Índice de rigidez sobre o financiamento não empresarial ponderado – Com peso 03 para as variáveis referentes ao financiamento não empresarial. Obtido após a seguinte equação: $\frac{\text{índice não empresa} * \text{peso } 3}{10}$. Gerando uma escala entre 0 e 30.

Índice de rigidez sobre o financiamento total (empresarial e não empresarial) ponderado – Com peso 07 para as variáveis referentes ao financiamento empresarial e peso 03 para as variáveis referentes ao financiamento não empresarial. Obtido após a seguinte operação: $\frac{\text{índice empresa} * \text{peso } 7 + \text{índice não empresa} * \text{peso } 3}{10}$. Gerando uma escala de 0 a 100.

Índice de rigidez sobre o financiamento empresarial Categórico – O índice empresa de 0 a 100, foi selecionado e dividido em categorias de acordo com o nível de rigidez de 0 a 50 baixa rigidez, de 51 a 70 média rigidez e de 71 a 100 alta rigidez, gerando assim uma variável tricotômica, atribuindo-se três valores, 1 para baixa rigidez, 2 média rigidez e 3 alta rigidez.

Índice de rigidez total Ponderado Categórico – O índice total ponderado (variável nº39) de 0 a 100, foi selecionado e dividido em categorias de acordo com o nível de rigidez de 0 a 50 baixa rigidez, de 51 a 70 média rigidez e de 71 a 100 alta rigidez, gerando assim uma variável tricotômica, atribuindo-se três valores, 1 para baixa rigidez, 2 média rigidez e 3 alta rigidez.

Índice de rigidez total Ponderado Categórico Percentil – Usando medidas separatrizes selecionamos o índice total ponderado de 0 a 100, em 5 conjuntos progressivamente a cada 20 indicadores, atribuindo os valores de acordo com a escala:

a)0 a 20 = 1 b)21 a 40 = 2 c)41 a 60 = 3 d)61 a 80 = 4 e)81 a 100 = 5

Índice de rigidez de financiamento empresarial Categórico Percentil – Usando medidas separatrizes selecionamos o índice empresa de 0 a 100, em 5 conjuntos progressivamente a cada 20 indicadores, atribuindo os valores de acordo com a escala:

a)0 a 20 = 1 b)21 a 40 = 2 c)41 a 60 = 3 d)61 a 80 = 4 e)81 a 100 = 5

Escala de rigidez sobre o financiamento de campanha - Usando a variável sobre o índice geral do financiamento de campanha estabelecemos uma escala de 0 a 100, com intervalo de 05 pontos entre cada escala, onde 0 indica nenhuma restrição a qualquer forma de financiamento e 100 total restrição ao financiamento, a tabela completa por país encontra-se em anexo.

10 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS.¹⁴

Os dados apontaram um quadro que apesar dos variados modelos de financiamento apresentam alguns pontos em comum, como falamos anteriormente, o sistema misto de financiamento de campanha é quase um padrão internacional. No entanto, variações são comuns.

Inicialmente, os dados abaixo apontam que os países apresentam certa restrição em relação ao interesse internacional em suas eleições, certamente ceder espaço ao interesse estrangeiro pode comprometer estrategicamente o país, podendo ficar à mercê de interesses de empresas, corporações e até mesmo outros governos, podendo comprometer sua inclusive sua autonomia.

Entre os que proíbem tal financiamento estão: Brasil, Argentina, França e os Estados Unidos entre os que permitem estão: Itália, Alemanha e Austrália.

TABELA 7 - EXISTE PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES DE INTERESSES ESTRANGEIROS

	PARTIDOS			CANDIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	114	63,3	67,5	88	48,9	53,7
Não	55	30,6	32,5	76	42,2	46,3
Total	169	93,9	100,0	164	91,1	100,00
Dados omissos	11	6,1		16	8,9	
Total	180	100,0		180	100,0	

Fonte: IDEA

O financiamento empresarial, tão “temido” no Brasil é amplamente aceito em 72,94% dos países para partidos e em 75,76% para candidatos, como mostra a tabela abaixo. A proibição, de certa forma, denota a incapacidade dos órgão competentes em estabelecer uma fiscalização eficiente, principalmente pós eleições, a falsa conotação que vincula o financiamento empresarial com a corrupção parece ser o principal argumento dos que defendem tal restrição.

Entre os países que proíbem o financiamento empresarial estão, além do Brasil, o Canadá, Israel, Estados Unidos e Uruguai, entre os que permitem tal financiamento estão Inglaterra, Alemanha, Japão e Itália.

¹⁴ Os dados descritivos foram apresentados no encontro anual da ANPOCS-2017, Restrição ao Financiamento de Campanha e Diminuição do Nível de Competição Eleitoral.

TABELA 8 - PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES EMPRESARIAIS PARA PARTIDOS E CANDIDATOS

	PARTIDOS			CANDIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	46	25,56	27,06	40	22,22	24,24
Não	124	68,89	72,94	125	69,44	75,76
Total	170	94,44	100,00	165	91,67	100,00
Dados omissos	10	5,56		15	8,33	
Total	180	100,00		180	100,00	

Fonte: IDEA

Os sindicatos são certamente uma força de coalizão política forte, apesar da sua origem ligada aos interesses de classe, sua capacidade de mobilização é certamente levada em consideração, os dados abaixo apontam que relativamente poucos países proíbem a doação de sindicatos, no entanto, pode-se observar que a participação ativa politicamente pode dar-se por outros meios que não necessariamente pelas doações. De certa forma, a aproximação de sindicatos e partidos não é rara, e gera uma considerável força política.

Entre os países que proíbem a doação por parte dos sindicatos estão o Brasil, Estados Unidos, México, Uruguai e França entre os que permitem tal doação estão a Inglaterra, Rússia, Alemanha e Itália.

TABELA 9 - EXISTE PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES DE SINDICATOS

	PARTIDOS			CANDIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	45	25,0	26,9	43	23,9	26,4
Não	122	67,8	73,1	120	66,7	73,6
Total	169	92,8	100,0	163	90,6	100,00
Dados omissos	13	7,2		17	9,4	
Total	180	100,0		180	100,0	

Fonte: IDEA

Um dos dados que nos chamam a atenção é o alto índice dos países que permitem doações anônimas, tendo em vista a busca por transparência nas relações políticas, principalmente nas doações de campanha, as doações anônimas podem esconder várias relações não lícitas entre partidos, candidatos e “anônimos”, o anonimato pode esconder além da origem do dinheiro o possível compromisso assumido com os grupos doadores.

Por outro lado, os países que permitem podem assegurar tal forma de doação através de um eficiente sistema de fiscalização de tais doações bem como das relações pós eleições entre doadores e eleitos.

Entre os países que proíbem o anonimato nas doações de campanha estão: Argentina, Brasil, México, Índia e Portugal, entre os países que permitem tal doação estão: Canadá, Itália, Estado Unidos, Uruguai e Inglaterra.

TABELA 10 - EXISTE PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES ANÔNIMAS?

	PARTIDOS			CANDIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	94	52,2	57,3	71	39,4	49,3
Não	70	38,9	42,7	73	40,6	50,7
Total	164	91,1	100,0	144	80,0	100,0
Dados omissos	16	8,9		36	20,0	
Total	180	100,0		180	100,0	

Fonte: IDEA

Outro dado importante, diz respeito a limites de gastos de campanha, expresso na tabela abaixo 67,78% dos países não adota limites de gastos para partidos e 51,74% dos países não adotam limites para candidatos, a falta de limites nos gastos pode denotar a confiança no sistema de fiscalização ou a falta de capacidade de fiscalização.

A falta de limite nos gastos pode ser interpretado como negativo tendo em vista países em que as eleições são custosas, desta maneira o poder econômico pode se sobressair já que os gastos são liberados, entre os países que tem este limite estão: Itália, México, Espanha e Uruguai, entre os que não apresentam limite de gastos estão: Brasil, Japão, Inglaterra e Estados Unidos.

TABELA 11 - LIMITES PARA O MONTANTE DE GASTOS NAS CAMPANHAS

	PARTIDOS			CANDIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	54	30,0	30,6	83	46,1	48,2
Não	122	67,7	69,3	89	49,4	51,7
Total	176	97,7	100,0	172	95,5	100,0

Fonte: IDEA

Ainda com relação a restrições, um dos dados aponta se há limites para doações de um determinado doador, em período eleitoral e não eleitoral, a

diferença apresentou-se insignificante entre os períodos apenas mais 2,2% nos períodos eleitorais.

O fato de não haver limite pode ser perigoso, na medida em que grandes montantes de doação podem significar maior compromisso do partido para com o financiador. Baixo índice de restrição já que apenas 36,2% dos países apresentam tal limite nos períodos não eleitorais e apenas 39,4% dos países apresentam este limite para partidos em períodos eleitorais.

Entre os países que apresentam limites no período eleitoral, foco de nosso estudo, estão: Brasil, Argentina, Canadá, França, Itália e Estados Unidos, entre os que não apresentam tal limite estão: Reino Unido, México, Suíça e África do Sul.

TABELA 12 - EXISTE UM LIMITE NO MONTANTE QUE UM DOADOR PODE CONTRIBUIR PARA UM PARTIDO?

	PERÍODO NÃO ELEITORAL			PERÍODO ELEITORAL		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	63	35,0	36,2	69	38,3	39,4
Não	111	61,7	63,8	106	58,9	60,6
Total	174	96,7	100,0	175	97,2	100,0
Dados omissos	6	3,3		5	2,8	
Total	180	100,0		180	100,0	

Fonte: IDEA

Quanto às empresas doadoras tem contratos com o governo a cautela é maior, estas sofrem maiores restrições com respeito ao financiamento de campanha, não sendo admitido em 51,7% dos países para o financiamento de partidos. Já para candidatos, 41,9% dos países proíbem tal doação.

Neste caso, fica claro que há uma maior restrição, entre as empresas que prestam serviço ao governo e partidos, já a doação aos candidatos parece não ter o peso institucional do partido sendo permitido.

TABELA 13 - PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES A PARTIDOS DE EMPRESAS COM CONTRATOS GOVERNAMENTAIS OU PARTICIPAÇÃO PARCIAL DO GOVERNO

	PARTIDOS			CADIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	87	48,3	51,7	68	37,7	41,9
Não	81	45,0	48,2	94	52,2	58,1
Total	168	93,3	100,0	162	90,0	100,0
Dados omissos	12	6,6		18	10,0	
Total	180	100,0		180	100,0	

Fonte: IDEA

Como parte do financiamento misto, o financiamento público apresenta, alto índice de adoção por parte dos países, mais de 67%, lembramos que o financiamento privado é adotado por mais de 71% dos países.

TABELA 14 - EXISTÊNCIA DE FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA PARTIDOS POLÍTICOS

	FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA PARTIDOS POLÍTICOS		
	N	%	% Válida
Sim	120	66,6	67,8
Não	57	31,6	32,2
Total	177	98,3	100,0
Dados omissos	3	1,6	
Total	180	100,0	

Fonte: IDEA

Apesar da clara vinculação da prática da compra de voto com a corrupção, os dados do IDEA, de forma surpreendente, apresentam alguns poucos países em que tal prática não é proibida, de forma que temos duas possibilidade de análise ou uma clara negligência a tal prática e consequentemente a corrupção ou esta prática por não representar risco, por não estar na cultura política do país não consta também em seu ordenamento jurídico.

De qualquer forma nos chama a tenção, os países que não apresentam tal proibição são: Andorra, Argentina, Barein, Djibuti, República Tcheca, Guatemala, Mauritânia e Venezuela, abaixo, a tabela nos apresenta os seguintes dados:

TABELA 15 - EXISTE PROIBIÇÃO DE COMPRA DE VOTOS?

	N	%	% Válida
Sim	163	90,6	95,3
Não	8	4,4	4,7
Total	171	95,0	100,0
Dados omissos	9	5,0	
Total	180	100,0	

Fonte: IDEA

A transparência é uma preocupação constante sobre o financiamento nos países, a prestação de contas e a publicidade das informações mostram-se como os dois principais itens analisados, sobre a prestação de contas das atividades regulares dos partidos a obrigatoriedade é de 75% já a prestação de contas referente as contas de campanha a obrigatoriedade é de 55,4% para partidos e de 64,3% para candidatos nos países analisados.

A prestação de contas é o meio pelo qual os órgãos de fiscalização buscam observar a movimentação financeira dos partidos e candidatos, de certa forma acaba sendo ingênuo achar que candidatos e partidos declarem todo o seu rendimento isso em grande medida graças a adoção da prática do caixa dois.

TABELA 16 - OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDOS E CANDIDATOS

	PRESTAÇÃO DE CONTAS REGULARES DOS PARTIDOS SOBRE SUAS FINANÇAS			PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA					
				PARTIDOS			CANDIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	129	71,6	75,0	96	53,3	55,4	110	61,1	64,3
Não	43	23,8	25,0	77	42,7	44,5	61	33,8	35,6
Total	172	95,5	100,0	173	96,1	100,0	171	95,0	100,0
Dados omissos	8	4,4		7	3,8		9	5,0	
Total	180	100,0		180	100,0		180	100,0	

Fonte: IDEA

A publicidade das prestações de contas de partidos e candidatos é um item muito cobrado 74,1% dos países apresentam essa obrigatoriedade, mas na contra mão da preocupação com a transparência a baixa exigência da identidade dos doadores nos chama a atenção apenas 49,66% dos países tem essa obrigatoriedade.

TABELA 17 - TRANSPARÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

	A PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PARTIDOS E CANDIDATOS SÃO PÚBLICAS			A IDENTIDADE DE DOADORES A PARTIDOS E CANDIDATOS SÃO PÚBLICAS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	112	62,2	74,1	74	41,1	49,6
Não	39	21,6	25,8	26	14,4	17,4
As vezes				49	27,2	32,8
Total	151	83,8	100,0	149	82,7	100,0
Dados Omissos	29	16,1		31	17,2	
Total	180	100,0		180	100,0	

Fonte: IDEA

Ao criarmos um índice de rigidez sobre os diversos modelos de financiamento de campanha constatamos em uma escala de 0 a 10, sobre 20 variáveis específicas, com intervalos de 0,5 pontos que dos 180 países analisados, 23 apresentam um baixo grau de rigidez a nível 1,0, o que representa 12,8%, sendo este o maior grupo de países, no entanto não há homogeneidade com relação a este índice que se mostrou bastante disperso, havendo outros grupos, como constatado na tabela abaixo, o Brasil apresentou um índice 8,5, um alto índice de rigidez sobre o financiamento de campanha, compondo um grupo com outros 9 países, o que corresponde a 5,6% dos países analisados.

TABELA 18 - ÍNDICE DE RIGIDEZ SOBRE O FINANCIAMENTO ELEITORAL

Índice de Rigidez Sobre o Financiamento		Frequência, nº de países	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	0	2	1,1	1,1	1,1
	5	15	8,3	8,3	9,4
	10	23	12,8	12,8	22,2
	15	5	2,8	2,8	25,0
	20	8	4,4	4,4	29,4
	25	8	4,4	4,4	33,9
	30	11	6,1	6,1	40,0
	35	7	3,9	3,9	43,9
	40	8	4,4	4,4	48,3
	45	11	6,1	6,1	54,4
	50	13	7,2	7,2	61,7
	55	6	3,3	3,3	65,0
	60	4	2,2	2,2	67,2
	65	8	4,4	4,4	71,7
	70	7	3,9	3,9	75,6
	75	8	4,4	4,4	80,0
	80	8	4,4	4,4	84,4
	85	10	5,6	5,6	90,0

	90	9	5,0	5,0	95,0
	95	4	2,2	2,2	97,2
	100	5	2,8	2,8	100,0
	Total	180	100,0	100,0	

FONTE: IDEA

De posse dos dados acima, estabelecemos uma escala de rigidez sobre o financiamento geral, onde podemos observar a posição que cada país assume dentro desta escala. (Em anexo)

ILUSTRAÇÃO 9 - INDICE GERAL DE RIGIDEZ SOBRE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA



Fonte: IDEA (elaborado pelo autor)

Quando analisamos especificamente o grau de rigidez sobre o financiamento empresarial no mesmo grupo de 180 países, com escala de 0 a 100, constatamos que o maior grupo de países 58 no total, o que representa 32,2% apresentou índice 0,0, isso significa que não apresenta nenhuma restrição a este tipo de financiamento, já o Brasil, com outros 22 países, o que representa 12,8% apresentou índice 100, total restrição a este modelo de financiamento, os números são bastante variáveis, mas agrupam-se em menos grupos que a tabela anterior, abaixo a tabela exibe tais dados:

TABELA 19 - ÍNDICE DE RIGIDEZ SOBRE O FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHA

Índice de rigidez sobre o financiamento empresarial de campanha		Frequência, nº de países	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	0	58	32,2	32,2	32,2
	17	24	13,3	13,3	45,6
	33	26	14,4	14,4	60,0
	50	12	6,7	6,7	66,7
	67	29	16,1	16,1	82,8
	83	8	4,4	4,4	87,2
	100	23	12,8	12,8	100,0
	Total	180	100,0	100,0	

Fonte: IDEA

Abaixo observamos que os índices de rigidez sobre o financiamento não apresentaram correlação significativa em relação a percepção da corrupção, apesar de positiva, o que nos leva a observar que não há tal correlação ou que a mesma seja insignificante.

De forma que, achar que um maior grau de rigidez, denota menor grau de corrupção apresenta-se sem consistência estatística, em nossa análise observamos que o maior grau de rigidez, de certa forma, favorece a corrupção, tendo em vista, a busca por meios não lícitos para obter maior financiamento de campanha e alcançar o êxito eleitoral.

TABELA 20 - CORRELAÇÃO ENTRE CORRUPÇÃO E ÍNDICES DE RIGIDEZ DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (2014)

	Índice rigidez sobre o financiamento empresarial	Índice de rigidez sobre o financiamento geral	Índice de rigidez sobre o financiamento empresarial ponderado	Índice de rigidez sobre o financiamento geral ponderado
Percepção da Corrupção_2014	,077	,090	,077	,084
Correl. de Pearson				
Sig. (bilateral)	,335	,260	,335	,295
N	158	158	158	158

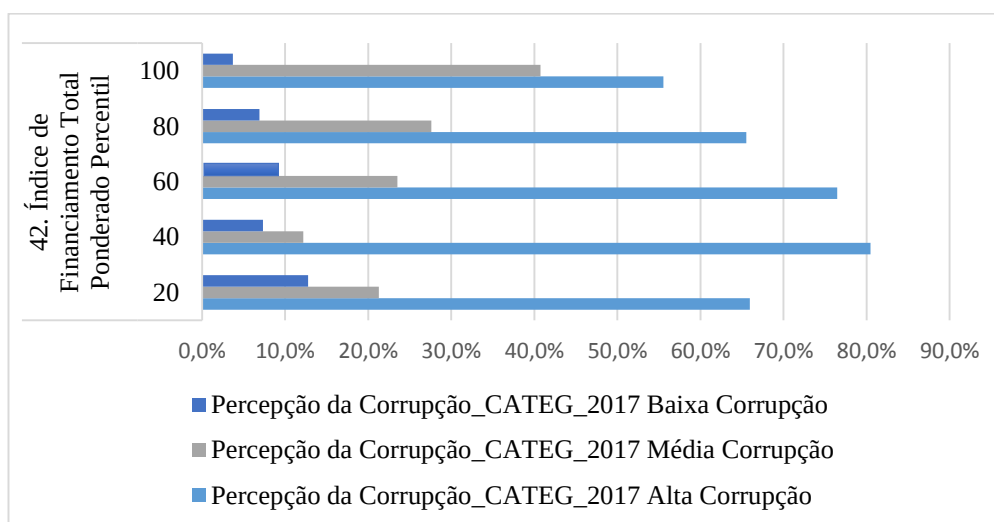
** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Fonte: Transparência Internacional/IDEA

Elaborado pelo autor

Reforçando a constatação acima, o gráfico mostra-nos que um maior grau de rigidez em relação ao financiamento de campanha não resulta necessariamente em menores índices de corrupção. A correlação, apesar de positiva, não mostrou-se significativa.

GRÁFICO 10 - ÍNDICE DE RIGIDEZ DE FINANCIAMENTO ELEITORAL GERAL PONDERADO PERCENTIL POR PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO CATEGÓRICO



Fonte: IDEA/Transparência Internacional (Elaborado pelo autor)

É notório que um maior grau de rigidez (100) produziu um maior índice de média corrupção, mas não foi capaz de produzir baixa corrupção.

De forma contraditória ao que se pode imaginar, os dados mostram que os maiores índices de baixa corrupção foram constatados em cenários de baixo rigor sobre o financiamento de Campanha (20).

Os maiores índices de corrupção (Alta Corrupção) foram constatados em cenários com índices de mediana rigidez sobre o financiamento de campanha (40), (60).

Ao fazer uma regressão linear simples, usando como variável dependente a percepção da corrupção (TI) e como variável independente o índice de rigidez sobre o financiamento eleitoral constatamos abaixo, que os dados mais uma vez corroboram com as verificações anteriores, não mostrando significância estatística relevante entre rigidez sobre o financiamento de campanha e percepção da corrupção. Com $R^2=,021$ o modelo mostrou que rigidez sobre o financiamento de campanha explica pouco corrupção contrariando a tendência jurídica e legislativa de implementar leis mais rígidas para inibir a corrupção

TABELA 21 - REGRESSÃO LINEAR SIMPLES ENTRE AS VARIÁVEIS ÍNDICE DE RIGIDEZ SOBRE O FINANCIAMENTO ELEITORAL E CORRUPÇÃO.

Resumo do modelo ^b						
Modelo		R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	
1		,144 ^a	,021	,014	22,134	
ANOVA ^a						
Modelo		Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.
	Regressão	1624,093	1	1624,093	3,315	,071 ^b
	Resíduo	76913,530	157	489,895		
	Total	78537,623	158			
Coeficientes ^a						
Modelo		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
		B	Erro Padrão	Beta		
1	(Constante)	32,961	3,499		9,421	,000
	30. Índice de rigidez de financiamento eleitoral	1,131	,621	,144	1,821	,071

Resumo^b: a. Preditores: (Constante), 30. Índice de rigidez de financiamento eleitoral

b. Variável Dependente: Percepção da Corrupção

ANOVA^a: Variável Dependente: Percepção da Corrupção^a

Preditores: (Constante), 30. Índice de rigidez de financiamento eleitoral^b

Coeficientes^a: Variável Dependente: Percepção da Corrupção

Fonte: Freedom House/IDEA

A análise dos dados mostra-nos que não há correlação entre o modelo de financiamento de campanha e a corrupção e que um maior grau de rigidez sobre o financiamento eleitoral não resulta necessariamente em menos corrupção, certamente, outros fatores possam explicar melhor o fenômeno da corrupção associado ao financiamento de campanha, provavelmente ligado à práticas não lícitas de caixa 2 entre outras.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim deste trabalho, constatamos que o contexto político, institucional acaba sendo o fator mais importante quando analisamos os diferentes modelos de financiamento, não há um modelo pronto, perfeito, todos os modelos têm críticas e virtudes, não sendo a restrição o meio mais eficiente para solucionar o problema da corrupção que é normalmente associado ao financiamento de campanha empresarial.

Características como um financiamento eleitoral rígido, com vários dispositivos legais que limitam as formas de doações, falhas na fiscalização onde as instituições não se mostram capazes de fiscalizar as doações ou o gasto eleitoral, somado a eleições extremamente caras acabam criando um cenário perfeito para a proliferação da corrupção, incentivando as doações ilegais e o crime eleitoral através do caixa dois e dos gastos não declarados.

A análise dos países mostraram a dificuldade de se estabelecer um modelo equilibrado e eficiente que garanta participação do público e do privado com transparência, no entanto o modelo misto que prevalece no mundo mostra a necessidade de diálogo entre tais entes que de forma legítima participar da arena eleitoral.

O financiamento empresarial apresenta objetivos claros e legítimos de participação política, não se deve vincular tal forma de financiamento à corrupção, achar que toda forma de doação empresarial tem um viés corrupto e proibir tal forma de financiamento é um sinal de que as instituições de fiscalização não funcionam, um atestado de incapacidade em fiscalizar o processo eleitoral.

Como observamos a corrupção está associada a um cenário que favorece e até estimula a tal prática e não simplesmente ao modelo de financiamento de campanha, privado ou público, mostrando-se essa explicação inconclusiva.

Tanto boa parte da bibliografia, quanto os dados constataram o equívoco em associar financiamento empresarial à corrupção, como sendo a classe empresarial ilegítima nas suas reivindicações políticas.

Quando observamos o índice de aceitação do financiamento empresarial de 72,25%, em um universo de 180 países, notamos a legitimidade de tal mecanismo, certamente os órgãos de fiscalização devem estar alinhados para evitar distúrbios desta relação. E ao mesmo tempo quando estudamos os EUA que não aceitam o financiamento empresarial mas que tem um amplo sistema de Lobby empresarial de atuação política eficiente nos traz o questionamento se realmente proibir é o melhor caminho.

Se temos como compreensão que fortalecer a democracia é fortalecer os partidos, então não se pode negligenciar sua relação política e econômica com os doadores e fica bem claro que a doação é um ato legítimo independente do ente, privado ou público, pessoa física ou jurídica, pois todos defendem os interesses de classes produtivas do país.

Os índices de rigidez sobre o financiamento, não apresentaram correlação significativa em relação a percepção da corrupção, apesar de positiva, o que nos leva a observar que não há tal correlação ou que a mesma seja insignificante como mostramos na análise dos dados.

O financiamento de campanha privado, pessoa física ou jurídica é um mecanismo legítimo, necessário e parte dos sistemas políticos democráticos, da mesma forma a possibilidade de doação é uma forma de participação legítima quando não apresenta desvio da função democrática.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Cláudio Weber, **Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina**, Cadernos Adenauer, vol. 10, 2000.
- ABRAMO, Claudio. **Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado**. Kroll/Trasparência Internacional, 2004.
- AINSWORTH, Scott. **Regulating Lobbyists and Interest Group Influence**. Journal of Politics, 55:41-56, 1993.
- ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de, **Financiamento de Campanhas Eleitorais**, Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 41 n. 161 jan./mar. 2004
- AVRITZER, Leonardo ... [et al.], (org.) **Corrupção: Ensaio e Críticas**. 2. ed. – Editora UFMG, Belo Horizonte, 2012.
- BARON, D.P. **Electoral competition with informed and uninformed voters**, American Political Science
- BATISTA, Mariana, RADAMÉS, Marques, **Instituições Políticas e Corrupção: uma análise da literatura comparada**, Revista Política Hoje, Recife, Vol. 21, nº 1, 2012.
- BOBBIO, Norberto, **Dicionário de Política** I Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco – Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., Brasília, 1998.
- CHOATE, Pat. **Agents of Influence: How Japan Manipulates America's Political and Economic System**. New York:A.A.Knopf., 1990.
- CLAWSON, Dan. **Dollars and Votes: How Business Campaign Contributions Subvert Democracy**. Philadelphia, Temple University Press, 1999.
- CONWAY, Margaret. **PACs in the Political Process**. IN: **Interest Group Politics**, 3ed. Washington, DC: Congressional Quarterly, 1991.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto, **O elo Corporativo? Grupos de Interesse, Financiamento de Campanha e Regulamentação Eleitoral** – Dissertação de Mestrado - Recife, 2009.
- FILGUEIRAS, Fernando, **Corrupção, Democracia e Legitimidade** – Editora UFMG, Belo Horizonte, 2008.

IDEA, **Financiamento de Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais: Um Manual Sobre Financiamento Político** / Editores Elin Falguera, Samuel Jones, Magnus Ohman; colaboradores: Julie Ballington. [et al.]. – Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

International IDEA – Policy Brief – January 2015

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policy**. Boston: Little, Brown, 1984.

LANGBEIN, Laura. **Money and Access: Some Empirical Evidence**. The Journal of Politics. Vol.48, Nº.4, p. 1052-1062, 1986.

LOWI, Theodore. **American Business, public policy, case studies, and political theory**. World Politics, Vol.16, 1964.

MANCUSO, Wagner Pralon, **Investimento Eleitoral no Brasil: Balanço da Literatura (2001-2012) e Agenda de Pesquisa**, Ensaio bibliográfico Rev. Sociol. Polit., v. 23, n. 54, jun. 2015.

McCHESNEY, Fred. **Money for Nothing: politicians, rent extraction, and political extortion**. Cambridge, Harvard University Press, 1997.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de, **Corrupção e Políticas Públicas: Uma Análise Empírica dos Municípios Brasileiros**. Tese de Doutorado, Recife, 2010.

NORRIS, Pippa. **Democratic Deficit: critical citizens revisited**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

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

RUBIO, Delia Ferreira, **Financiamento de Partidos e Campanhas - Fundos públicos versus Fundos Privados** - traduzido do espanhol por Alexandre Morales; Rev. Novos Estudos 73, novembro 2005.

SAMUELS, David, **Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma**, Suffragium - Rev. do Trib. Reg. Eleit. do CE, Fortaleza, v.3.n.4, p.1-172 jan./jun.2007

SAMUELS, David. **Money, Elections and Democracy in Brazil**. Latin American Politics and Society, 2001.

SAMUELS, David. **O Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio (org.). **Reforma Política Lições da História Recente**. São Paulo: FGV, 2006.

SPECK, Bruno Wilhelm, **O Dinheiro e a Política no Brasil**, publicado e disponível em Le Diplomatie > <http://diplomatie.org.br/o-dinheiro-e-a-politica-no-brasil/>, 2010.

SPECK, Bruno Wilhelm, **Reagir a Escândalos ou Perseguir Ideais? A Regulação do Financiamento Político no Brasil**, Elecciones, Perú Año 5 – N.º 6 / 2006

SPECK, Bruno Wilhelm, **Reagir a Escândalos ou Perseguir Ideais? A Regulação do Financiamento Político no Brasil**, Elecciones, Perú Año 5 – N.º 6 / 2006

TSIBELIS, George, **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada**, tradução: Luiz Paulo Ruanet Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998

SITES:

BBC NEWS/Brasil in: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg.

Acesso em 30/03/2019

Estadão in: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,entenda-o-que-sao-e-quais-as-diferencas-entre-o-fundo-eleitoral-e-o-fundo-partidario,70002362544>. Acesso em 12/03/2019

Estadão in: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,numero-de-doadores-cresce-10-nas-eleicoes-2018,70002552289>. Acesso em 03/01/19

IDEA disponível em > <https://www.idea.int/> - acesso em 25/02/2018.

IG disponível em > [Último Segundo - iG @ https://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/quem-paga-a-campanha-presidencial-dos-eua/n1597410761583.html](https://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/quem-paga-a-campanha-presidencial-dos-eua/n1597410761583.html), disponível em 04/02/2019

Nexo Jornal In: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/02/06/Como-funciona-o-financiamento-de-campanha-em-pa%C3%ADses-desenvolvidos-e-no-Brasil>. Acesso disponível em 05/12/2018

STF, disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23086639/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4650-df-stf>, acesso em 10/03/2019

Transparência Brasil disponível em > <https://www.transparencia.org.br/> - acesso em 20/03/2018.

Transparência Brasil in: <http://www.asclaras.org.br/@index.php?partido=&estado=&municipio=&cargo=1>

[&cargo nome=Presidente&partido nome=&estado nome=&municipio nome=&ano=2014](#) Acesso e disponível em 20/12/2018

Transparência Internacional disponível em >
<https://www.transparency.org/glossary/term/corruption> - acesso em 29/03/2018.

Transparência Internacional disponível em >
https://www.transparency.org/glossary/term/political_corruption - acesso em 29/03/2018.

APÊNDICE

TABELA 22 - ÍNDICE DE RIGIDEZ SOBRE O FINANCIAMENTO POR PAÍS

Países	Índice de rigidez sobre o financiamento empresarial	Índice de Rigidez sobre o financiamento não empresarial	Índice de rigidez geral
Afghanistan	83	86	85
Albania	67	79	75
Algeria	33	57	50
Andorra	100	71	80
Angola	33	36	35
Antigua and Barbuda	0	14	10
Argentina	33	57	50
Armenia	67	86	80
Australia	0	21	15
Austria	33	29	30
Azerbaijan	83	79	80
Bahamas	0	7	5
Bahrain	17	21	20
Bangladesh	17	64	50
Barbados	17	7	10
Belarus	33	64	55
Belgium	67	79	75
Belize	0	7	5
Benin	17	57	45
Bhutan	100	100	100
Bolivia	50	57	55
Bosnia and Herzegovina	67	100	90
Botswana	0	21	15
Brazil	100	79	85
Bulgaria	100	86	90
Burkina Faso	0	21	15
Burundi	17	36	30
Cambodia	0	50	35
Cameroon	0	36	25
Canada	67	93	85
Cape Verde	67	57	60
Central African Republic	0	14	10
Chad	0	14	10
Chile	67	100	90
Colombia	67	79	75
Comoros	0	14	10

Congo, Democratic Republic of	33	29	30
Costa Rica	100	79	85
Croatia	67	93	85
Cyprus	33	50	45
Czech Republic	33	36	35
Côte d'Ivoire	33	43	40
Denmark	0	14	10
Djibouti	0	0	0
Dominica	0	14	10
Dominican Republic	0	43	30
Ecuador	83	93	90
Egypt	83	79	80
El Salvador	33	21	25
Equatorial Guinea	0	7	5
Estonia	67	36	45
Ethiopia	33	43	40
Fiji	100	86	90
Finland	67	64	65
France	100	86	90
Gabon	0	29	20
Gambia	0	14	10
Georgia	100	100	100
Germany	17	36	30
Ghana	33	29	30
Greece	100	93	95
Grenada	0	14	10
Guatemala	33	71	60
Guinea	17	43	35
Guinea-Bissau	33	57	50
Guyana	0	14	10
Haiti	0	29	20
Honduras	100	50	65
Hungary	50	57	55
Iceland	67	64	65
India	50	64	60
Indonesia	33	79	65
Iran, Islamic Republic of	17	36	30
Iraq	0	29	20
Ireland	0	71	50
Israel	100	100	100
Italy	33	64	55
Jamaica	0	14	10
Japan	67	86	80

Jordan	50	71	65
Kazakhstan	33	57	50
Kenya	67	79	75
Kiribati	0	7	5
Korea, Republic of	83	93	90
Kyrgyzstan	67	79	75
Latvia	100	100	100
Lebanon	17	50	40
Lesotho	0	14	10
Liberia	100	79	85
Libya	33	50	45
Liechtenstein	0	14	10
Lithuania	100	100	100
Luxembourg	100	43	60
Macedonia, former Yugoslav Republic (1993-)	50	86	75
Madagascar	17	50	40
Malawi	0	14	10
Malaysia	0	14	10
Maldives	100	57	70
Mali	17	29	25
Malta	50	50	50
Marshall Islands	0	14	10
Mauritania	50	43	45
Mauritius	0	14	10
Mexico	100	86	90
Micronesia, Federated States of	0	14	10
Moldova, Republic of	67	86	80
Monaco	0	7	5
Mongolia	67	93	85
Montenegro	67	79	75
Morocco	17	50	40
Mozambique	17	36	30
Myanmar	17	50	40
Namibia	0	7	5
Nauru	0	7	5
Nepal	33	50	45
Netherlands	0	14	10
New Zealand	0	43	30
Nicaragua	17	29	25
Niger	17	36	30
Nigeria	17	43	35
Norway	33	21	25
Pakistan	67	50	55

Palau	0	29	20
Panama	67	43	50
Papua New Guinea	33	50	45
Paraguay	100	93	95
Peru	67	71	70
Philippines	100	57	70
Poland	100	86	90
Portugal	100	93	95
Republic of The Congo (Brazzaville)	33	43	40
Romania	50	93	80
Russian Federation	83	86	85
Rwanda	17	43	35
Saint Kitts and Nevis	0	0	0
Saint Lucia	0	7	5
Saint Vincent and The Grenadines	0	7	5
Samoa	0	7	5
San Marinho	17	29	25
Sao Tome and Principe	83	57	65
Senegal	0	29	20
Serbia	67	86	80
Seychelles	0	14	10
Sierra Leone	67	50	55
Singapore	17	57	45
Slovakia	67	71	70
Slovenia	67	93	85
Solomon Islands	0	21	15
South Africa	0	14	10
Spain	100	50	65
Sri Lanka	0	14	10
Sudan	33	57	50
Suriname	0	7	5
Swaziland	0	7	5
Sweden	0	36	25
Switzerland	0	7	5
Syrian Arab Republic	17	43	35
Taiwan	50	79	70
Tajikistan	67	71	70
Tanzania, United Republic of	33	43	40
Thailand	17	57	45
Timor-Leste	50	50	50
Togo	0	36	25
Tonga	0	14	10

Trinidad and Tobago	17	21	20
Tunisia	100	93	95
Turkey	33	57	50
Turkmenistan	17	36	30
Tuvalu	0	7	5
Uganda	33	57	50
Ukraine	83	71	75
United Kingdom	0	64	45
United States	67	93	85
Uruguay	50	79	70
Uzbekistan	67	64	65
Vanuatu	0	7	5
Venezuela	67	43	50
Yemen	50	43	45
Zambia	0	21	15
Zimbabwe	0	29	20

Fonte: IDEA; Elaborado pelo Autor.