

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA, EMPRESARIADO E O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: TEORIA E QUESTÕES ATUAIS *

CAMPAIGN FINANCING, ENTREPRENEURSHIP AND THE BRAZILIAN POLITICAL SYSTEM: THEORY AND CURRENT ISSUES

Rodrigo Dolandeli dos Santos[†]

Resumo: O artigo faz um apontamento teórico das principais questões em torno da formação de interesses no capitalismo a partir da relação entre dinheiro e política, sobretudo o elevado custo da democracia. Discutimos como a competição pela liderança política nas eleições se desenvolve em meio à falta de clareza com que os interesses privados avançam sobre a vontade pública. O artigo aborda também a desenvoltura do empresariado no processo decisório nacional, considerando as incongruências e vantagens institucionais do “presidencialismo de coalizão”. Nesse sentido, o texto debate como esse arranjo institucional não favoreceu uma articulação em torno da reforma política e de mudanças substanciais nas regras eleitorais. Por fim, discutimos a necessidade de investimento na transparência e no controle social da prestação de contas eleitorais como maneira de atenuar a influência do poder econômico nas eleições e incentivar a participação social nas instituições políticas.

Palavras-chave: Sistema político. Financiamento de campanha. Democracia. Capitalismo.

Abstract: This article aims to present a theoretical background with the main questions regarding the interest formation on capitalism from the relationship between money and politics, chiefly, the high costs of democracy. It discusses how the competition for political leadership in elections unfolds within the lack of clarity in which private interests advance on the public will. This article also discusses the ease of entrepreneurship in the national decision-making, given the inconsistencies and institutional advantages of the “coalition presidentialism”. In this sense, the work debates how this institutional arrangement did not favor a convergence around the political reform and substantial changes in the electoral rules. Finally, we discussed the need of investment in transparency and social control over the provision of electoral expenses, as a way

* Texto revisado e atualizado da dissertação de mestrado “A economia política das eleições de 2002. Um estudo sobre a concentração de financiamento de campanha para deputado federal”, defendida pelo autor em 2009, no PPGCP/UFF.

† Doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Possui Graduação e Licenciatura Plena em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

to mitigate the influence of economic power in elections and to promote social participation in political institutions.

Keywords: Political system. Campaign financing. Democracy. Capitalism.

1 Introdução

Os recursos arrecadados pelos partidos e candidatos nas campanhas eleitorais são fatores decisivos. As eleições demandam muitos esforços financeiros, incluindo desde a confecção de materiais de propaganda, gastos com transporte e pesquisas de opinião, até despesas com manutenção de sedes partidárias e comitês eleitorais. Os custos de campanha são os mais variados possíveis e tendem a se elevar em contextos de acirradas disputas políticas.

Duas questões sobre o financiamento de campanha suscitam amplo debate na sociedade, tornando-o um dos temas mais recorrentes na agenda da reforma política. A primeira diz respeito ao encarecimento das campanhas a cada pleito, constatado nas prestações de contas dos candidatos e partidos declaradas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A segunda refere-se à influência do poder econômico nas campanhas, particularmente das grandes empresas.

O objetivo do artigo é trazer ao leitor uma reflexão sobre esses pontos, considerando que o financiamento eleitoral nos revela traços importantes dos interesses e motivações envolvidos nas campanhas. Buscamos, de uma forma geral, colaborar com o debate sobre o elevado custo das eleições e a sua implicação na tomada de decisões dos agentes públicos.

O texto está dividido em três partes. Primeiro, apresentamos uma abordagem teórica e conceitual da relação entre representação política, democracia e capitalismo. Na segunda parte, discutimos um panorama geral sobre as bases históricas recentes e institucionais do sistema político brasileiro, caracterizado em torno do “presidencialismo de coalizão”. Por último, analisamos o papel das doações de campanha na democracia brasileira, debatendo as tendências recentes sobre o tema.

2 Democracia e capitalismo: a formação dos interesses

A democracia é caracterizada pela representação política dos indivíduos via sufrágio eleitoral. No entanto, muito se discute sobre a responsividade dos representantes em meio à tênue relação entre interesses privados e vontade pública. Schumpeter (1984), ao se dedicar à observação do protagonismo das lideranças políticas no processo democrático, ressaltou que seria perfeitamente esperado o fraco controle do eleitorado sobre seus representantes. Na maioria das democracias o ato de votar acaba sendo uma das únicas formas efetivas de ação. Essa perspectiva contrapõe as bases normativas da teoria democrática clássica que, dentre outros enunciados, preconizava um sistema político no qual os representantes agiriam em acordo com a vontade dos seus eleitores (PATEMAN, 1992; ALMEIDA, 2006).

Resumimos os dois posicionamentos da seguinte maneira: o primeiro reforça a autonomia do exercício de poder dos eleitos, enquanto o segundo argumento reafirma a capacidade do povo

de controlá-los. Contudo, a representação política não proporciona essa linearidade no processo democrático real em virtude de uma série de intrincados fatores.

Um exemplo seria o elevado custo da informação. Os eleitores, em sua maioria, ficam alheios à boa parte dos elementos indispensáveis ao discernimento político, condição básica para minimamente reconhecer se os interesses dos eleitos coincidem com os dos eleitores (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Assim, a fragilidade do aspecto “informativo” das democracias modernas contribui muito para a fraca participação social nos processos políticos.

Em consonância com esse ponto, Adam Przeworski (1994) alerta sobre como as instituições deveriam facilitar a atuação dos cidadãos. Apesar da existência de eficientes atividades de controle social como, por exemplo, os grupos de pressão organizados na sociedade civil, a quantidade de pessoas envolvidas é circunscrita a pequenos círculos.

Como no jogo democrático o poder gera ganhos crescentes de escala (PRZEWORSKI, 1994), a tendência dos políticos é aumentar sua influência, perpetuando-se nas esferas de decisão. Essa “busca pelo monopólio da liderança” (SCHUMPETER, 1984) é incentivada pela baixa responsabilização daqueles que conduzem o processo político. Em nenhum sistema democrático os representantes são obrigados a manter suas plataformas de campanha depois de eleitos, não existindo qualquer punição legal àqueles que traem as suas promessas eleitorais. Esse fato demonstra a exacerbada autonomia dos representantes na maioria das democracias.

No caso brasileiro, a participação social nas instituições políticas é tímida, apesar de normativamente haver garantias ao pleno envolvimento daqueles que assim desejarem. Em outras palavras, percebe-se a pouca convergência entre as regras formais e o funcionamento real do sistema político (MORAES, 2001).

Uma das razões desse quadro seria a má utilização de recursos públicos sob responsabilidade de governos controlados politicamente por oligarquias regionais (MONTERO, 2005). Nesse sentido, a patronagem e o clientelismo, enquanto práticas sistemáticas, contribuíram para gerar *deficit* de direitos civis e sociais, evidenciado nas chamadas “áreas marrons” (O’DONNELL, 1993), onde a capacidade de penetração do Estado é muito fraca ou quase nula¹. A democracia nos lugares que O’Donnell (1993) considera como marrons é mesclada com características autoritárias, onde o espaço público é subtraído pelas relações informais, havendo exacerbada assimetria de poder entre os grupos sociais.

Considerando a complexa relação entre democracia e capitalismo, outros fatores são igualmente fundamentais para explicar esse cenário, como, por exemplo, as desigualdades de recursos econômicos entre os indivíduos. Essa é a questão que tratamos diretamente na última seção do presente artigo, sob o tema do financiamento de campanha e os interesses dos doadores.

A partir de um ponto vista pluralista, a atuação de grupos de interesses organizados é intrínseca à democracia. Legitimamente qualquer segmento social, incluindo o empresariado, tem propriedade para pleitear decisões políticas a seu favor.

A literatura aborda o tema de diversas formas, desde a constatação de clivagens setoriais dentro do empresariado até a atuação das associações pressionando politicamente o processo

¹ A democracia nos lugares que O’Donnell (1993) considera como marrons é mesclada com características autoritárias, desaparecendo o espaço público e prevalecendo as relações informais com exacerbada assimetria de poder entre os grupos sociais de cada região.

decisório (HAGGARD; SCHNEIDER; MAXFIELD, 1997). No Congresso Nacional há múltiplas formas pelas quais esses interesses empresariais se fazem representar. *Lobby*, grupos de pressão, consultorias de organização de classes, bem como entidades que acompanham a agenda legislativa são todas atividades largamente observadas nesse sentido.

Evans (1993) já havia demonstrado também como a interação entre burocracias especializadas do setor público e interesses corporativos não necessariamente resulta em restrições ao desenvolvimento do país. No entanto, a “ação predatória de interesses corporativos” (FIANI, 2003), o *rent-seeking*² e outros interesses particularistas são ameaças constantes e tendem a causar prejuízos ao conjunto da sociedade.

Do ponto de vista das grandes corporações, as mesmas se encontram estruturalmente em uma posição privilegiada no capitalismo (POULANTZAS, 1980). As esferas públicas de decisão, em alguma medida, pensam e executam políticas calculando o peso desses interesses empresariais. Assim, a dependência estrutural do Estado em relação à economia, combinada com o financiamento de campanhas eleitorais, resulta em uma poderosa vantagem política (MANCUSO, 2004; MILIBAND, 1972).

Com respeito à influência econômica nas eleições, Welch (1975) aponta duas perspectivas. A primeira tem a ver com interesses *stricto sensu*, quando as empresas buscam transformar seu poder econômico em poder político. A segunda perspectiva traz consigo motivações ideológicas, quando doações são realizadas em função de preferências políticas. Enquanto a primeira perspectiva contempla a maximização do acesso a atores importantes no processo decisório, a segunda funciona enquanto distribuição estratégica de recursos a candidatos alinhados à agenda de interesse dos doadores.

No Brasil a atuação do empresariado foi, historicamente, marcada pelo debate sobre a sua efetiva capacidade de coordenar uma ação coletiva consistente. Mancuso (2007) analisou como a produção acadêmica retratou essa atividade política empresarial, ora atestando a sua força em determinados períodos históricos, ora a sua fraqueza. Com respeito aos estudos mais recentes, Mancuso (2007) mostrou como a campanha para redução do Custo Brasil, promovida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI)³, evidencia a atual força organizativa do empresariado brasileiro.

Considerando os microfundamentos do processo decisório no Congresso Nacional, o maior esforço de pressão política ocorre durante a tramitação das leis. Os relatores de comissões parlamentares são alvos privilegiados da ação de grupos empresariais, que, por sua vez, também abordam os líderes partidários (MANCUSO, 2004). Assim, muito favorecido pelo financiamento

² Esta teoria compreende a ação do Estado na concessão de benefícios (proteção tarifária, monopólio etc.) ao empresariado, produzindo-se efeitos nocivos do ponto de vista da eficiência econômica (FIANI, 2003). Os recursos utilizados para obter privilégios por meio do processo político, teriam menor ganho do que o prejuízo resultante para o conjunto da sociedade.

³ O Custo Brasil é o conjunto de fatores que prejudicariam a competitividade das empresas nacionais em relação às empresas estrangeiras, perpassando por diversos aspectos da regulação da atividade econômica, como a legislação trabalhista inadequada, o sistema tributário onerando a produção, a infraestrutura material e social insuficiente acarretando a elevação do custo do financiamento da produção. Mancuso (2004) constata que através desta atuação a CNI aumentou a capacidade do empresariado industrial de disputar, no campo político, os seus interesses de classe, reivindicando mais espaço para a defesa dos interesses da indústria.

de campanha, o *lobby* empresarial demonstra desenvoltura na competição por influência no legislativo, cujo funcionamento institucional detalharemos a seguir.

3 O sistema político brasileiro: arranjo institucional e teoria

Quanto ao funcionamento do sistema político brasileiro, em particular à relação entre os poderes Executivo e Legislativo na esfera nacional, cremos ser importante abordar as questões em torno do arranjo institucional denominado por Sérgio Abranches (1988) de “presidencialismo de coalizão”. Este conceito resume o *modus operandi* do nosso modelo político, baseado na combinação de um sistema presidencialista com o multipartidarismo, o federalismo e um sistema proporcional para eleições legislativas.

As principais críticas ao presidencialismo de coalizão se resumem basicamente ao caráter individualizado da negociação entre o Executivo e o Legislativo, assim como aos elevados custos para a manutenção de uma sólida base parlamentar. Dessa forma, a estabilidade ficaria mais a cargo da habilidade individual de lideranças políticas ao invés dos incentivos institucionais gerados pelo sistema. Além disso, o sucesso do Executivo em construir sua coalizão dependeria significativamente da conjuntura política.

Essas questões suscitaram um intenso debate na ciência política brasileira. Enquanto uma corrente conferia ao Executivo o centro do poder de decisão (MORAES, 2001; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006), tendo como evidência, por exemplo, a força das Medidas Provisórias, outra vertente atestava a força do Legislativo em razão da sua “palavra final” no processo decisório (MANCUSO, 2004; RENNÓ, 2006).

Uma parte da literatura caracterizava o Executivo como refém dos negócios particularistas de deputados (AMES, 1995). Nessa perspectiva, o comportamento parlamentar no Brasil seria altamente imprevisível, uma vez que os políticos agiam unicamente em torno da obtenção de benefícios para seus próprios redutos eleitorais. No entanto, as condições para que esta maximização ocorra dependem muito da posição estratégica que o parlamentar ocupa no processo decisório. Assim, embora plausível, o argumento de que a ação decorre estritamente de um cálculo racional e individual não leva em conta os incentivos institucionais que, por sua vez, podem ser a causa de muitas escolhas políticas (ELSTER, 1999)⁴.

Entretanto, estudos mais recentes começaram a observar com mais cuidado a dinâmica institucional do sistema político brasileiro. O poder de agenda do Executivo passou a ser visto a partir da sua capacidade de evitar a instabilidade decisória, a irresolução e a inabilidade para manter deliberações tomadas, e, por último, a balcanização das decisões (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006). Raramente as proposições do Executivo são rejeitadas pelo Congresso Nacional (MORAES, 2001), embora também seja verdadeiro que as mesmas quase sempre sofrem alterações nas casas legislativas (QUEIROZ, 2006).

Independentemente da preponderância de um poder sobre o outro, o Executivo para aprovar sua agenda precisa negociar com o Legislativo, especificamente com as lideranças partidárias. O eixo dessa relação institucional passa a ser observado por boa parte das pesquisas

⁴ Aqui a análise de Elster (1999) é importante para reafirmar que a ação do indivíduo possui também determinantes estruturais condicionados a um conjunto de oportunidades, advindas das relações sociais.

em torno da formação de maiorias parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008). Assim, fica inegável que as alianças são construídas sob contornos partidários, conferindo maior previsibilidade ao comportamento das bancadas. É importante assinalar que os líderes partidários centralizam poderes essenciais à condução das pautas e dos encaminhamentos das proposições legislativas. Os partidos políticos, portanto, agem como reguladores do processo decisório nacional, determinando a ocupação dos postos parlamentares estratégicos no Congresso. Isso significa que o Executivo precisa se relacionar com o Legislativo de acordo com as regras internas de distribuição de poder nas casas legislativas.

Em resumo, as coalizões articuladas pelos recentes governos têm conferido ao sistema, apesar das controvérsias, capacidade de gerar governabilidade e autonomia entre os poderes políticos. Porém, se por um lado não há paralisia decisória, por outro, os acordos entre o Executivo e a sua base aliada no Congresso Nacional geram práticas amplamente condenadas na sociedade, tais como o clientelismo e os duvidosos critérios de distribuição de cargos estratégicos na administração pública, sendo este último aspecto um terreno fértil à possibilidade de interesses econômicos influenciarem decisivamente as tomadas de decisões políticas no país.

4 O financiamento de campanha no Brasil: legislação e questões atuais

A regulação do dinheiro na política é um assunto que tem demandado atenção especial nas sociedades democráticas. Em geral, a preocupação dos agentes públicos com as regras eleitorais surge em contextos de escândalos políticos (SPECK, 2005). No Brasil, a Lei 1.164/1950 inaugurou a normatização de critérios para gastos eleitorais, até então um tema não considerado no debate político nacional (SPECK, 2005). Mais recentemente, durante a década de 1990, foram sancionadas leis importantes, tais como a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995) e a Lei das Eleições (Lei 9.054/1997), que regem as campanhas eleitorais atualmente. Na década seguinte, a chamada “minirreforma” eleitoral de 2006 (Lei 11.300/2006) ajudou a eliminar práticas clientelistas, colaborando com o aperfeiçoamento institucional do sistema⁵. Três anos depois, outra minirreforma eleitoral (Lei 12.034/2009) introduziu a obrigação de candidatos e partidos inserirem o CNPJ do fornecedor nos materiais de campanha, elevando o poder de fiscalização. Nos últimos anos foi aprovada a minirreforma eleitoral de 2013 (Lei 12.891/2013) que, em reação às manifestações de junho deste mesmo ano⁶, inseriu dispositivos visando a diminuir o custo das campanhas⁷. Em 2015, nova minirreforma eleitoral (Lei 13.165/2015) estabeleceu tetos para despesas eleitorais⁸.

⁵ Essa lei vetou, dentre outros itens, a confecção de camisetas de candidatos, a promoção de showmícios e propagandas em outdoors.

⁶ Em reação às manifestações de junho de 2013, a presidente Dilma Rousseff encaminhou mensagem ao Congresso sugerindo um plebiscito em que seriam abordados cinco temas: o modelo de financiamento de campanha (público ou privado); o sistema eleitoral (proporcional ou distrital); a manutenção ou não da suplência para senador; o fim ou não do voto secreto em deliberações do Congresso e a manutenção ou não de coligações partidárias proporcionais.

⁷ A minirreforma eleitoral de 2013 limitou as despesas com aluguel de veículos, com alimentação e outros gastos com pessoal.

⁸ Ficou determinado um teto de 70% dos gastos de campanha da eleição anterior onde houve apenas um turno e 50% nos distritos onde ocorreu segundo turno.

Além dessas alterações, o aperfeiçoamento da fiscalização tem sido evidente. A cada eleição o TSE expede resoluções específicas que normatizam esse fluxo financeiro por meio do Sistema de Prestações de Contas Eleitoral (SPCE). Essas normas controlam a prestação de contas dos candidatos, partidos e comitês eleitorais, sendo imprescindíveis à movimentação de recursos financeiros nas eleições. Se compararmos a resolução expedida para a eleição de 2002 (Resolução 20.987/2002) com a de 2010 (Resolução 23.216/2010) veremos o aumento considerável de exigências e a ampliação dos atores envolvidos na fiscalização⁹.

Antes da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a ADI 4.650/2011¹⁰, que resultou na inconstitucionalidade do financiamento empresarial nas eleições, a legislação previa que tanto as pessoas físicas quanto jurídicas poderiam realizar contribuições eleitorais. Para as pessoas físicas o limite é de até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. As pessoas jurídicas tinham um limite de 2% da receita obtida um ano antes. Assim, pelo fato de não haver um teto em valores absolutos, as empresas, especialmente as grandes corporações, levavam grande vantagem, pois em comparação com os indivíduos os seus recursos eram quase infinitos. A legislação, principalmente no tocante aos recursos privados, institucionalizava uma situação em que os atores com maior capacidade financeira eram beneficiados. Esse quadro foi alterado pelo Judiciário, conforme mencionado acima, porém seus efeitos somente serão percebidos a partir da próxima eleição¹¹.

O modelo de financiamento das campanhas no país pode ser classificado como misto, pois além dos recursos privados, há ainda considerável aporte financeiro de origem pública mobilizado nas eleições. O Fundo Partidário e o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) são exemplos desse financiamento público (CERVI, 2011). O Fundo Partidário é composto de recursos orçamentários da União e multas pagas à Justiça Eleitoral e pode ser utilizado nas campanhas. O HGPE é uma forma de financiamento público indireto, proporcionando aos partidos e candidatos espaço na programação dos meios de comunicação social. Essa prática não é regra comum a todos os países. Nos EUA, por exemplo, esses gastos são de responsabilidade dos candidatos, não havendo qualquer tipo de subsídio público nesse sentido.

Em decorrência da desigualdade de acesso ao financiamento, várias são as iniciativas na sociedade buscando mudanças nesse sentido. Entretanto alterações muito radicais e restritivas

⁹ Em 2002 o SPCE era mais rudimentar. O candidato deveria abrir uma conta bancária específica em seu próprio CPF. Em 2010, para movimentar as doações de campanha era necessário um CNPJ registrado especificamente para as eleições. As contas bancárias passaram a ser especiais em 2010 e não aceitavam depósito e transferência de doadores com documentação inválida. Além disso, os bancos deveriam fornecer extratos da conta corrente diretamente ao TSE. Outro aspecto importante é que em 2002 o Ministério Público Eleitoral (MPE) tinha uma participação facultativa, bem diferente da eleição de 2010 quando teve papel ativo na fiscalização. Ao final das eleições, o MPE em 2010 teve 48 horas, conforme regulamentado pela resolução, para emitir parecer sobre dos autos do SPCE. Sobre as exigências, em 2002 eram apenas 11 itens previstos na prestação de contas, pulando para 27 em 2010.

¹⁰ Em 2011 a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questionou a constitucionalidade da legislação vigente que disciplina o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais (Leis 9.096/1995 e 9.504/1997). O julgamento no STF da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.650/2011) foi finalizado em 2015, decidindo pela inconstitucionalidade das doações empresariais.

¹¹ Ainda há uma possibilidade de essa medida ser revertida, caso seja aprovada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 182/2007 que insere no texto constitucional as doações de campanha das empresas. Essa matéria foi aprovada em 2015 na Câmara dos Deputados e tramita atualmente no Senado Federal.

na legislação nem sempre alcançam o objetivo esperado. Algumas pesquisas alertam sobre a probabilidade de efeitos colaterais como a elitização das disputas e a inibição da entrada de novos atores na arena eleitoral (PRIMO; MILYO, 2006). Considerando que os desafiantes (*challengers*) são menos conhecidos do eleitorado, um modelo demasiadamente restritivo favoreceria os *incumbents*, pois estes necessitam de menos recursos para empreenderem uma efetiva comunicação política (JACOBSON, 1978).

O debate na literatura já indicou que tanto as limitações de grandes quantias quanto a utilização de subsídios públicos não diminuíram concretamente as desigualdades financeiras na competição eleitoral. Até mesmo porque, como notado por Issacharoff e Karlan (1999), o dinheiro na política acaba contornando a legislação por meio de práticas ilícitas como, por exemplo, o caixa dois¹².

Outro ponto importante é que a principal questão da desigualdade proporcionada pelo fator econômico, especificamente no processo eleitoral, parece não ser a origem dos doadores, mas sim a elevada concentração de recursos em poucos atores. A adoção de um modelo de financiamento exclusivamente público, por exemplo, combinada com uma rigorosa cláusula de desempenho eleitoral para os partidos não diminuiria esta desigualdade do acesso a fontes de financiamento eleitoral.

Portanto, uma alternativa poderia ser o investimento na transparência das prestações de contas eleitorais e o incentivo ao controle social. Speck (2002) argumenta que essas medidas poderiam diminuir o impacto do poder econômico das eleições. Ao tornar a informação das origens das doações de campanha obtidas pelos candidatos mais acessível, os eleitores poderiam formar sua opinião de maneira mais clara.

Em resumo, os recursos financeiros são imprescindíveis para o candidato vencer uma eleição. No entanto, a elevada correlação entre dinheiro e voto não determina a direção da causalidade. Ou seja, da mesma forma que as doações podem influenciar o resultado eleitoral é também factível que a expectativa de vitória seja a razão pela qual candidatos potencialmente favoritos arrecadem mais fundos. Dessa maneira, não é possível afirmar que somente o dinheiro resulta em votos, porque o contrário é igualmente verdadeiro. Essa é uma das principais causas da chamada “corrida armamentista” por recursos (DUSCHINSKY, 2002), na qual os candidatos orientam a maioria dos seus esforços em busca de financiamento. O risco dessa interpretação, além de tomar o efeito pela causa, é incrementar o encarecimento das campanhas.

5 Considerações finais

Dada a elevada desigualdade de acesso a fontes de financiamento, a influência das doações de campanha foi o ponto de partida para discutirmos aspectos essenciais da democracia brasileira, sobretudo suas estruturas institucionais e o comportamento dos atores políticos.

¹²É necessário também esclarecer que, de acordo com Abramo (2005), o caixa dois eleitoral se alimenta de recursos igualmente ilícitos das empresas. Dessa forma, a importância da análise da distribuição “oficial” do financiamento de campanha, mesmo não se tratando dos valores reais, é a possibilidade da observação de padrões das doações no processo eleitoral (SAMUELS, 2006).

A preocupação recorrente no debate político brasileiro é se os interesses organizados do empresariado restringem o “bem-estar dos eleitores”, uma vez que, em muitas ocasiões, boa parte dos políticos não cumprem suas responsabilidades assumidas nas eleições (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006).

Nas democracias contemporâneas, a competição pela liderança política revela a dificuldade de se estabelecer com clareza até que ponto os interesses privados podem se desenvolver sem que avancem sobre a vontade pública.

Vimos no artigo como esse quadro é agravado em razão do elevado *deficit* informacional, característico nos processos eleitorais. Nessa perspectiva, a capacidade de discernimento dos indivíduos sofre grande prejuízo em decorrência do elevado custo para acessar informações importantes do jogo político, a ponto de desestimular a participação nas instituições políticas.

Outra perspectiva diz respeito ao *deficit* econômico. Como observado no texto, a legislação eleitoral brasileira, antes do julgamento da ADI 4.650/2011, induzia à dependência econômica empresarial das campanhas. Nesse cenário, ter acesso a fontes de financiamento se torna imprescindível, revelando que muitos atores políticos foram viabilizados eleitoralmente em torno dos interesses econômicos (SOARES, 2006)

Considerando que o empresariado, estruturalmente, encontra-se em uma posição privilegiada nas sociedades capitalistas (POULANTZAS, 1980), a probabilidade de seus interesses interferirem no processo decisório é elevada. De um lado, a literatura já demonstrou como boa parte das doações se destinam às eleições majoritárias em razão do poder de agenda do Executivo e das suas prerrogativas sobre o orçamento público (SAMUELS, 2006). De outro lado, a arena legislativa também tem recebido maior atenção quanto à atividade política empresarial. Mancuso (2004) retratou o elevado grau de sucesso da CNI no Congresso Nacional. Além disso, verificamos como políticos influentes no parlamento arrecadam fatia significativa do investimento eleitoral (SANTOS, 2010). Assim, o debate sobre o impacto do dinheiro na política não se restringe ao processo eleitoral, mas sobretudo à própria representação política.

Nesse sentido, o artigo buscou apresentar as dificuldades encontradas pelas instituições políticas em alterar esse quadro acima descrito. Na última década, inúmeras foram as tentativas para aprovar uma ampla reforma política, que acabaram resultando apenas em tímidas minirreformas eleitorais.

Portanto, embora o arranjo institucional do sistema político brasileiro tenha conferido estabilidade ao processo decisório nacional, a sua dinâmica não favoreceu uma articulação em torno da reforma política. Inferimos que uma das justificativas diz respeito ao fato de as decisões no “presidencialismo de coalizão” dependerem mais da atuação individual de lideranças políticas, interessadas em grande parte na manutenção de doações empresariais que lhes conferem maior autonomia nas eleições do que de incentivos institucionais do sistema.

Para além das propostas de mudanças normativas, o artigo igualmente observou os efeitos dos *deficits* tanto informacionais quanto econômicos, característicos na política brasileira. Nesse sentido, Speck (2002) mostrou, através do debate sobre a necessidade de investimento na transparência e no controle social da prestação de contas eleitorais, como esse incentivo à diminuição do custo da informação poderia atenuar a influência do poder econômico nas eleições.

Consideramos ser essa uma questão crucial, pois, em alguma medida, as barreiras informacionais e, fundamentalmente as econômicas, tendem a diminuir a intensidade da adesão democrática. Como ressaltado por Przeworski (1994), um sentido de “pertencimento” ao regime democrático somente é possível com a aparente incerteza dos resultados eleitorais. Entretanto, cada vez mais a dificuldade de acessar fontes de financiamento eleitoral tem substituído a “incerteza” característica das democracias modernas pela “certeza” de que campanhas financeiramente fortes terão maior sucesso eleitoral.

Em resumo, este artigo de forma alguma esgota o debate teórico da complexa interação entre as dimensões econômicas e políticas. Ao contrário, tenta sumarizar novos elementos que expliquem os caminhos percorridos pelo dinheiro na política.

Referências

ABRAMO, Cláudio Weber. Um mapa do financiamento político nas eleições municipais brasileiras de 2004. *Transparência Brasil*, jan. 2005.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão. O dilema institucional brasileiro. *DADOS*, v. 31, n. 1, p. 5-33, Rio de Janeiro, 1988.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pertencimento do mandato. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

BRASIL. *Código Eleitoral*. Lei Nº 1.164, de 24 de julho de 1950.

_____. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Lei Nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

_____. *Lei das Eleições*. Lei Nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

_____. *Minirreforma Eleitoral de 2006*. Lei Nº 11.300, de 10 de maio de 2006.

_____. *Minirreforma Eleitoral de 2009*. Lei Nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.

_____. *Minirreforma Eleitoral de 2013*. Lei Nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013.

_____. *Minirreforma Eleitoral de 2015*. Lei Nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

_____. *Resolução do TSE Nº 20.987, de 21 de fevereiro de 2002*.

_____. *Resolução do TSE Nº 23.216, de 2 de março de 2010*.

CERVI, Emerson Urizzi. O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, Campinas, jun. 2011.

Conexão Política, Teresina v. 4, n. 1, 103 – 114, jan./jun. 2015

DUSCHINSKY, Michael Pinto. Financing politics: a global view. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 4, oct. 2002.

ELSTER, Jon. A possibilidade da política racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, São Paulo, 1999.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28/29. São Paulo, 1993.

FIANI, Ronaldo. Uma avaliação crítica da Teoria de Rent Seeking. *Seminários de Pesquisa*. Instituto de Economia, UFRJ, 2003. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/uma_avaliacao_critica_da_teorica_de_rent_seeking.doc>. Acesso em: 13 fev. 2016.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro. FGV, 2008

HAGGARD, Stephan; McCUBBINS, Matthew (Ed.). *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela. The hydraulics of campaign finance reform, *77 Texas Law Review*, v. 77, n. 7, p. 1708, jun. 1999.

JACOBSON, Gary C. The effects of campaign spending in Congressional Elections. *American Political Science Review*, v. 72, n. 2, 1978.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: Empresariado e política no Brasil contemporâneo. *DADOS*, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

_____. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 28, p. 131-146, jun. 2007.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e Representação. *Lua Nova*. n. 67, p. 263-269. São Paulo, 2006.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

MONTERO, Alfred P. Government by and for the few: the persistence of oligarchical politics in the Representative System. In: MONTERO, Alfred P. *Brazilian Politics*. Cambridge: Polity Press, 2005.

MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, São Paulo, oct./dec. 2001.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 36, São Paulo, 1993.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1980

PRIMO, David M.; MILYO, Jeffrey. *The effects of campaign finance laws on turnout, 1950-2000*. Annual Meeting of the American Political Science Association. feb. 2006.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado*. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 1994.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis*. Brasília: DIAP, 2006.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. *O segmento empresarial e o financiamento de campanhas no Brasil*. V Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política. APCP, 2010.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Reforma Constitucional. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

SPECK, Bruno Wilhelm. Como financiar a competição política? Concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Urugua. In: CAETANO, Gerardo et alii. *Dinero y Política: el financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 2002.

_____. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: *Cadernos Adenauer*, ano 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

WELCH, William P. The economics of campaign funds. *Public Choice*, v. 20, p. 83-97, 1975.