

OS MÉTODOS DE FINANCIAMENTO ELEITORAL, SUAS INFLUÊNCIAS NA DEMOCRACIA E O SISTEMA BRASILEIRO COM A REFORMA POLÍTICO-ELEITORAL DE 2017

Maurilio Schuck

Graduando em Direito pela Faculdade Dom Alberto

Caroline Cristiane Werle

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Pós-graduada em Docência no Ensino Superior pela Faculdade de Educação São Luís. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professora do curso de Direito da Faculdade Dom Alberto – FDA. Advogada.

Resumo:

Diante da constante instabilidade política brasileira, devido aos vários escândalos de corrupção e conflitos políticos que colocam em cheque o pleno funcionamento da democracia, juntamente com o crescimento e acirramento dos pleitos eleitorais, o presente trabalho tem como objetivo demonstrar a importância do financiamento eleitoral no sistema democrático e como este sistema é influenciado de diferentes maneiras pelas formas de financiamento eleitoral. Nesse sentido o artigo abordará o tema em três diferentes capítulos, sendo realizado no primeiro capítulo uma construção histórica de como se deu o financiamento eleitoral desde a redemocratização e a Constituição Federal de 1988, demonstrando as mudanças ocorridas até os dias atuais. No segundo capítulo serão analisados os elementos e características de cada método de financiamento eleitoral, bem como qual o sistema vigente no Brasil e como cada um destes pode influenciar tanto no sistema eletivo quanto no desempenho das funções dos políticos. No terceiro e último capítulo será discutida a recente reforma político-eleitoral e quais as alterações trazidas por esta para o sistema democrático brasileiro. Ainda será realizado um estudo acerca de quais mudanças já puderam ser visualizadas de forma prática nas eleições de 2018, abordando o caráter benéfico ou não de cada mudança trazida pela nova legislação. Neste sentido, o presente artigo apresenta o seguinte problema de pesquisa: qual a importância do sistema de financiamento eleitoral para o sistema democrático e como se organiza o Estado brasileiro em relação ao tema? Frente a tais apontamentos, cumpre mencionar que o trabalho possui natureza bibliográfica, tendo o método de abordagem o dedutivo. Quanto ao método de procedimento será utilizado o método monográfico e histórico-crítico. Com relação à técnica de pesquisa, o trabalho é

Revista de Direito Faculdade Dom Alberto, 2019, v. 08, n. 01, p. 82-99.

realizado na técnica de documentação indireta.

Palavras-chave: Democracia. Eleições. Financiamento de campanha. Financiamento público. Sistema político.

Abstract:

Given the constant political instability in Brazil, due to the various scandals of corruption and political conflicts that check the full functioning of democracy, together with the growth and intensification of electoral lawsuits, this paper seeks to demonstrate the importance of electoral financing in the democratic system and how this system is influenced in different ways by the forms of electoral financing. In this sense, the article will approach the theme in three different chapters. In the first chapter, a historical construction of how electoral financing was carried out since redemocratization and the Constitution of 1988, demonstrating the changes that have occurred up to the present day. In the second chapter, the elements and characteristics of each method of electoral financing will be analyzed, as well as the current system in Brazil and how each of these can influence both the electoral system and the role of politicians. The third and final chapter will discuss the recent political-electoral reform and what changes it brings to the Brazilian democratic system. A study will also be carried out on which changes could already be practically visualized in the 2018 elections, addressing the beneficial or not of each change brought by the new legislation. In this sense, the present article seeks to answer the following question: what is the importance of the electoral financing system for the democratic system and how is the Brazilian State organized in relation to the subject? Faced with such notes, it should be mentioned that the work has a bibliographic nature, the method of approach being deductive. As for the procedure method, the monographic and historical-critical method will be used. Regarding the research technique, the work is carried out in the technique of indirect documentation.

Key words: Campaign financing. Democracy. Elections. Public financing. Political system.

1 INTRODUÇÃO

A possibilidade de escolher os governantes talvez seja o maior dos patrimônios de um povo. Porém, para que a democracia seja efetivamente voltada a atender a sociedade, e não

usada como instrumento de crescimento e perpetuação de alguns poucos indivíduos, é necessário um sistema político justo, legítimo e funcional.

Este sistema, entretanto, desde a redemocratização foi sistematicamente corrompido e desviado, objetivando, na grande maioria dos casos, apenas a permanência no “poder”. Mas o caminho até este objetivo precisa ser percorrido a cada quatro anos, sendo ele sempre o mesmo: a campanha eleitoral. Tal momento, em razão de sua importância, precisa ser encarado com seriedade.

No entanto, atualmente o que mais se percebe é a sua fragilidade, principalmente devido aos grandes escândalos políticos recentemente descobertos, dos quais muitos utilizavam-se do financiamento destas campanhas para defesa de interesses particulares e práticas corruptivas.

Neste sentido, este artigo busca mostrar a importância da discussão sobre a modalidade de financiamento eleitoral existente no sistema democrático brasileiro, haja vista o momento político atual e os anseios da população em relação aos recentes casos de corrupção e a participação nestes de grandes empresas financiadoras, as quais trouxeram à tona o questionamento base deste artigo: como se configura o atual sistema de financiamento eleitoral, e como este pode influenciar no sistema político?

Neste contexto, será realizada uma abordagem histórica do período em que o sistema de financiamento eleitoral misto permitia doações de pessoas físicas e jurídicas, para a possível comparação dos resultados trazidos pela decisão do Supremo Tribunal Federal, na qual ficaram proibidas as doações eleitorais por pessoas jurídicas.

Seguidamente, será demonstrada a forma como os diferentes modelos de financiamento eleitoral podem influenciar a curto e longo prazo nos moldes democráticos e eletivos de uma nação.

Analisando os respectivos sistemas e seus prós e contras, busca-se realizar um estudo que tem como foco a discussão do tema sob o enfoque da reforma política aprovada em 2017 pelo Congresso Nacional, estipulando um fundo de financiamento público bilionário destinado ao pleito eleitoral de 2018.

Cumprido destacar, por fim, que o presente trabalho apresenta método de abordagem dedutivo, bem como histórico crítico. Com relação à técnica de pesquisa, será utilizada a pesquisa bibliográfica, a ser executada por meio de consulta doutrinária, artigos científicos, revistas, publicações em periódicos e internet, a fim de extrair-se informações e conhecimentos acerca do tema abordado.

2 O SISTEMA DE FINANCIAMENTO ELEITORAL A PARTIR DA INSTITUIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O sistema político brasileiro, desde a redemocratização e a constituinte de 1988, passou por diversas mudanças acerca do sistema de financiamento eleitoral à ser utilizado para custeio das eleições. Diante disto é necessário entender como se chegou ao atual sistema.

A redemocratização trouxe consigo uma nova visão política, de ampla concorrência, não experimentada durante várias décadas no Brasil, o que causou grande necessidade de mudanças em relação a vários temas ligados ao sufrágio, entre estes, os recursos eleitorais. Portanto, “nesse contexto de competição política mais aberta e de processo eleitoral mais relevante para a alocação de poder político, os recursos injetados nas disputas eleitorais cresceram exponencialmente” (SPECK (2012, p. 52).

Este processo eleitoral de massa, experimentado pelo Brasil após a redemocratização, se revelou como algo nunca antes abordado. Para fins comparativos, entre a última eleição presidencial direta pré-golpe de 1964, e o primeiro pleito direto pós regime militar, a diferença entre votos totais recebidos pelos principais candidatos é próxima de 40 milhões, sendo que em 1960 foram contabilizados aproximadamente 11 milhões de votos, enquanto na eleição de 1989 este número foi superior aos 50 milhões, sendo que o candidato eleito em 1960, obteve votação total menor que o quarto colocado do sufrágio de 1989 (IBGE, 2018)

Portanto, “constata-se um grande crescimento do eleitorado brasileiro, que ultrapassa a marca de 50% da população. Com a extensão aos analfabetos do direito de sufrágio, em 1996 chegou-se a um eleitorado de 65% da população” (BACKES, 2001).

Atualmente, após este período que implementou inúmeras mudanças legislativas, e legitimou a maioria da população ao direito de voto, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, §1º, traz a obrigatoriedade de voto para maiores de dezoito anos, também podendo votar de forma facultativa os analfabetos, maiores de dezesseis anos e igualmente idosos maiores de setenta anos. Tais números totalizaram, na eleição de 2018, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, 147 milhões de eleitores aptos a votar (TSE, 2018).

Com o aumento do eleitorado e necessidade de campanhas eleitorais maiores, ficou evidenciado que a legislação não estava preparada para o processo, resultando nos primeiros escândalos políticos ligados ao financiamento, principalmente o processo que resultou no

impeachment do atual Presidente Fernando Collor de Mello, sendo que “no centro das investigações estavam as atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre doadores e governo”. (BACKES, 2001)

Com a constatação de que a legislação necessitava de alterações, motivada pelos recentes escândalos, “a partir de 1993, o Congresso aprovou várias mudanças substanciais na formatação do financiamento de partidos e eleições que finalmente foram consolidadas na nova lei dos partidos políticos (1995) e na lei eleitoral (1997)” (SPECK, 2012, p. 53).

Inicialmente, o financiamento empresarial não era permitido. Porém, com o advento da nova legislação, principalmente as Leis 9.096/1995 e 9.504/1997, inúmeras alterações foram realizadas no sistema eleitoral.

A mudança mais impactante e radical no sistema eletivo foi a legalização das doações eleitorais por empresas, que visou trazer maior possibilidade de fiscalização após os escândalos anteriormente citados. No entanto, cumpre destacar que a “liberação das doações de empresas pelo legislador foi ampla, por não introduzir nenhum teto absoluto para as contribuições do setor privado para o processo eleitoral em geral, nem para as doações para candidatos específicos” (SPECK, 2012, p. 53), o que traria grandes riscos para a democracia brasileira futuramente.

Ainda juntamente com a instituição do financiamento empresarial, os partidos passaram a receber valores significativos por meio do fundo partidário, o qual garantiria aos partidos políticos financiamento público suficiente para custear parte significativa dos gastos anuais dos diretórios nacionais (SPECK, 2012, p. 55).

Porém, o financiamento eleitoral realizado por pessoas jurídicas nunca teve o total apoio de quem questionava o assunto, sendo que durante o mesmo período em que foi instituída já existiam defensores do financiamento exclusivamente público, devido a esta modalidade facilitar a fiscalização contra a corrupção e a influência política exercida pelos financiadores sobre os candidatos, e também trazer, em teoria, uma maior igualdade entre os candidatos, já que os recursos eram providos todos do poder público (RABAT, 2011).

Passadas duas décadas da liberação do financiamento empresarial, após inúmeros escândalos de corrupção, descobertos durante este período, que se utilizaram deste sistema como instrumento para viabilização de atos ilícitos, no ano de 2015, restaram proibidas quaisquer doações à partidos ou candidatos políticos por empresas, após o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADI nº 4.650/DF, que declarou inconstitucional tal espécie de financiamento. Portanto, resta inconstitucional “não apenas a doação a partido destinada

especificamente ao financiamento de campanha eleitoral, como também para sua manutenção. Ou seja: veda-se qualquer doação de pessoa jurídica a partido, independentemente da finalidade” (GOMES, 2016, p. 122).

Com a nova realidade financeira, no ano de 2016, os políticos e partidos iniciaram a discussão para aprovação de uma nova reforma política, a fim de manter, dentro do possível, as onerosas campanhas políticas que ficaram comuns nos pleitos eleitorais anteriores, como nas eleições de 2014, onde foram gastos mais de cinco bilhões de reais. Para isto, se recorreu à uma velha ideia já anteriormente postulada, a do financiamento público eleitoral.

Dessa forma, em outubro de 2017, em regime de urgência, foi aprovado no congresso nacional um fundo especial de financiamento eleitoral, financiado exclusivamente com verbas públicas, para as eleições de 2018, com valor total de 1,7 bilhão de reais, a serem divididos entre os partidos políticos (TSE, 2018).

Juntamente com o fundo eleitoral, foram aprovadas outras medidas que visam regulamentar de forma mais barata, justa e transparente as campanhas eleitorais, como a implementação de um teto de gastos e divisão igualitária de uma parcela dos recursos entre todos os partidos políticos.

3 FINANCIAMENTO ELEITORAL NO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA REPRESENTATIVO-DEMOCRÁTICO

Tendo o financiamento eleitoral uma considerável importância para o pleno funcionamento da democracia, a qual já foi analisada anteriormente, é necessário abordar como este complexo sistema influencia o modelo representativo e de que maneira pode afetar os rumos políticos de um país.

Inicialmente, para que se entenda as influências políticas abordadas neste tópico, deve-se conceituar alguns princípios basilares do sistema político democrático, sendo o mais importante para esta discussão o princípio da igualdade política.

O referido princípio “previsto de forma genérica no *caput* do art. 5º da Carta de 1988, encontra-se consagrado em seu artigo 14, que prevê que o voto deve ter ‘*valor igual para todos*’” (SARMENTO; OSORIO, 2014, p. 04). Porém, o valor do voto aqui abordado não se trata apenas de seu valor quantitativo, mas também do poder representativo. Nesse sentido, tem-se que a manifestação de vontade representada pelo voto de um cidadão médio, detêm o mesmo valor da realizada por uma pessoa influente ou de classe econômica

superior.

Entende-se, portanto, que a influência de todo e qualquer cidadão no sistema democrático é ser o mesmo. “Com isso, se quis impedir que às preferências de alguns cidadãos fosse atribuída maior importância do que aos interesses dos demais” (SARMENTO; OSORIO, 2014, p. 04).

No entanto, em um país onde campanhas chegam a gastos bilionários, o poder financeiro de um candidato, partido político, e até mesmo de seus eleitores demonstra grande importância para o sucesso eleitoral, o que não deixa de enfraquecer a igualdade buscada pela democracia e defendida pelo princípio da igualdade política. Sendo assim, “o financiamento da competição política toca em temas centrais da democracia, como a relação entre a liberdade e a igualdade dos cidadãos no processo de representação política” (SPECK, 2012, p. 75).

Conclui-se, então, que sistemas de financiamento com participação privada nunca atingirão a total igualdade política entre os cidadãos, pois o financiamento torna-se “um fator externo, introduzindo elementos da desigualdade socioeconômica no processo eleitoral. Enquanto os cidadãos têm voto igual, não dispõem dos mesmos recursos para influenciar o processo eleitoral” (SPECK, 2012, p. 75).

Ao analisar o sistema democrático, pode-se dizer que o candidato ou partido político envolvido no pleito eleitoral representa muito além de ideais políticas e clamores sociais. Junto a eles, de forma implícita, podem estar sendo defendidos interesses econômicos individuais, que muito possivelmente, por meio do financiamento eleitoral e poder econômico, podem influenciar de maneira desigual no sistema eletivo.

Esta influência causada pelo financiamento eleitoral sobre o sistema representativo tem geralmente seu objetivo principal voltado para o momento pós-eleitoral, onde a “influência econômica pode direcionar os rumos das licitações públicas para o fornecimento de bens e serviços ao governo de forma a favorecer determinados grupos financiadores da campanha” (TONIAL; OLIVEIRA, 2014, p. 111). Tal situação é comumente presenciada no Brasil.

Também pode se tornar ferramenta com fim de “facilitar a concessão de empréstimos, incentivos fiscais e outros benefícios ou, ainda, decisões legislativas e de políticas públicas que favoreçam os grupos econômicos” (TONIAL; OLIVEIRA, 2014, p. 111).

Neste sentido, é possível visualizar a completa distorção da verdadeira função

atribuída a qualquer político eleito democraticamente. Tem-se que a verdadeira função deve ser a de representação da sociedade em sentido amplo, e não de interesses individuais.

Sendo assim, conclui-se que a influência causada pelos interesses financeiros no sistema eletivo vai ao encontro dos princípios democráticos, vindo também a abrir uma porta para uma prática já aparentemente corriqueira no sistema político brasileiro, qual seja: a corrupção.

Outro fator resultante da diferenciação do poder econômico entre candidatos e partidos políticos, este não tão ligado ao financiamento eleitoral, é o engessamento dos cargos eletivos, haja vista à necessidade de um candidato que não ocupa um cargo representativo no momento do pleito se equiparar financeiramente à um candidato já possuidor do cargo em disputa.

No sistema brasileiro, um fator preponderante para este engessamento é a cota parlamentar, que é uma verba mensal, de caráter indenizatório, disponibilizada para os Deputados Federais, que pode ser utilizada para custeio de atividades tidas como típicas do exercício do mandato parlamentar.

Os valores restituídos pela cota parlamentar abrangem gastos com passagens aéreas; escritórios de apoio ao parlamentar; alimentação; hospedagem; locação ou fretamento de aeronaves e veículos; combustível; participação em cursos, seminários e outros eventos; e principalmente divulgação de ações realizadas em sua atividade parlamentar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Com estas vantagens se conclui que o candidato já possuidor de cargo eletivo possui alguns atos e atribuições políticas “financiadas” durante todo o mandato anterior, o que contribuiu para que se mantivesse em evidência e realizasse de forma indireta sua promoção para o próximo sufrágio.

Neste sentido, devido às influências econômicas sobre o sistema eletivo, evidencia-se a necessidade da regulação das normas financeiras eleitorais, que “torna-se uma ferramenta importante para moldar, sob uma perspectiva de curto prazo, a competição política e influenciar, em um horizonte temporal mais longo, o desenvolvimento do sistema partidário” (SPECK, 2012, p. 78).

Aludidas as influências do financiamento eleitoral sobre o sistema político, é necessário compreender, quais as principais características dos métodos de financiamento público e privado, e ainda como o Brasil tem se organizado internamente quanto a este tema de extrema relevância.

Portanto, atualmente, o Brasil tem como sistema de financiamento eleitoral o sistema misto, que visa utilizar as melhores características do método privado e público. Desta forma, para que seu estudo seja possível é necessário o conhecimento sobre estes dois sistemas, seus prós e contras e possíveis influências no sistema democrático.

O sistema de financiamento privado pode ser conceituado como a arrecadação de recursos financeiros de caráter não público, ou seja, trata-se do financiamento do próprio candidato ou aquele advindo por meio de doações efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas.

Suas características positivas se baseiam na visão da natureza privada dos partidos políticos, diminuindo sua ligação com o Estado e necessitando do aumento da participação popular para a manutenção e fomento deste partido (TONIAL; OLIVEIRA, 2014, p. 111).

Frente a tais apontamentos é possível perceber que o financiamento eleitoral privado acaba por influenciar em uma maior participação social no sistema político, aproximando os cidadãos das instituições defensoras de suas ideologias.

Porém, o sistema de financiamento privado pode causar, conforme já brevemente mencionado, uma espécie de desigualdade política, pois a capacidade financeira entre candidatos e partidos políticos não é a mesma. Por consequência, os resultados eletivos estão sujeitos a serem mais favoráveis a candidatos de superior aporte financeiro.

Relativamente ao sistema de financiamento público, cumpre destacar que este consiste no ingresso dos recursos estatais para partidos e candidatos, de forma direta ou indireta.

O financiamento direto nada mais é do que a simples transferência de valores monetários dos cofres públicos aos partidos e candidatos. Já o financiamento indireto é realizado por outros meios que não envolvem diretamente valores monetários, e sim incentivos à participação política, como imunidade fiscal para partidos políticos e tempo gratuito de televisão e rádio (TONIAL; OLIVEIRA, 2014, p. 111).

Abordando o financiamento público de forma unitária, este apresenta como ponto positivo a diminuição das influências externas de doadores sobre os políticos, devido os recursos não terem sua origem na esfera privada. Tal fator também coopera para outro viés positivo desta modalidade de financiamento, qual seja: uma maior possibilidade de fiscalização e regulação.

Também se pode notar uma maior igualdade política entre os candidatos em sistemas de financiamento público devido a uma distribuição mais igualitária dos recursos,

o que aproxima o sistema eleitoral dos princípios democráticos e afasta da disputa casos de abuso de poder econômico.

Porém, como o sistema privado, o público apresenta características negativas para o desenvolvimento igualitário do sistema democrático, pois mesmo possibilitando uma maior igualdade entre partidos e candidatos, a distribuição dos recursos públicos necessita seguir um sistema pré-estabelecido, o qual, inevitavelmente, não será totalmente igualitário. Tal situação pode levar em conta, por exemplo, o desempenho nas eleições anteriores; o número de cadeiras ocupadas por aquele partido no parlamento; as coligações; entre outros.

Este sistema geralmente contribui para uma certa perpetuação representativa de certos partidos sobre outros, pois partidos tradicionais que já apresentam grande representatividade política acabam por receber maior parte dos recursos, o que freia o crescimento de partidos menores (TONIEL; OLIVEIRA, 2014, p. 112).

Outra característica negativa do sistema público é o distanciamento do candidato e do partido político dos eleitores, haja vista não serem necessários esforços para alocação dos recursos financeiros, que estarão garantidos pelo poder público (ZOVATTO, 2005).

Caracterizados os sistemas exclusivos de financiamento público e privado, chega-se ao financiamento misto, que justamente adota características destes dois sistemas distintos e, conseqüentemente, abarca suas características positivas e negativas.

Para a exemplificação deste sistema será abordado como se dá o atual financiamento eleitoral no Brasil, sendo que este é composto tanto de recursos públicos como de recursos privados, adquiridos por meio de doações de pessoas físicas, o que caracteriza o modelo misto de financiamento.

Após a proibição das doações de campanha por pessoas jurídicas em 2015 pelo Supremo Tribunal Federal e a aprovação da reforma política em 2017, criou-se o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, com o intuito de promover o financiamento público de campanha no sistema brasileiro. Para o sufrágio de 2018, foi disponibilizado a este fundo o montante de R\$ 1,7 bilhão, a ser distribuído entre os trinta e cinco partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Os parâmetros de divisão dos valores foram posteriormente definidos por meio da Resolução nº 23.568/2018 do Tribunal Superior Eleitoral, mais precisamente por força do artigo 5º.

Tal dispositivo afirma que os recursos do FEFC devem ser distribuídos, em parcela única, aos diretórios nacionais dos partidos políticos, observados os seguintes critérios (Lei

nº 9.504/1997, art. 16-D): 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE; 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares (TSE, 2018).

Abaixo, retrata-se a estruturação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, abordando seus valores e modo de distribuição, evidenciando um dos principais problemas ainda encontrados no sistema político brasileiro, a forma de divisão dos recursos.

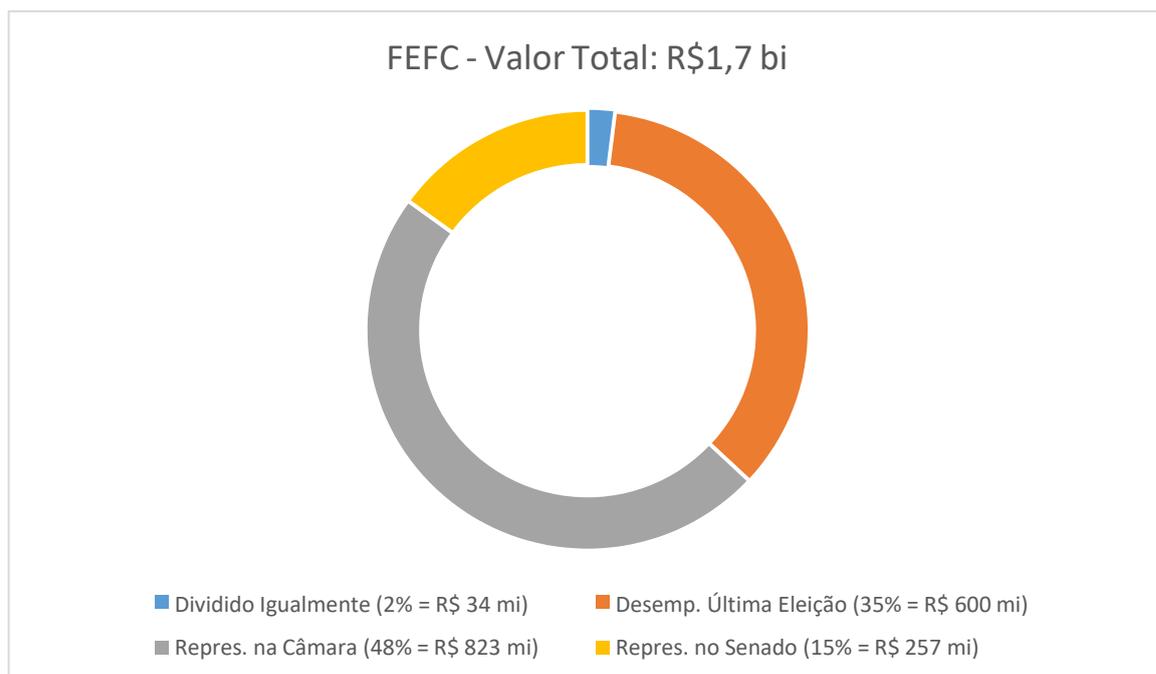


Figura 1 – Estruturação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha

(Fonte: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha>)

A representação em valores monetários exemplifica alguns problemas abordados anteriormente, os quais estão presentes no sistema eleitoral público. Destaca-se no sistema

brasileiro a minúscula proporção de 2% do valor do Fundo destinado à repartição igual entre os todos os partidos, sendo que os demais 98% são divididos levando em conta a quantidade de representantes do Congresso Nacional eo desempenho na eleição anterior totalizam.

De forma inevitável, a fórmula ora apresentada deixa claro que a distribuição realizada mantém a disparidade entre os partidos tradicionais e partidos novos ou com pequena representatividade.

Em relação ao financiamento privado, o sistema brasileiro impõe limites quanto à legitimidade do doador e quantidade de doação, podendo doar apenas pessoas físicas, em valor não superior a 10% do seu rendimento bruto auferido no ano anterior da eleição (BRASIL, 1997).

Conhecida a organização do sistema de financiamento eleitoral brasileiro, pode-se concluir que este tenta priorizar os principais aspectos benéficos dos métodos público e privado, porém este cenário é recente, se apresentando somente após grandes escândalos de corrupção, que geraram desde 2015, significativas mudançasno sistema político do país.

4 A REFORMA POLÍTICA DE 2017 E AS MUDANÇAS APRESENTADAS NAS ELEIÇÕES 2018

Após a proibição pelo Supremo Tribunal Federal do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas em 2015, a classe política viu-se na necessidade de encontrar outro meio de sustentar as atuais onerosas campanhas eleitorais.

Com isso, foi apresentado o projeto de lei nº 8.612 de 2017, que propunha considerável reforma político-eleitoral, tendo como um dos principais temas a mudança no sistema de doações eleitorais e instituição do método de financiamento público eleitoral (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Após grande período de discussão e mudanças no projeto, a reforma política foi aprovada em regime de urgência, o que possibilitou que entrasse em vigor já nas eleições do ano seguinte.

As mudanças trazidas em relação ao financiamento eleitoral se referem tanto ao financiamento partidário, quanto ao financiamento das campanhas eleitorais, se destacando como grande mudança a implementação de um novo método de financiamento.

Diante disso, para uma melhor compreensão das mudanças realizadas será feito um comparativo entre as normas anteriores a 2015, ou seja, anterior à proibição

de doações por pessoas jurídicas, e as normas advindas da reforma político-eleitoral de 2017, abordando suas mudanças mais relevantes.

Quanto ao fundo partidário, destinado à manutenção dos partidos políticos, foi criada uma cláusula de barreira. Tal situação não se percebia na legislação anterior, visto que por meio dela todos os partidos se valiam destes valores. Atualmente, os partidos somente receberão parte deste fundo se atingirem determinada votação, ou número de deputados eleitos.

Referente ao financiamento focado na disputa eleitoral, houveram grandes mudanças. Dentre elas cita-se a proibição das doações de campanha por empresas, ponto anteriormente abordado, sendo estas doações realizadas em valores demasiadamente altos e sem limites estabelecidos. Porém, as doações privadas continuam legais, podendo ser realizadas por pessoas físicas.

As doações privadas podem ser realizadas em montantes de no máximo dez salários mínimos. No entanto, para o sufrágio de 2018, ainda vigorou a norma anterior à reforma, onde a possibilidade de doação foi de valores de até 10% dos rendimentos brutos do doador no ano anterior à eleição.

Outra mudança advinda da lei, sendo talvez a mais importante de todas, é a estipulação de um teto de gastos para as campanhas eleitorais. Tal situação é considerada um avanço importante para a área eleitoral, haja vista que a inexistência de um limite, aliado com as doações por empresas, causou um grande encarecimento dos sufrágios brasileiros.

Por fim, outra mudança relevante foi a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que instituiu a modalidade de financiamento público para as eleições brasileiras, sendo que seus valores e seus métodos já foram abordados anteriormente.

Uma das questões mais controversas referentes à criação deste fundo foi a origem dos recursos. Tais valores são provenientes da extinção das propagandas partidárias em rádio e televisão. Assim, como não era mais preciso investir em tais ferramentas, esses valores passaram a integrar o fundo eleitoral (CÂMARA NOTÍCIAS, 2018).

Ainda foram realocados para o fundo eleitoral valores das emendas dos congressistas, ou seja, valores que eram designados pelos parlamentares para a aplicação em áreas como saúde e educação. Cumpre mencionar que tal situação acaba, de certa forma, prejudicando a população em detrimento da necessidade de custeio da classe política.

Conhecidas as recentes alterações realizadas na legislação, tendo a maioria de seu

conteúdo passado a vigorar na recém terminada eleição federal de 2018, restam questionamentos quanto à influência que a reforma político-eleitoral teve no sistema democrático brasileiro.

Neste viés, primeiramente se faz necessário ressaltar a natureza atípica da última disputa eleitoral, que apresentou cenários diferentes dos padrões comumente visualizados em termos de relacionamento entre gastos eleitorais e desempenho no pleito.

Relativamente ao viés financeiro do sufrágio de 2018, foi possível perceber características positivas advindas das mudanças realizadas nos últimos anos. No entanto, é preciso destacar que ainda existem questões que continuam necessitando de atenção pelos legisladores.

Um dos pontos que pareceu não ter sido atingido de forma efetiva pelas mudanças recentes é a questão referente às doações privadas para as campanhas. Mesmo não podendo ser feitas por pessoas jurídicas, tais doações continuam a ser realizadas por grandes empresários, os quais, devido ao seu grande poder aquisitivo, tem a possibilidade de doar valores milionários para campanhas, mesmo que os valores não cheguem próximos àqueles doados em pleitos anteriores.

Neste viés, se pode citar como exemplo o maior doador individual das eleições de 2018, que foi responsável por 1,39% de toda a verba arrecadada, tendo doado para sessenta e três destinatários, sendo estes, partidos, candidatos de diferentes estados e diferentes ideologias (TSE, 2018). Portanto mesmo que o presente caso não se apresente como forma de abuso de poder econômico, a possibilidade desta prática ainda é presente no sistema brasileiro.

Ainda em relação as doações privadas, se faz importante mencionar o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.394, que declarou inconstitucional trecho do parágrafo 12 do artigo 28 da lei nº 9.504, que dispensava a individualização dos doadores e permitia a doação oculta (STF, 2018). A referida norma havia sido incluída na lei das eleições em 2015, e se mostrou contrária ao princípio da transparência, o que poderia causar influência de atores anônimos no pleito eleitoral, dificultando a fiscalização e regulação por parte do Estado.

Outra questão que pode trazer demasiada desigualdade competitiva entre os candidatos é a possibilidade de financiamento com recursos próprios do concorrente ao cargo. Essa disparidade é bastante notória, visto que a campanha mais custosa do sufrágio de 2018 teve seu financiamento inteiramente custeado pelo próprio candidato, no montante

superior a cinquenta e sete milhões de reais.

Porém, como aspecto positivo, apesar de controverso, é a adoção pelo sistema eletivo brasileiro do financiamento público, que mesmo tendo um valor elevado, levando-se em conta a origem pública da verba, contribuiu para uma diminuição considerável dos valores das campanhas em comparação ao pleito geral de 2014 (G1,2018).

Nessa perspectiva, a nova legislação eleitoral se mostrou como uma necessária medida, pois, mesmo não solucionando os problemas em sua totalidade, trouxe as eleições brasileiras uma nova perspectiva, de maior transparência e fiscalização, reduzindo assim a influência privada na corrida eleitoral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do estudo realizado, destaca-se a evidente importância da discussão sobre o tema do financiamento eleitoral. Tal assunto é de ampla relevância social, mesmo não sendo tão latente como outros temas relacionados à política e ao sistema democrático. Esta importância se dá devido à constante necessidade de se buscar o aperfeiçoamento e o fortalecimento do sistema democrático.

Atualmente, inúmeros avanços foram realizados na área das finanças eleitorais, que atualizou sua legislação e se modificou de acordo com os anseios da população. Porém, o tema do financiamento eleitoral, como visto historicamente, deve sempre permanecer em pauta, especialmente porque a variação entre os diferentes métodos de financiamento em um sistema político está intimamente ligada ao comportamento da sociedade, devendo, portanto, acompanhar as alterações sociais. No sistema político brasileiro, levando-se em conta o atual contexto, que apresenta ao mesmo tempo descrença na classe política e louvor a determinados integrantes desta, a necessidade de se buscar uma maior legitimidade para os governantes passa diretamente por um justo e igualitário sistema eleitoral, características que se reforçaram com a implementação do sistema público de financiamento eleitoral nas eleições de 2018.

Também se destaca a importância da reforma política no combate às práticas corruptivas, as quais são responsáveis por grande parcela do enfraquecimento do sistema político brasileiro, o que deve ser diminuído devido à maior capacidade de fiscalização do atual sistema em relação ao anterior.

No entanto, é preciso salientar que ainda existem diversos avanços a serem

conquistados, principalmente em virtude do clamor social da renovação, que acaba por ficar dificultada devido à desigualdade entre partidos tradicionais e novatos, bem como em razão da disparidade entre candidatos já inseridos no sistema e desafiantes sem grande aporte financeiro. Diante disso, meios para melhorar a divisão dos recursos e regulamentações acerca do financiamento privado devem ser temas a serem abordados futuramente.

Neste viés, o financiamento eleitoral irá sempre se apresentar como tema central de um estado democrático, sendo ferramenta indispensável para a evolução de qualquer sociedade.

Por fim, como resposta ao questionamento proposto neste trabalho, conclui-se que o sistema eleitoral brasileiro é regido por um sistema misto de financiamento, sendo que uma parte dos recursos possui origem pública e outra parte advém de doações privadas. Esta divisão dos recursos resulta em uma menor influência da forma de financiamento na função representativa dos políticos, contribuindo com a construção de um país mais moral, ético e democrático. Além disso, tal sistema confirma a reforma política como um dos grandes avanços do sistema político brasileiro desde a redemocratização.

6 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V.; SILOTTO, G.; CUNHA, L. R. Capital Político e Financiamento Eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de campanha. **Revista dos Departamentos de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais**, ed. 23.2, 2015. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/revistasociedade/index.php/rts/article/view/217>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

BACKES, Ana Luiza. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema3/111722.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para eleição. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. Resolução 23.568, de 24 de maio de 2018. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235682018.html>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara Notícias: eleição de 2018 será a primeira disputa com fundo público para campanhas**. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/551780-ELEICAO-DE-2018-SERA-A-PRIMEIRA-DISPUTA-COM-FUNDO-PUBLICO-PARA-CAMPANHAS.html>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Cota Parlamentar – Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/cota-parlamentar>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 8.612, de 2017 - Reforma Político-Eleitoral**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas/discursos-em-destaque/pl-8612-de-2017-promove-ampla-reforma-politico-eleitoral/projeto-de-lei-no-8-612-de-2017-reforma-politico-eleitoral>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

G1. **Gastos de campanha no 1º turno das eleições caem pela metade em comparação a 2014**. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/11/10/gastos-de-campanha-no-1o-turno-das-eleicoes-caem-pela-metade-em-comparacao-a-2014.ghtml>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo. Atlas, 2016.
IBGE. **Estatísticas do Século XX**. Disponível em:

<<https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/representacao-politica.html>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

OLIVEIRA, Elton Somensi de; TONIAL, Raíssa. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. *Direito & Justiça – Revista de Direito da PUCRS*, v. 40, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/16553>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições**. 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento político e a corrupção no Brasil**. 2012. Disponível em: <http://www.academia.edu/3556070/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_pol%C3%ADtico_e_a_corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil>. Acesso em: 08 nov. 2017.

STF. **STF julga inconstitucional norma que permitia doações eleitorais anônimas**. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=373215>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

TSE. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Distribuição de Recursos e Gastos de Campanha**. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta/campanha/2018/2022802018/ranks>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

TSE. **Estatísticas Eleitorais – Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

TSE. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha - Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/transparencia/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002>. Acesso em: 18 nov. 2018.