

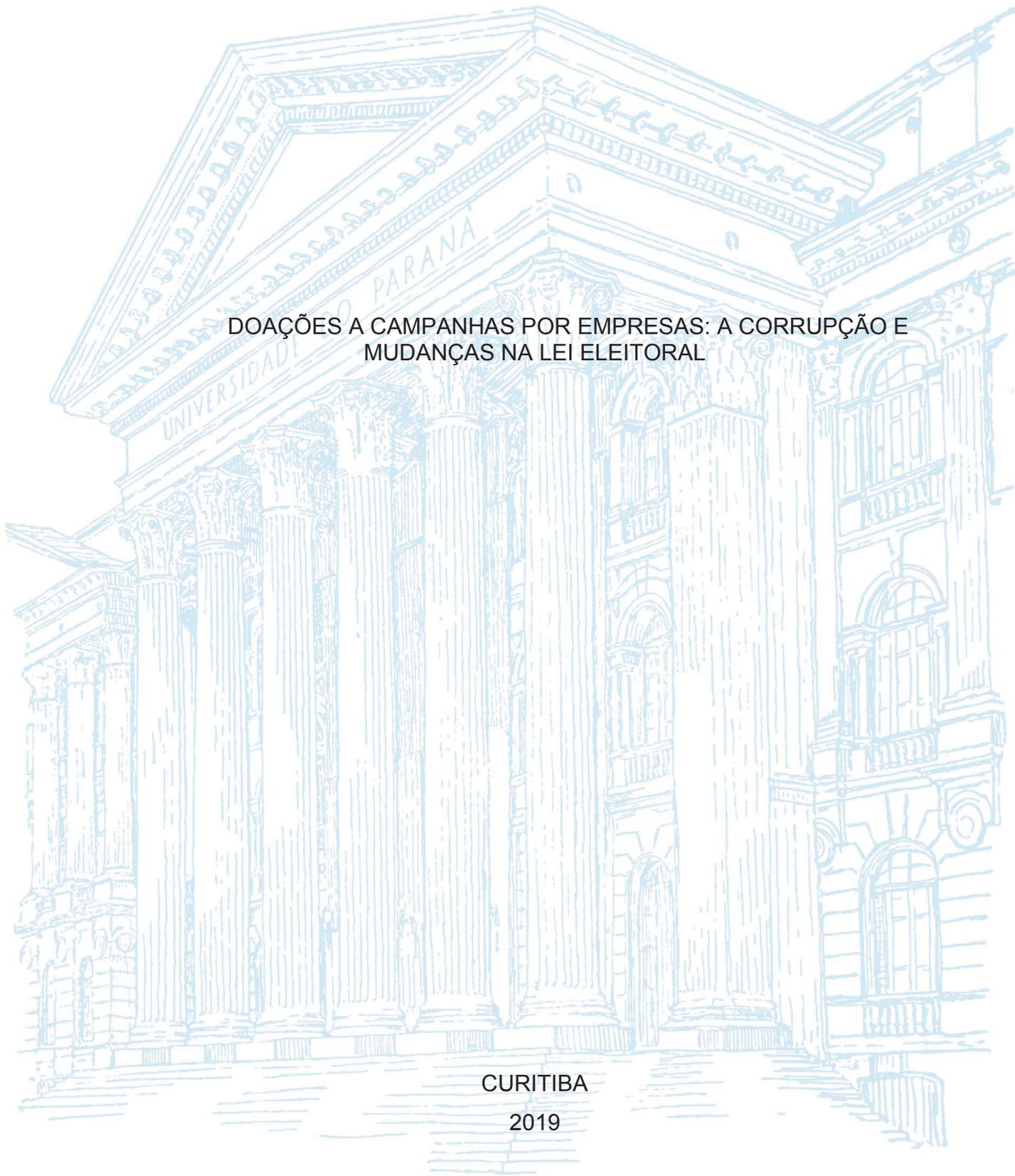
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARIA LUIZA MAZZA DO NASCIMENTO

DOAÇÕES A CAMPANHAS POR EMPRESAS: A CORRUPÇÃO E  
MUDANÇAS NA LEI ELEITORAL

CURITIBA

2019



MARIA LUIZA MAZZA DO NASCIMENTO

DOAÇÕES A CAMPANHAS POR EMPRESAS: A CORRUPÇÃO E MUDANÇAS NA  
LEI ELEITORAL

Monografia apresentada ao curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Setor de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

CURITIBA

2019

## TERMO DE APROVAÇÃO

MARIA LUIZA MAZZA DO NASCIMENTO

DOAÇÕES A CAMPANHAS POR EMPRESAS: A CORRUPÇÃO E MUDANÇAS NA  
LEI ELEITORAL

Monografia apresentada ao curso de Pós-Graduação em Sociologia Política,  
Setor de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à  
obtenção do título de Especialista em Sociologia Política.

---

Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa  
Orientador(a) – Departamento de Ciência Política, UFPR

Curitiba, de \_\_\_\_\_ de 201\_.

## RESUMO

Esta é uma revisão de literatura que busca, à luz de vários autores, compreender a relação entre o financiamento privado de campanhas eleitorais e casos de corrupção envolvendo políticos e empresários, que culminou com a proibição, pelo STF, das doações de campanha por grupos empresariais. No primeiro capítulo, vamos abordar os principais pontos dessa discussão e autores que relacionaram o financiamento por empresas à corrupção. Vamos citar alguns casos emblemáticos. No segundo capítulo, detalharemos os fatores que provocaram a decisão pela proibição das doações, em setembro de 2015. No terceiro e último capítulo, vamos falar sobre a falta de mecanismos eficazes de controle para monitorar a relação entre entes privados – sejam eles pessoas físicas ou jurídicas – candidatos e/ou detentores de mandato eletivo. Também abordaremos a discussão sobre a legalização e regulamentação da prática do *lobby*. E a falta de legislação específica para caixa dois. Por fim, faremos as considerações finais.

Palavras-chave: Financiamento eleitoral 1. Campanhas políticas 2. Corrupção 3. Legislação 4. Empresas Privadas 5.

## **ABSTRACT**

This article focuses on electoral investments in Brazil, since 1989. The main objective is to understand the relationship between electoral investors – in particular, businessmen – and politicians. For almost three decades, private corporations were the most important investors in Brazilian political campaigns. We want to investigate, with an inventory of this literature, if electoral investments brought benefits for investors and why they decided to give money. In the first chapter, we'll present the main points of this discussion, and articles relating investments and corruption. Since the 80's, we saw a lot of corruption scandals involving campaign finance. The second chapter will discuss the reasons to explain the decision of the Supreme Court, in September 2015, that prohibited campaign donations from business corporations. In the third and last chapter, we want to present some reflections about the lack of and also discuss the possibility of legalizing lobbying. After these reflections, we'll present our conclusions.

Keywords: Campaign Finance 1. Political Campaigns 2. Corruption 3. 4. Legislation 5. Private Companies

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	6
1.1	JUSTIFICATIVA .....	8
1.2	OBJETIVOS .....	10
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	11
2.1	EMPRESAS E POLÍTICOS: UMA RELAÇÃO REPUBLICANA OU TROCA DE FAVORES? .....	11
2.2	PROIBIR O OFICIAL PARA COMBATER O CRIME.....	20
2.3	DE ONDE ESTÁ VINDO O DINHEIRO? .....	24
2.3.1	O CRIME DE CAIXA DOIS .....	24
2.3.2	REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBY</i> .....	24
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	29
	REFERÊNCIAS .....	30

## 1 INTRODUÇÃO

12 de abril de 2017. Os principais jornais do país mostram a imagem do herdeiro de um dos maiores grupos empresariais do Brasil, Marcelo Bahia Odebrecht, numa sala da Polícia Federal, numa sequência de depoimentos de sua delação premiada. Foi na sede da PF em Curitiba que Marcelo cumpriu parte de sua pena por corrupção ativa, amenizada por um grande acordo de delação firmado com a Procuradoria Geral da República, que envolveu mais setenta e sete executivos do grupo Odebrecht. Horas antes, a maior parte dos depoimentos da chamada “delação do fim do mundo” tinha sido tornada pública, com o sigilo retirado pelo Supremo Tribunal Federal. Em horas de depoimento, Marcelo Odebrecht tratou de contratos da Odebrecht com a Petrobras, com subsidiárias, com outras estatais e da relação com políticos dos mais variados partidos – com quem insistia que era preciso manter boas relações, independentemente de siglas ou matizes. Uma questão central citada por Marcelo Odebrecht na sedimentação dessa relação com políticos detentores de cargos eletivos eram as doações eleitorais. Por várias décadas, a Odebrecht figurou entre as maiores doadoras privadas de campanhas eleitorais do país. Em seu depoimento, Marcelo citou as doações como uma troca que trazia benefícios para o grupo que comandava e salientou que os financiamentos concedidos sempre geravam expectativas de benesses.

“Essa questão de eu ser um grande doador, de eu ter esse valor, no fundo, é o quê? É também abrir portas. Apesar de não vir um pedido específico, é o que eu digo: toda relação empresarial com um político infelizmente era assim, especialmente quando se podia financiar, os empresários iam pedir. Por mais que eles pedissem pleitos legítimos, investimentos, obras, geração de empregos, no fundo, tudo que você pedia, sendo legítimo ou não, gerava uma expectativa de retorno. Então, quanto maior a agenda que eu levava, mais criava expectativa de que eu iria doar tanto” <sup>1</sup> (JORNAL NACIONAL, Globo, 2017)

Marcelo também falou que no período em que financiou campanhas, sempre existiu a prática do “caixa dois”, a doação não contabilizada. A fala de Marcelo tomou conta das manchetes e provocou reações em vários setores do executivo, legislativo e judiciário, pela amplitude que deu à prática.

---

<sup>1</sup> EM sua delação, Marcelo dá uma aula de caixa dois. Jornal Nacional, Globo, 2017. Disponível em <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/04/em-sua-delacao-marcelo-odebrecht-da-uma-aula-de-caixa-dois.html>

“Eu não conheço nenhum político no Brasil que tenha conseguido fazer qualquer eleição sem caixa dois. O caixa dois era três quartos, o que eu estimo. Não existe ninguém no Brasil eleito sem caixa dois. O cara até pode dizer que não sabia, mas recebeu dinheiro do partido que era caixa dois. Não existe, não existe; era um círculo vicioso que se criou. Tanto é assim que, na hora que resolveram cancelar, o que se começou a discutir a mais, teve que aumentar o fundo partidário para início de conversa. A eleição ficou agora mais barata. Não tinha como. Não existe. O político que disser que não recebeu caixa dois está mentindo”,<sup>2</sup> (JORNAL NACIONAL, Globo, 2017)

Independentemente da apuração da veracidade de fatos ou personagens citados e do andamento jurídico dos processos ligados à delação de Marcelo Odebrecht na Lava Jato, é inegável o impacto de declarações como essas no processo eleitoral e na atividade política.

O depoimento de Marcelo veio depois de muitos outros personagens já terem citado as campanhas eleitorais como uma das fontes de recursos espúrios e de trocas de favores entre elites empresariais e políticos com potencial de vitória. O doleiro Alberto Youssef já tinha relatado repasses de dinheiro vivo, com entregas feitas em shoppings, em sedes de diretórios ou até com mensageiros que levavam os valores em espécie presos ao corpo, cena digna de filmes de máfia. Contudo, a prática não se limitava ao caixa dois: há relatos de acertos de corrupção que teriam sido pagos por meio de doação oficial, ou seja, o pagamento de propina era “lavado”, entrando como doação oficial de campanha. O então senador Valdir Raupp, por exemplo, virou réu em 2017 no STF por ter recebido doação oficial da Queiroz Galvão, no valor de 500 mil reais em 2010. Havia indicativos, segundo a Procuradoria Geral da República, de que o dinheiro foi desviado de contratos da Petrobras. Ou seja, uma sombra de questionamentos foi colocada em todo o processo, incluindo o que por obrigação aparece na prestação de contas ao TSE.

Apesar de não ser nem de longe o único ambiente favorável a acertos de corrupção e trocas inadequadas de favores, o financiamento de campanhas eleitorais foi um dos principais alvos atingidos em consequência desses escândalos.

Ainda em 2015, antes mesmo de Marcelo Odebrecht aparecer nas telas de TV, o STF já tinha decidido dar fim às contribuições de campanha feitas pela iniciativa privada, em parte por considerar que elas permitem que relações pouco

---

<sup>2</sup> EM sua delação, Marcelo dá uma aula de caixa dois. Jornal Nacional, Globo, 2017. Disponível em <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/04/em-sua-delacao-marcelo-odebrecht-da-uma-aula-de-caixa-dois.html>

republicanas se estabeleçam entre financiadores e mandatários eleitos, deixando os eleitores em segundo plano. O fim do financiamento privado foi visto como caminho para eleições mais livres, iguais e mais protegidas dos acertos de corrupção.

Será que foi a melhor escolha?

## 1.1 JUSTIFICATIVA

O tema da influência do dinheiro na criação de desigualdades no processo eleitoral remonta ao século passado. Como assinalam Jorge e Soares no artigo *Financiamento Eleitoral por pessoas Jurídicas: A influência do poder econômico sobre a democracia* (2017, p.87), Weber já defendia que as finanças de agremiações políticas fossem mais fiscalizadas e apontava para a falta de transparência nos financiamentos, na obra *Economia e Sociedade*, de 1922. Os autores também citam estudos posteriores de Duverger, de 1980, que recomendavam o estabelecimento de critérios, limites e restrições para impedir que o financiamento gerasse desigualdades na disputa eleitoral. Ou seja, há quase um século já se discutia o alcance dessa influência e formas de evitar distorções. E quase cem anos após Weber permanecemos pontuando maneiras de tornar esse processo mais justo e verdadeiramente democrático.

A discussão sobre as relações entre a concessão de dinheiro, vindo da iniciativa privada e políticos que disputam cargos eletivos é antiga. Estudiosos já analisaram o tema sob vários aspectos: se as vultosas quantias tornam o pleito muito desigual, se a legislação é insuficiente ou não para dar conta de abusos do poder econômico, se as grandes quantidades de dinheiro vindas do setor privado interferem no resultado ou se afetam a legitimidade do resultado das eleições. Estudos investigam a capacidade de convencimento que peças de marketing político produzidas com polpudos financiamentos e até mesmo a ação direta sobre os eleitores, como com a compra de votos. A busca é por identificar e diagnosticar as formas com que o dinheiro pode influir ou precarizar a democracia. É nisso que pretendemos mergulhar, sem a pretensão de esgotar o tema, mas para repisar o caminho já percorrido por muitos autores e compreender que rotas nos trouxeram até aqui.

Vivemos um momento de profunda crise de confiança nas instituições. Não que ela seja algo novo: os processos ligados aos entes públicos no Brasil são vistos

com ares de descrédito ao longo dos séculos de nossa história. No livro *Corrupção e Poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*, a historiadora Adriana Romeiro (2017) encontrou em arquivos datados do Brasil Colônia, relatos de atuações ilícitas de então governadores. Apesar do conceito de corrupção da época abranger também questões religiosas e morais, a historiadora identificou também casos que hoje poderiam ser enquadrados no conceito mais contemporâneo de corrupção, como crimes de tráfico de influência, espécies de favorecimento e enriquecimento ilícito. A autora cita, por exemplo, que Mem de Sá, que foi governador geral do Brasil no século XVI (1558-1572), sofreu acusações de enriquecer ilicitamente ao cobrar propina de mercadores de escravos que paravam no Rio de Janeiro.

O momento atual guarda suas peculiaridades e pode ser analisado sob diversas óticas: no contexto mundial, temos perspectiva de recessão econômica global, retorno de vernizes nacionalistas em discursos políticos, um certo revisionismo histórico marcando discursos de lideranças ao redor do mundo, dentro de uma sociedade super conectada em seus grupos de afinidade. No Brasil some-se isso a uma longa investigação de crimes de corrupção, levada a cabo por mais de cinco anos, com centenas de prisões de executivos de empresas, servidores de estatais e políticos. No ambiente do cidadão comum, paira sensação de esgotamento. Tanto que o tema do combate à corrupção foi determinante – ainda que como discurso ou marketing – na campanha presidencial mais recente, de 2018. E ainda não sabemos quais futuros desdobramentos ainda nos aguardam.

No dia-a-dia, persiste no senso comum a reclamação dos cidadãos sobre a relação entre os serviços prestados pelo poder público e o dinheiro cobrado nos impostos. É a calçada ruim em que se anda, o atendimento médico que demora ou sequer existe, a escola que não investe no professor, nem no aluno, nem no currículo. Dentro desse contexto do “nada-presta”, as particularidades do processo eleitoral – sobretudo do dinheiro investido nas campanhas – insere-se no cabedal de assuntos para os quais o senso comum manifesta descrença. Nesse sentido, mostra-se fundamental mergulhar nos estudos já feitos para compreender o que já se observou nessas relações entre os investidores das campanhas – sobretudo os grupos empresariais – e os políticos eleitos.

Além disso, é importante que os estudos feitos até então sejam revisitados, a fim de encontrar chaves que elucidem a conclusão adotada pela Suprema Corte, em 2015, que proibiu as doações feitas por empresas privadas a campanhas

eleitorais. Fundamental ainda é fazer a crítica dessa tese e apresentar os problemas que ainda se encontram postos para serem analisados. Adotar o sistema de financiamento público como exclusivo foi o melhor caminho para termos eleições mais equitativas e livres de arranjos de corrupção?

Além disso, o tema está longe de ser esvaziado. As discussões, inclusive no congresso, continuam, com a apresentação inclusive de uma nova minirreforma, que poderia começar a valer já para as próximas eleições. Por isso, é preciso observar no que já foi pesquisado, na busca de compreender em que medida a permissão do financiamento privado resulta em arranjos de corrupção.

## 1.2 OBJETIVOS

A discussão sobre o melhor modelo de financiamento eleitoral – público, privado ou misto – não é exclusiva na literatura acadêmica nacional. Em vários países, discute-se qual forma de financiamento permite que as eleições sejam disputadas na maior equidade possível entre os candidatos e existem várias análises comparativas entre sistemas ao redor do mundo.

O objetivo desta revisão de literatura é reunir os principais autores que trataram do tema e buscar um cabedal explicativo que possa jogar luz na recente proibição das doações por empresas privadas. Houve uma demonização da participação do ente privado nas eleições? Houve uma demonização da própria atividade política?

Os objetivos deste trabalho são:

- Fazer uma análise dos estudos já realizados sobre o tema e verificar quais as conexões que os autores encontraram entre as doações de campanha feitas por entes privados e casos de corrupção;

- Identificar, a partir dos textos abordados, quais fatores levaram à proibição das doações privadas e qual a relevância dos casos de corrupção – como o escândalo da Lava Jato, nessa medida;

- Observar quais as visões desses autores sobre a eficácia da proibição das doações feitas por empresas a campanhas no combate a atos de corrupção entre empresas privadas e políticos.

- Trataremos, sem pretensão de esgotar o assunto, de alguns temas considerados importantes no combate à corrupção na esfera político-eleitoral, mas

que não são consenso: a regulamentação do lobby e a criação de legislação específica para caixa dois.

## **2 REVISÃO DE LITERATURA: O FINANCIAMENTO ELEITORAL PRIVADO, A CORRUPÇÃO E AS MUDANÇAS NA LEI**

No primeiro capítulo, abordaremos as relações entre o financiamento privado de campanha e a defesa dos interesses das classes empresariais. Também falaremos sobre situações em que essa relação resultou em corrupção, quando empresários doadores de campanha foram favorecidos ilegalmente por grupos políticos alçados ao poder.

No segundo, trataremos dos fatores que culminaram na proibição das doações de campanha feitas por empresas.

No terceiro capítulo, falaremos de outros fatores que, segundo estudiosos, dificultam a transparência e podem favorecer o surgimento de casos de corrupção. Em seguida, faremos as considerações finais.

### **2.1 EMPRESAS E POLÍTICOS: UMA RELAÇÃO REPUBLICANA OU TROCA DE FAVORES?**

Discutir financiamento eleitoral não é exclusividade de democracias em desenvolvimento, ditas emergentes, ou que tenham escândalos de corrupção relacionados à relação entre entes privados e agentes políticos. No artigo *O financiamento político e a corrupção no Brasil*, Speck (2012) já assinalava que essa questão é central também em países com democracias consolidadas. Ele destaca que a questão das doações se torna relevante justamente quando existe na sociedade, e portanto no processo eleitoral, liberdade de escolha entre várias alternativas. Somente num cenário de múltiplas possibilidades os recursos de campanha se tornam ativos necessários. Do contrário, em um sistema político em que a eleição confirma acordos prévios entre membros de uma pequena elite política, a necessidade de financiamento é limitada. No contexto histórico, Speck afirma que foi o processo de industrialização no Brasil que tirou do processo eleitoral a característica de ser “um ritual de consagração de escolhas previamente acordadas” (Speck, 2012, p.1), como acontecia no Brasil Império (1822-

1889) e na República Velha (1889-1930). De acordo com o autor, a industrialização e a ainda a urbanização do país foram capazes de introduzir no processo eleitoral brasileiro os meios de comunicação mais modernos, fomentaram a possibilidade de mobilização e liberaram os eleitores, nesses espaços, dos currais eleitorais.

Speck destaca que o financiamento de campanha tomou corpo e relevância a partir dos anos de 1950, momento em que campanhas políticas passaram a ocupar espaço nas ruas e a se profissionalizar. Ele lembra que foi na época da República Populista (1945 – 1964) que emergiu o primeiro escândalo relacionando financiamento de campanhas e corrupção, quando a bancada de oposição ao governo João Goulart foi acusada de receber financiamento externo, o que provocou graves reações no contexto da época. Speck pontua que as primeiras regras acerca do financiamento de agremiações políticas data da década de 1950, contudo com regulação genérica e insuficiente, que se limitava a exigir que os partidos estabelecessem tetos de gastos em campanhas, uma espécie de autorregulação. O surgimento do rádio como poderoso veículo de comunicação obrigou uma regulamentação mais vigorosa. Passou-se a obrigar que os donos das estações comercializassem horários de propaganda eleitoral com todos os partidos e que os mesmos preços fossem cobrados de todos eles, independentemente de simpatias. O autor relembra que a ditadura militar, entre 1964 e 1985, acabou com as eleições diretas para presidente, governadores e prefeitos das principais cidades, restringindo a escolha popular fundamentalmente a ocupantes do legislativo, cargos que tinham nesse período poder reduzido. Speck destaca que esse modelo servia para dar aparência de competição e de pluralismo ao regime, sem contudo, que houvesse risco real de ascensão de grupos contrários. O autor salienta que o peso das eleições no jogo político aumentou com o fim do bipartidarismo, a partir de 1979, e com o retorno das eleições diretas para os governos estaduais e prefeituras de grandes cidades, entre 1982 e 1985 e por fim com as eleições diretas para presidente, em 1989. Além disso, a Constituição de 1988 ampliou os poderes do Legislativo, que passou a ganhar mais relevância no contexto político geral, o que deu também mais importância às eleições proporcionais. Com uma competição, mais aberta e plural, as campanhas adotaram características diversas do período anterior.

O autor destaca um ponto importante para nosso estudo. Apesar de na época da primeira eleição presidencial após a redemocratização os financiamentos

vindos de classes empresariais de campanha serem proibidos, os recursos injetados nas campanhas cresceram exponencialmente e eram provenientes, sobretudo, do setor privado. Speck lembra que foram escândalos políticos da Nova República que deram ensejo à iniciativas mais robustas, ainda que incompletas, de regulamentação do financiamento de campanhas. Um desses escândalos foi o que envolveu o então presidente Fernando Collor de Mello, eleito em 1989 – e que renunciou em 1992 após ser iniciado um processo de impeachment. Collor sofreu investigação parlamentar após denúncias de que era beneficiário de valores espúrios movimentados por seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, o PC. A partir do ano seguinte, destaca Speck, “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).” As regulações estabelecidas nessa época vigoraram até as eleições de 2016. (idem, p.53)

Pelas regras criadas na década de 1990, ficava liberado o financiamento de campanha por empresas privadas. Ficaram vedadas as doações de algumas pessoas jurídicas, como sindicatos, associações representantes do setor privado, instituições beneficentes, religiosas, de utilidade pública, esportivas que recebiam recursos públicos e entidades estrangeiras. Mas no caso dos grupos empresariais, destaca o autor, não foi estabelecido sequer teto para os repasses, o que segundo o autor, poderia contribuir para eleições mais equitativas. Por conta disso, Speck pontua que as contribuições trazidas por essa regulação nos anos de 1990 foram limitadas em termos de inovações. O que garantia minimamente a competição, assinala Speck, foi a manutenção da proibição de venda de espaço publicitário no rádio e na tv, regra herdada da ditadura militar. Assim, as siglas tinham espaço no horário gratuito de propaganda, independentemente dos montantes doados a cada campanha.

O horário de propaganda gratuito é considerado por Speck como uma espécie de financiamento público indireto para as eleições. Junto disso, ele apresenta como outros incentivos públicos à competição política o fundo partidário, que surgiu em 1995, com a função de dar suporte financeiro às atividades das siglas. O fundo não tinha o objetivo de custear a totalidade das despesas com estrutura, mas de servir de apoio significativo para esses gastos, que seriam

complementados com contribuições vindas de filiados, pessoas físicas e empresas.

Outra mudança apontada por Speck contribuiu fundamentalmente para os estudos de financiamento eleitoral. Ele assinala que a partir dos anos de 1990, a Justiça Eleitoral iniciou um processo que permitiu ao eleitor verificar os gastos de campanha dos candidatos de forma transparente. E que a partir de 2002, esses dados de prestações de contas se tornaram disponíveis por meio eletrônico a qualquer pessoa que consulte os endereços digitais dos tribunais eleitorais. .

A discussão sobre a influência de classes dominantes em eleições está longe de ser nova, mas no Brasil, os estudos sobre financiamento de campanhas eleitorais por entes privados remontam ao início do ano 2000, com os trabalhos de David Samuels. Em *Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa*, Mancuso (2015) destaca que as análises de Samuels - ele cita estudos de 2001 e 2002 – só foram possíveis, em boa parte, pela aprovação da Lei 8.173/1993. Foi esta legislação que admitiu que doações de campanha poderiam ser feitas por pessoas jurídicas. E estabeleceu que candidatos e partidos deveriam não só prestar contas de seus recebimentos à Justiça Eleitoral, como esses dados seriam divulgados ao público. Foi só quando as contas passaram a ter, ao menos em parte, algo de transparência, que foi possível buscar mensurar sua influência no pleito, além de avaliar os montantes empregados para cada candidato, as relações entre financiadores e candidatos eleitos e ainda, discutir se os resultados das eleições poderiam ser diversos caso o tipo de financiamento se desse de outra forma ou com outra origem. Ao fazer um balanço da literatura produzida sobre o assunto entre 2001 e 2012. Mancuso apontou três grandes questões que mobilizam os estudos do tema:

- a) As doações afetam diretamente o resultado eleitoral?
- b) Quais fatores explicam as contribuições de campanha?
- c) As doações trazem benefícios para os doadores?

Essa última questão nos interesssa mais nesse estudo. E é nesses autores, que investigaram possíveis benefícios dados aos doadores de campanha, que vamos nos focar.

Mancuso considera que esta parte da literatura sobre investimento eleitoral, que investiga quais são os benefícios aos doadores de campanhas, é a vertente de estudos mais recente das três que ele identifica. Iniciou-se em meados dos anos

2000 e se concentra sobretudo nos doadores de maior monta, que seriam os grupos empresariais.

Há vários fatores que podem determinar a decisão de um grupo empresarial em fazer doação a determinada campanha. Mancuso cita a possibilidade de haver afinidades ideológicas, que estão nos estudos de Speck (2011) e estudos que ele mesmo fez sobre a “motivação cívica, segundo a qual empresários doam para exprimir preferência pelas propostas dos partidos e candidatos contemplados,” (Mancuso, 2014, p. 163) O autor cita, inclusive, o ex-candidato ao governo de São Paulo Paulo Skaf, que afirmou que o empresariado teria o “dever cívico” de transferir recursos para candidatos ou partidos com os quais tivesse afinidade. (idem) Também considera que doações eleitorais podem ser advindas de alguma espécie de ameaça, como demonstram estudos de Speck e Pfeiffer, de 2007. Nessa situação, o empresário pode se sentir impelido a fazer uma contribuição financeira com o intuito de não sofrer represálias, caso o candidato seja eleito. Seriam doações motivadas por formas de chantagem e extorsão.

Outro fator destacado por Mancuso é o investimento eleitoral com base em “vantagens mútuas” ou “barganha”. (Mancuso, 2015, p. 163) O autor diz: “Aqui as doações são vistas como trocas, entre empresários e candidatos, de recursos eleitorais por benefícios. 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.” (idem, p. 163)

Mancuso pontua que Claessens, Feijen e Laeven (2008) encontraram relações entre doadores de campanha e a concessão posterior de financiamentos em bancos públicos. Os autores consideraram que as empresas com o maior volume de contribuições a candidatos a deputado federal, entre os anos de 1998 e 2002, conseguiram contratos com o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Além disso, os autores observaram que o acesso a financiamentos de bancos públicos foi ainda mais amplo a doadores que fizeram contribuições eleitorais a candidatos que disputavam a reeleição, a candidatos que compunham a base de apoio ao presidente no Congresso e candidatos vencedores dos certames.

Por outro lado, Mancuso lembra o trabalho de Lazzarini et al (2011), que analisou as contribuições feitas por grupos empresariais na campanhas de 2002 e 2006 à presidência, ao Senado, à Câmara e a Assembleias estaduais. Os autores verificaram que os grupos empresariais que realizaram as maiores doações foram os principais destinatários de capital saído do BNDES. Mas não consideraram existir uma relação direta e necessária de *quid pro quo* entre funcionários do BNDES e os doadores de campanha. Apontaram para outras possibilidades, que não chegaram a ser testadas. Uma das hipóteses levantadas no estudo foi de que os grandes financiadores eleitorais teriam mais chance de amealhar contratos com o governo e que muitos desses contratos, trazem consigo financiamentos do BNDES. Os autores também levaram em conta a tendência dos governos de priorizar os setores onde estão os principais financiadores em suas políticas, o que também poderia trazer – dentro de programas de crescimento e desenvolvimento – contratos com o BNDES. Rocha (2011) também identificou que muitas empresas que foram grandes doadores ao PT em 2010 foram destinatárias de aportes do BNDES. Contudo, não apontou evidências de relação causal entre ambos os fatos.

Mancuso assinala que Boas, Hidalgo e Richardson (2014) perceberam relações entre o financiamento eleitoral de campanhas vitoriosas do PT à Câmara em 2016 com o volume de contratos do governo obtidos pelas empresas doadoras. Eles afirmam ter encontrado elementos que favoreceriam uma hipótese levantada por Samuels (2002) de que o principal retorno dado pelos deputados a seus doadores de campanha estaria em contratos gerados a partir de emendas orçamentárias. Por outro lado, Mancuso pondera que o estudo de Mezzarana (2011) não identificou nenhum contrato que beneficiasse doadores de campanha, ao analisar contratos gerados por emendas ao orçamento, que tinham como autores deputados federais eleitos por São Paulo em 2002 e 2006.

Mancuso também discorre sobre a literatura que buscou relações entre o financiamento privado de campanha e o desempenho das empresas doadoras depois da eleição de candidatos que apoiaram. Ele destaca que os dados, nesse aspecto, também são controvertidos, com autores como Bandeira de Mello e Marcon (2005), que não encontraram relações evidentes entre as doações eleitorais do ano de 1998 e o desempenho das empresas doadoras no quadriênio seguinte à eleição. Segundo eles, outros fatores, sobretudo econômicos, pareceram mais preponderantes na avaliação de performance das firmas.

Já Claessens, Feijen e Laeven (2008) encontraram relações entre doação e desempenho. Ao analisar as campanhas de deputado federal de 1998 e 2002, perceberam que houve aumento no valor de mercado das empresas doadoras em geral, sobretudo das que doaram valores para campanhas vitoriosas.

Outro benefício possível, que foi investigado em alguns trabalhos, diz respeito a possíveis benesses tributárias que poderiam ser concedidas a doadores de campanha. Mancuso cita Gonçalves (2011, 2012), que estudou doações feitas a campanhas e ao comitê nacional do PT em 2002 e 2006, sob o governo Lula. Ela identificou que as empresas doadoras receberam benefícios tributários ligados a contribuições sociais, como PIS – Programa de Integração Social. Mas apesar de elencar as convergências, não atribuiu relações de causa e efeito entre os fenômenos, pelo fato de que outras variáveis poderiam influenciar no resultado, ou seja, poderiam determinar a concessão de benefícios tributários às empresas em questão. E também por não haver dados específicos dessa renúncia fiscal, relacionadas diretamente a determinadas pessoas jurídicas - entre as informações divulgadas pela Receita Federal.

Por fim, Mancuso cita que Mezzarana (2011) analisou reportagens publicadas pelo Jornal Folha de São Paulo, entre 2002 e 2009, que falam de benefícios obtidos por empresas doadoras de campanha. Ela afirma que as reportagens relacionam a doação a benefício concedido após a eleição do candidato, mas também há matérias que indicam que o benefício dado à empresa atraiu uma doação eleitoral posterior. Mancuso também lembra que Samuels (2001) afirmou em trabalhos que a mídia brasileira costuma denunciar a chamada troca de favores entre políticos e empresas doadoras de campanha, muito embora seja difícil comprovar essa relação direta entre contribuição eleitoral e benefício concedido.

Mancuso assinala, que no estudo da relação doação e benefício, “a variável independente principal é o investimento eleitoral e a variável dependente é o benefício concedido pelos decisores aos investidores de suas campanhas”.(Mancuso, 2015 p. 173) E ele considera que o perfil do decisor está entre os fatores que podem influenciar na concessão de benefícios. Esse perfil, diz Mancuso, é formado por características subjetivas como valores, ideologias, convicções, opiniões e crenças, que podem torna-lo mais propenso a beneficiar os investidores e por conseguinte, mais atrativo a eles. A relevância econômica das empresas é outro fator que Mancuso considera relevante

nessa análise, na medida em que sua importância na geração de empregos e renda pode torná-la elegível para receber benefícios.

Outro ponto destacado em estudos e que permite analisar o perfil das doações privadas no Brasil e suas possíveis consequências, foi destacado por Junckes et al (2019). Ao estudar as redes de financiamento nas eleições de 2014, eles perceberam a concentração de doações em um grupo limitado de pessoas jurídicas. Os autores identificaram “um núcleo do qual participam menos de três por cento dos atores das eleições de 2014, mas que contém 84,8% dos eleitos.” (Junckes et al, 2019, p. 13) Quando o recorte era feito levando em conta as doações de montantes mais vultosos, acima de 50 mil reais, a concentração se fazia ainda mais flagrante. Eles assinalam que nessas condições, restavam apenas 239 financiadores, o equivalente a 0,16% dos doadores privados, mas que tinham sido responsáveis pelo financiamento direto de 81% dos eleitos nas eleições de 2014, o que segundo os autores caracterizaria a existência de uma estrutura de financiamento e uma elite político-empresarial.

Vale ressaltar que nas eleições de 2014, estudadas por Junckes et al, tinham permissão para arrecadar recursos os candidatos, os comitês financeiros e os partidos políticos. E as doações podiam ser feitas por pessoas jurídicas, que tinham permissão para repassar até 2% do faturamento bruto em 2013. Pessoas físicas podiam doar, no máximo, até 10% do rendimento bruto obtido em 2013. Os arrecadadores também podiam juntar recursos com a venda de bens e promoção de eventos; e com a renda de aplicações financeiras realizadas com as doações eleitorais recebidas. Os indivíduos que eram candidatos também podiam doar para suas próprias campanhas, com seus próprios recursos, até o valor máximo estipulado por seu partido para a disputa do cargo. Além disso, os partidos tinham direito de usar os recursos do Fundo Partidário. Além disso, os candidatos, comitês e partidos podiam repassar entre si os valores arrecadados, mas deviam informar, ao fazer a transferência, a identidade dos doadores originários. O objetivo era combater a possibilidade de haver doações “ocultas”, que tinham a origem dissimulada por meio de intermediações feitas por outros agentes.

O artigo *Empresários e financiamento de campanhas na eleição presidencial brasileira de 2014*, estudo de Mancuso et al (2016), aponta que o dinheiro de empresários não só foi o principal recurso entregue às campanhas, mas que “sustentou a eleição presidencial brasileira de 2014”. (idem, p.45) Eles também

identificaram, com outra forma de cálculo, a concentração de montantes em cima de determinadas candidaturas, que se mostraram vitoriosas ou com maior potencial de vitória. Os autores afirmam que somadas, as 11 candidaturas à presidência receberam em torno de 650 milhões de reais. E que desse valor, 93,9% do total, algo em torno de 610,5 milhões de reais, vieram de empresas.

Como já foi mencionado, a distribuição desses valores foi bastante concentrada nas candidaturas com maior potencial de vitória. Os autores comparam os números: os dois candidatos que foram ao segundo turno – Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB) – receberam 89,3% do total de recursos destinados às campanhas e 90,5% das contribuições de grupos empresariais. Os autores afirmam ainda que se aos dois candidatos foi acrescentada a candidatura de Marina Silva (PSB), terceira colocada,

“os montantes chegam a 98,9% do total e 99,7% das contribuições empresariais. Nas três candidaturas mais competitivas, a dependência em relação ao dinheiro de empresas foi elevadíssima: respectivamente, 95,9%, 94,1% e 90,2%<sup>10</sup>. As outras candidaturas tiveram de dividir 1,1% das receitas de campanha e 0,3% das contribuições empresariais. Embora tenham recebido poucos recursos em termos absolutos, a dependência do dinheiro empresarial se manteve em patamares altos entre as candidaturas menores mais próximas da direita no espectro ideológico: 72,4% no caso de Pastor Everaldo (PSC), 80,6% no caso de Levy Fidelix (PRTB) e 90,3% no caso de Eymael (PSDC). O quadro foi diferente no caso da candidatura de centro de Eduardo Jorge (PV), que declarou não ter recebido nenhum recurso empresarial, e das quatro candidaturas menores ligadas à esquerda: Luciana Genro (PSOL, 13,9%), José Maria (PSTU, 3,3%), Mauro Iasi (PCB) e Rui Pimenta (PCO) – sendo que os dois últimos também declararam não ter contado com nenhuma doação de empresas.” (MANCUSO et al, 2016)

A título de ilustração, o maior doador para campanhas da Câmara dos Deputados em 2014, foi o grupo JBS – alvo das operações Carne Fraca, Bullish, Tendão de Aquiles e Lava Jato. A empresa foi investigada por suspeita de corrupção de fiscais do Ministério da Agricultura, por supostas fraudes em concessão de dinheiro do BNDES, por suspeita de acesso a informações privilegiadas no mercado financeiro e por fim, firmou acordos de delação e leniência com o Ministério Público Federal, reportando relações de troca de favores com diversos políticos - entre eles o ex-presidente Michel Temer (MDB) e o então senador, hoje deputado federal Aécio Neves (PSDB). Entre as dez maiores doadoras de 2014, estão ainda cinco empreiteiras: OAS, Andrade Gutierrez, Odebrecht, UTC Engenharia e Queiroz Galvão. Os principais executivos de quatro dessas empresas – OAS, Andrade

Gutierrez, Odebrecht e UTC - fecharam acordos de delação premiada dentro da Operação Lava Jato, onde declararam existir uma rotina de pagamentos de propina que tinham políticos como beneficiários finais. E disseram ainda que parte dessa propina era repassada em forma de doação de campanha, muitas vezes remetida ao candidato ou partido de forma oficial.

## 2.2 PROIBIR O OFICIAL PARA COMBATER O CRIME

Em duas décadas, o sistema de financiamento de campanhas por empresas vigorou, com cinco características importantes, enumeradas por Speck (2016). Primeiro, as doações eram concentradas em um pequeno número de empresas. Segundo, do total doado, a maior parcela ficava com poucos candidatos, os com maior chance de vitória. Terceiro, os candidatos tinham tendência a depender demais de poucos doadores. Quarto, cresceu o papel dos partidos como intermediários de financiamento, nas últimas eleições. Os doadores acabaram por ver a doação para o partido como mais vantajosa do que, por exemplo, doar diretamente para candidatos que fracassassem. Quinto e último, o modelo contribuiu para que a democracia brasileira fosse associada à plutocracia. As eleições ficaram associadas à injeção de dinheiro. E o estabelecimento de contratos de algumas empresas doadoras com o Estado consolidou a ideia de que o financiamento eleitoral é uma compra de benefícios, que vão ser cobrados depois, dos políticos eleitos pelos doadores. (SPECK, 2016, p.128-129)

Esta última característica é um dos motivos que culminaram na proibição das doações de campanha feitas por empresas. Foi em setembro de 2015, os ministros do Supremo Tribunal Federal decidiram vedar essas doações. Na análise já citada neste trabalho, de Mancuso et al (2016) – que se debruça sobre as eleições de 2014, os autores destacam o papel preponderante do dinheiro da iniciativa privada no pleito daquele ano – tendo algumas candidaturas com alto grau de dependência desse tipo de aporte, sobretudo as mais bem colocadas em pesquisas de intenção de voto. Eles afirmam que

“O dinheiro de empresários sustentou a eleição presidencial brasileira de 2014. Em conjunto, as 11 candidaturas à chefia do executivo federal receberam cerca de 650 milhões de reais<sup>8</sup>. Desse montante, nada menos que 610,5 milhões de reais – ou seja, 93,9% do total – vieram de empresas, seja mediante doações diretas, seja por meio de repasses com doadores originários declarados. Portanto, todas as demais fontes de receitas admitidas explicaram apenas 6,1% dos recursos recebidos pelas campanhas.” (MANCUSO et al, 2016, p.45)

A primeira conclusão a que se chega, de pronto, é que a proibição, já em primeiro momento, subverte completamente os rumos que o financiamento eleitoral no Brasil vinha tomando até as eleições de 2014. É transparente, a partir dos números demonstrados por Mancuso, que retirou-se o principal sustentáculo financeiro de algumas candidaturas e no caso, as com maior chance de vitória.

Embora a decisão sobre a ADI 4650 tenha, em parte, tomado colorações técnicas - com o argumento de que pessoas jurídicas não votam, escândalos como o Mensalão - que deu origem à ação penal 470 – e a Operação Lava Jato contribuíram para que esse entendimento, a favor da proibição, se consolidasse. Isso só pra citar os casos contemporâneos à propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade pela Ordem dos Advogados do Brasil, em 2011, e seu julgamento. Ambos tinham em seu cerne relações apontadas como espúrias entre o público e o privado, sobretudo entre empresas e políticos. Na Lava Jato, particularmente, o assunto das contribuições eleitorais feitas por grandes empresas em troca, supostamente, de benesses concedidas por candidatos eleitos – como contratos com estatais ou concessões de empréstimos - ocupou por longo tempo as manchetes dos jornais e segue sendo tratada nos tribunais. Vale contextualizar o momento da Operação: em novembro de 2014<sup>3</sup>, a Lava Jato tinha deflagrado sua fase mais ostensiva na investigação de empresários, com a prisão de mais de uma dezena de empreiteiros e executivos de grandes construtoras; a maioria delas era contribuidora contumaz de campanhas políticas. Em junho de 2015, outra fase da operação atingia um dos maiores empreiteiros do país e também um dos maiores

---

<sup>3</sup> A sétima fase da operação Lava Jato prendeu dezenas de empreiteiros e executivos de construtoras. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/01/quem-e-quem-na-7-fase-da-operacao-lava-jato.html>

financiadores de campanhas diversas, Marcelo Odebrecht.<sup>4</sup> Ainda assim poderíamos citar uma série de outros escândalos da Nova República – PC/Collor, Anões do Orçamento, Privataria Tucana, Mensalão Mineiro – de diversas colorações partidárias, que contribuíram para que se criasse certo conceito de que as relações entre público e privado no Brasil são desprovidas de limites e a sensação de sequestro do ambiente público pelos entes privados, em especial doadores de campanha.

Na votação da ADI 4650, no Supremo Tribunal Federal – que acabou por proibir as doações de pessoas jurídicas a candidatos e partidos - o ministro relator Luiz Fux, considerou que o país vivia uma “crise de representatividade” (JORGE; SOARES, 2017, p.89) em que os cidadãos não reconheciam mais os políticos como seus devidos representantes escolhidos de forma democrática e que existia uma espécie de ceticismo por parte da população, em relação à classe política<sup>5</sup>.

A decisão tomada no caso da ADI 4.650/DF foi assentada em duas questões, a partir do voto do relator. Ele considerou, em primeiro lugar, questões que podem ter provocado “a captura do poder político pelas grandes empresas” (JORGE; SOARES, 2017, p. 89).

Ainda segundo Jorge e Soares, o ministro Fux também considerou que

a) existia um clima de distanciamento entre eleitores e eleitos, nos quais a população enxergava a classe política com ceticismo, apesar dos avanços obtidos na Nova República;

b) deveria ser feita uma reforma política para buscar mais equilíbrio no financiamento eleitoral, tendo em vista os montantes crescentes empregados nas eleições. Esses custos em escalada foram analisados por Mancuso (2016) e Junckes (2019).

c) que a Constituição Federal não traz regras específicas sobre como as campanhas devem funcionar, contudo isso não deve ser considerado como liberação absoluta de qualquer conduta, devendo ser observados os princípios da democracia e da isonomia;

d) que as doações por empresas privadas desequilibram a disputa;

---

<sup>4</sup> A décima quarta fase da Operação Lava Jato prendeu preventivamente Marcelo Odebrecht. Disponível em <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/07/moro-decreta-nova-prisao-preventiva-para-marcelo-odebrecht-e-mais-quatro.html>

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>

e) que o financiamento privado não pode ser considerado como liberdade de expressão política, uma vez que foi observado que grupos empresariais efetuaram repasses oficiais a campanhas de mais de um candidato nas eleições de 2010, ou seja, contribuem para diferentes colorações políticas, o que descaracterizaria qualquer inclinação ideológico/partidária e ou programática. O relator considerou que a escolha por um candidato, se fosse feita por critério de afinidade, excluiria doações a outras candidaturas;

f) Por fim, considerou a tese de que, para ser verdadeiramente democrático o certame, quem doa deveria ser quem vota. Se as empresas não votam, logo não poderiam participar de seu financiamento.

Mesmo os mais céticos em relação ao suposto sequestro do processo eleitoral pelas empresas privadas consideraram que a participação delas não podia ser considerada legítima. Em seu voto, o Ministro Dias Toffoli<sup>6</sup> considerou que, apesar de não acreditar nas teorias de Chomsky – de que as eleições seriam o momento em que a iniciativa privada uniria forças com o intuito de controlar o Estado – a permissão das doações feitas por corporações empresariais introduzia no processo eleitoral um elemento estranho. Ele corroborou a tese de que, como pessoas jurídicas não votam e não podem ser votadas, não haveria qualquer previsão constitucional que legitimasse a participação de empresas em eleições, em qualquer fase que fosse. E ainda, que a possibilidade desses entes privados fazerem doações significaria, necessariamente, influência do poder econômico nas eleições, fazendo com que estas perdessem seu caráter livre, remontando à experiência imperial do voto censitário. Para ele, o poder econômico ficaria no centro da disputa, comprometendo a democracia e corrompendo os processos.

Acompanharam o voto do relator, contrário às doações por entes privados, além de Dias Toffoli, os ministros Joaquim Barbosa, Luís Roberto Barroso, Marco Aurélio Mello, Ricardo Lewandowski, Rosa Weber e Carmen Lúcia.

É lógico concluir, a partir da leitura dos votos que, na esteira da discussão constitucional e jurídica, estava também a questão da influência do dinheiro na igualdade do processo e na possibilidade de que as doações servissem como moeda de troca em acordos de corrupção, ou ainda como garantia de participação desses entes privados – de formas variadas – nas esferas de poder. O acórdão do

---

<sup>6</sup> Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>

STF relacionado a ADI 4650 foi publicado em 2016. E em 2018, o Congresso aprovava a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, por meio da Lei 13487/2017, que destinava recursos públicos da ordem de 1 bilhão e setecentos milhões de reais aos partidos políticos, modificando a forma de financiar campanhas no Brasil.

O ministro Gilmar Mendes<sup>7</sup> deu voto contrário à proibição, considerando que a vedação das doações feitas por pessoas jurídicas não conseguiria eliminar o chamado caixa dois, que é a entrega de valores não contabilizados às campanhas. Também afirmou que estabelecer limites para os valores doados por pessoas físicas seria criminalizar o processo eleitoral, favorecendo a prática do crime de lavagem de dinheiro e dificultando a fiscalização por parte da Justiça Eleitoral. Os ministros Teori Zavascki e Celso de Mello também deram votos favoráveis ao financiamento de campanha feito por empresas.

Nesse contexto, o voto do Ministro Teori Zavascki<sup>8</sup> joga luz sobre a principal crítica que pode ser feita à decisão de 2015. O ministro argumenta que com a devida divulgação e transparência, poderia ser permitida a contribuição por pessoas jurídicas. (SILVA, 2016, p. 7) Zavascki sustenta que a participação das empresas como financiadoras do certame não contraria princípios constitucionais, desde que sejam respeitados limites para evitar abuso de poder econômico.

### 2.3 DE ONDE ESTÁ VINDO O DINHEIRO: ZONAS CINZENTAS E QUESTÕES PARA PENSAR

A mudança no modelo de financiamento brasileiro, a partir da decisão do STF e complementada com reformas eleitorais, não eliminou as questões existentes sobre a equidade das eleições, sobre o espaço ocupado por partidos e candidatos e ainda, sobre a influência do dinheiro na atuação dos políticos. Basicamente, o entendimento neste caso é de que a influência do dinheiro é maléfica na relação do candidato com o eleitor. (SPECK,2016.) Neste trabalho, compreendemos que dois temas relevantes na questão do financiamento privado de campanhas, deixaram de ser levados em conta, sendo atingidas apenas as doações oficiais, declaradas à

---

<sup>7</sup>Disponível em [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/justica/ao-vivo-stf-julga-doacoes-de-empresas-para-campanhas-eleitorais-16092015](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/justica/ao-vivo-stf-julga-doacoes-de-empresas-para-campanhas-eleitorais-16092015)

<sup>8</sup> Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650TZ.pdf>

Justiça eleitoral na prestação de contas. A decisão do Supremo e as minirreformas subsequentes não deram conta ou trataram das questões abarcadas por doações feitas de forma não contabilizada ou com a atuação de representantes, por exemplo, de empresas privadas que tenham o objetivo de atuar no meio político na defesa dos interesses de determinados setores.

### 2.3.1 O crime de caixa dois

O primeiro ponto a ser avaliado é que a proibição da doação oficial parece não levar em conta que o dinheiro de campanha não entra só de forma oficial: pode ser injetado nas campanhas de maneira não contabilizada. Essa prática, de obter recursos materiais, sejam eles financeiros ou não, e que tenham a verdadeira origem não declarada na prestação de contas obrigatória à Justiça Eleitoral podem ser entendidos como “caixa dois” (Formiga-Xavier, 2010, p. 23-24) O recurso é conhecido e alvo de investigações ao longo de vários escândalos deflagrados na Nova República e seu rastreamento, por sua própria natureza não declarada, é difícil.

Speck (2012) assinala que os projetos que tratam do uso e ampliação de recursos do fundo partidário e da vedação das doações feitas por empresas deveriam levar em conta o maior controle e fiscalização de “caixa dois”. E ainda que a existência desse fenômeno é indicativo de sérios problemas quanto à fiscalização das contas de campanha e à punição dos que transgridem a lei. Ele ressalta que toda a fiscalização feita nos últimos anos, em relação aos montantes destinados às campanhas por empresas privadas, foi no âmbito do caixa um.

Mancuso et al (2016) tratam a questão com preocupações semelhantes. Eles assinalam que o aumento do uso do caixa dois pode ser uma das consequências observadas com a continuidade do sistema de financiamento exclusivamente público. Nesse caso, dizem os autores, poucas mudanças haveria, uma vez que reportagens ao longo de décadas, além de inúmeras investigações do Ministério Público, já dão pistas de que o uso de recursos não contabilizados foi fartamente utilizado mesmo quando as doações empresariais eram permitidas. (MANCUSO et al, 2016, p. 60)

Aliás, nesse sentido, conforme salienta Mancuso (2015) é importante que os trabalhos apresentados na literatura se ocupem de investigar não apenas as

contribuições repassadas de forma lícita e declarada, afinal não é possível ignorar a prática, embora seja difícil rastreá-la e, inclusive, mensurá-la. Mancuso cita estudo de Gingerich (2010) sobre o mensalão mineiro. Nesse estudo, o autor conseguiu detectar a influência de intermediadores locais na eleição do governador do Estado, ao verificar que os municípios que tinham líderes locais envolvidos no esquema obtiveram mais votos para o governador que os demais municípios.

De fato, merecem ser analisados com atenção os casos envolvendo “caixa dois” - não apenas episódios relativos ao período em que vigoravam as doações por empresas, como também as situações mais recentes. Embora isso necessite de estudo mais detalhado e aprofundamento, houve cobertura da mídia de denúncias de “caixa dois” tanto nas eleições de 2016<sup>9</sup>, quanto na de 2018<sup>10</sup>. Além disso, há investigações abertas sobre uso irregular do fundo público destinado aos partidos, com o uso de candidaturas “laranjas”, que seriam de fachada<sup>11</sup>, para alimentar outras campanhas. Todos esses casos, já sob o mando do novo modelo de financiamento, merecem ser analisados com atenção. Afinal, como assinalou Carlos Melo (2008), é necessário que o eleitor saiba previamente, antes da eleição ocorrer, quem abasteceu com dinheiro cada campanha. “Sem informação o eleitor pode ajudar a eleger um representante que está, prioritariamente, a serviço de interesses que ele ignora quais sejam.” (Melo, 2008, p.376)

Discute-se, no campo jurídico e no campo político, se a criação de uma lei específica para “caixa-dois” ajudaria a inibir essa prática – hoje, a responsabilização é feita pelo artigo 350 do Código Eleitoral, que trata da omissão ou da declaração falsa em documentos, com vistas à eleição<sup>12</sup>. Esse é outro ponto que merece mais estudo e atenção. Speck (2012) destaca que reformas na administração pública podem ser mais efetivas, ao torná-la “menos permeável à compensação de doadores de campanhas políticas”. (Speck, 2012, p.95) Seria uma modificação de fora para dentro e não mais um aparato jurídico, que poderia ser inócuo sem o devido controle e fiscalização.

---

<sup>9</sup> Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1876516-candidatos-pediram-caixa-2-na-eleicao-de-2016-diz-delator-da-odebrecht.shtml>

<sup>10</sup> Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/notas-fiscais-reforcaram-a-suspeita-de-caixa-2-na-campanha-do-psl-de-2018.shtml>

<sup>11</sup> Disponível em <https://www.poder360.com.br/congresso/deputada-do-psl-admite-candidaturas-laranja-nao-tem-santo-aqui/>

<sup>12</sup> Artigo 350 da Lei 4737 de 15 de julho de 1965. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10572154/artigo-350-da-lei-n-4737-de-15-de-julho-de-1965>

### 2.3.2 Regulamentação do lobby

Junto dos acertos de corrupção, com pagamento de propinas, e da prática do “caixa-dois”, o *lobby* é outra modalidade comumente citada em escândalos envolvendo empresários e políticos. Vários intermediadores de propinas da Operação Lava Jato, por exemplo, eram tratados com a alcunha de lobistas, por terem o papel de negociar vantagens indevidas com políticos em nome de empresas<sup>13</sup>. A conotação da palavra, o senso comum, é negativa. Contudo, conforme destaca Graziano (1996), ao comentar a prática que é regulamentada nos Estados Unidos, *lobby* não é o mesmo que corrupção. Embora haja zonas cinzentas, sobretudo na questão do financiamento eleitoral, quanto melhor se define o que é a prática do *lobby*, mais ela se distancia do crime de corrupção. Graziano sustenta que

O *lobby* é a representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores. O próprio fato de que instituições de prestígio – desde universidades respeitadas, como Princeton e Harvard, até governadores de Estados e a Conferência da Igreja Católica Americana (organização dos bispos americanos) e uma série de outras recorram normalmente ao *lobby*, diretamente ou por intermédio das suas associações, reforça aos olhos do público e distinção entre fisiologia e patologia do *lobby*. (GRAZIANO, 1996, p.7)

Mancuso e Gozetto (2011) tratam da questão da carga negativa que o termo *lobby* carrega e separam o conceito do *lobby* lícito – que se ocupa puramente da defesa de determinados interesses no meio político - do ilícito, que usaria a corrupção como instrumento de defesa das pautas. Eles destacam que o assunto é pouco estudado no país, até mesmo por carregar esse fardo de marginalidade e não ser regulamentado. Para Mancuso e Gozetto, é preciso adotar uma visão não maniqueísta dessa prática, compreendendo que pode ocorrer de forma prejudicial, mas que há aspectos positivos também a serem considerados, no âmbito exclusivo do *lobby* lícito.

Os autores afirmam que o *lobby* lícito pode fortalecer a democracia, ao aproximar vários atores em torno de algum interesse organizado, pode trazer a

---

<sup>13</sup> Disponível em <https://www.conjur.com.br/2016-dez-02/nestor-cervero-lobista-fernando-baiano-penas-aumentadas>

sensação, por parte das organizações, de que estão fazendo parte da tomada de decisões, que poderiam ser embasadas em argumentos mais sólidos e instruídos, frutos do diálogo com grupos de interesse especializados na área em questão. Além disso, pode ser instrumento de educação política, de compreensão dos interesses coletivos, a partir de um ambiente mais aberto e participativo. E embora perceba que há pontos negativos até mesmo no *lobby* lícito – como quando há lobbies mais poderosos que outros, que podem receber benefícios desproporcionais - os autores assinalam que “o desafio fundamental é construir instituições que, simultaneamente, combatam o *lobby* ilícito, potencializem as contribuições positivas do *lobby* lícito, e contrabalancem o desequilíbrio que pode resultar no favorecimento injustificável de interesses especiais.” (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p 125)

Apesar de perceber resistência à regulamentação do *lobby* no Brasil, Mancuso e Gozetto afirmam que a iniciativa poderia fazer parte de uma estratégia mais ampla para minimizar os efeitos danosos do *lobby* e torná-lo mais “equilibrado, virtuoso e ético.” (idem, p. 127) Todos os pontos apresentados pelos autores passam pelo estímulo à transparência do processo, como estimular o repúdio da sociedade à corrupção, aperfeiçoar mecanismos de monitoramento e controle dos processos decisórios, bem como oferecer ferramentas de acompanhamentos pelos mais variados setores da sociedade, assegurar que a mídia, a oposição e os cidadãos em geral possam ter acesso a informações sobre as tomadas de decisão e fomentar a participação pública nesses processos. Também destacam que os próprios lobistas deveriam criar códigos de conduta e conselhos de ética que permitam a autorregulação da categoria, investigações de falhas e instauração de procedimentos administrativos no caso de desrespeito às normas. (idem, p. 128)

Observa-se que os autores consideram que a proibição das doações oficiais não resolvem a questão do “caixa-dois”, podendo inclusive torna-lo mais frequente, sendo fortalecimento das instituições e a elaboração de melhores ferramentas de controle vistas como mais eficientes no combate a casos de corrupção. (Speck, 2016). Algo parecido se manifesta quanto do *lobby*. Quando se opta pela transparência da regulamentação é possível estimular sua prática lícita e estimular seus aspectos positivos, sempre aperfeiçoando os mecanismos para identificar e reprimir o *lobby* ilícito e desigual.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos textos analisados, observamos que a decisão de proibir as doações feitas por empresas a campanhas eleitorais foi tomada, em parte, por sucessivos escândalos envolvendo financiamento de campanha que ficaram conhecidos desde as eleições diretas de 1989. Os próprios ministros do STF que defenderam o fim da prática pontuaram que existia uma crise de representatividade e de confiança entre eleitores e seus eleitos.

Ocorre que o fim das doações por grupos empresariais, segundo os autores citados neste trabalho, não encerra as questões a respeito da equidade da eleição e da influência do dinheiro no pleito – vez que os financiamentos podem vir de outras maneiras, algumas dificilmente rastreáveis.

Embora este trabalho esteja longe de esgotar o assunto e nem tenha tido a pretensão de dar conta de todos os seus aspectos, os trabalhos analisados aqui indicam, sobretudo os de Mancuso e Speck, que o fortalecimento das instituições, o aperfeiçoamento de mecanismos de controle, a maior transparência sobre a circulação de recursos e a existência de um sistema de fiscalização mais eficaz e assertivo seriam as ferramentas mais adequadas para reduzir o número de casos de corrupção e para tornar o processo eleitoral mais equitativo.

Vale apontar como horizonte de pesquisa, estudos mais aprofundados dos pleitos de 2016 e de 2018, que já foram sob a égide da nova norma, ainda que com regras distintas. Só uma análise mais atenta e detalhadas desses dois momentos poderá dizer, com mais precisão, quais consequências e caminhos adotados nas campanhas, a partir da proibição das doações oficiais por empresas. Já se sabe, pelas notícias da imprensa, que práticas ilícitas, como as do “caixa-dois”, parecem ter sido empregadas. Importante que se debruce sobre esses episódios para compreender os desdobramentos e pensar em aspectos futuros que vão envolver este tema.

## REFERÊNCIAS

- SPECK, B.W. O financiamento político e a Corrupção no Brasil. in: BIASON, Rita de Cássia (org.): **Temas de corrupção política no Brasil**, São Paulo: Balão Editorial, 2012, p. 49-97, 2012
- \_\_\_\_\_. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte, 2006: UFMG. P. 153-158.
- \_\_\_\_\_. Game Over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudos Brasileiros**, 2016.
- MANCUSO, W.P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista Sociologia Política** (online), 2015, vol.23, n.54, pp.155-183. ISSN 0104-4478.  
Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987315235409>. Acesso em: 11 ago 2019.
- \_\_\_\_\_; HOROCHOVSKI, R.R.; CAMARGO, N.F.. Empresários e financiamentos de campanha na eleição presidencial brasileira de 2014. **Teoria e pesquisa: Revista de Ciência Política**, 2016, 25 (3): 38-64
- \_\_\_\_\_; GOZETTO, A.C.O. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? Ano 8, número 14, 1.o semestre de 2011, *Organicom*(a).  
Disponível em:  
<http://www.revistas.usp.br/organicom/article/download/139088/134437>. Acesso em: 02 jun 2019
- GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - Vol. 12 Nº35. **Versão revista da conferência proferida no XX**. Encontro anual das Anpocs, Caxambu, MG, 22-26 de outubro de 1996.
- JORGE, A.G.L.; SOARES, M.B. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: a influência do poder econômico sobre a democracia. **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, n. 216, p. 87-104, 2017.
- FORMIGA-XAVIER, C.J.C.; **A corrupção política e o caixa dois de campanha no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política. São Paulo, 2011.
- SILVA, R.J.O; **O financiamento da política no Brasil: as pessoas jurídicas e sua participação**, 2016. Dissertação (Mestrado) -Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MELO, C. R.;Corrupção Eleitoral. In: AVRITZER, L; BIGNOTTO,N; GUIMARÃES, J e STARLING, H.M.M.(orgs) **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 374-380

Declaro para os devidos fins que este texto por mim apresentado como monografia, visando a obtenção do Diploma de Especialista em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná, atende às seguintes condições: é de minha exclusiva autoria; na produção do referido texto não houve o uso indevido, antiético ou ilegal de trabalhos de outros autores, nem de práticas que possam ser consideradas como plágio; que a responsabilidade pela eventual ocorrência de práticas ilegais e antiéticas é exclusivamente minha; que não houve ao auxílio de outras pessoas, remuneradas ou não, exceto, eventualmente, no que diz respeito à normalização ou revisão ortográfica do texto.

Por fim, declaro estar ciente de que a eventual comprovação de tais práticas implicará em expulsão imediata deste curso, o que não me exime de outras penalidades previstas em lei.

Curitiba, 30 de outubro de 2019.

  
Maria Luiza Mazza do Nascimento