

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Bruno Carazza dos Santos

**INTERESSES ECONÔMICOS, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PRODUÇÃO
LEGISLATIVA NO BRASIL SOB A ÓTICA DO FINANCIAMENTO DE
CAMPANHAS ELEITORAIS**

Belo Horizonte
2016

Bruno Carazza dos Santos

**INTERESSES ECONÔMICOS, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PRODUÇÃO
LEGISLATIVA NO BRASIL SOB A ÓTICA DO FINANCIAMENTO DE
CAMPANHAS ELEITORAIS**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Linha de Pesquisa: Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientadora: Profa. Dra. Amanda Flávio de Oliveira

Belo Horizonte

2016

Santos, Bruno Carazza dos
S237i Interesses econômicos, representação política e produção
legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas
eleitorais / Bruno Carazza dos Santos. - 2016.

Orientadora: Amanda Flávio de Oliveira
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito - Teses 2. Campanha eleitoral – Análise econômica
- Brasil 3. Presidencialismo – Brasil 4. Processo legislativo – Análise
econômica – Brasil 5. Governo representativo e representação –
Análise econômica – Brasil I. Título

CDU₍₁₉₇₆₎ 342.8:33(81)
33:342.8(81)

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Juliana Moreira Pinto CRB 6/1178



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Tese intitulada “INTERESSES ECONÔMICOS, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL SOB A ÓTICA DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS”, de autoria do doutorando Bruno Carazza dos Santos.

O candidato foi considerado pela banca examinadora.

Professora Doutora Amanda Flávio de Oliveira
Faculdade de Direito da UFMG – Orientadora

Professor Doutor Onofre Alves Batista Júnior
Faculdade de Direito da UFMG

Professor Doutor Leandro Novais e Silva
Faculdade de Direito da UFMG

Professor Doutor Bruno Pinheiro Wanderley Reis
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG

Professor Doutor César Costa Alves de Mattos
Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Professor Doutor Marcos de Barros Lisboa
Insper

Belo Horizonte, 08 de julho de 2016.

Por um Direito que sempre promova a inclusão, o pluralismo e a competição nos sistemas político e econômico brasileiros.

AGRADECIMENTOS

Esta é uma tese sobre leis e números, mas esta seção é dedicada às pessoas sem as quais nada disto seria possível.

Se eu tivesse que resumir esta tese numa ideia, eu diria que o Estado brasileiro sempre favorece alguns poucos em detrimento de milhões. Essa é uma das questões que mais me angustiam como cidadão, e por isso gostaria de colocar a sociedade brasileira em primeiro lugar nesta seção de agradecimentos – ainda mais porque, desde os meus sete anos de idade, tenho estudado em escolas públicas, pagas com os tributos de todos.

Esta tese é dedicada à **Léia**, pelo amor, pelo companheirismo, pela preocupação e pelo zelo em “manter a engrenagem da família funcionando” enquanto eu me dedicava às aulas e à pesquisa. Esta tese é a concretização de um sonho, dos muitos que ainda quero realizar ao seu lado. À Léia e também à **Alice** e ao **Gustavo**, mais que um agradecimento, tenho que pedir sinceras desculpas – pelas ausências, pela impaciência e pelo mau humor que tantas vezes não consegui evitar nos últimos quatro anos.

Ainda no ambiente familiar, agradeço a meus pais, Angela e Jandir, pelo estímulo aos estudos desde cedo e pelo apoio permanente, e à torcida de irmãos, sogro, cunhados e sobrinhas.

À Profa. Amanda Flávio de Oliveira, minha orientadora, pela confiança e sobretudo pela liberdade – vigiada, é bom que se frise – para conduzir a pesquisa. Nos momentos cruciais, ela me fez duas perguntas que elevaram este trabalho a outro patamar de rigor acadêmico. A primeira delas foi: “Você está querendo provar a verdade ou que você tem razão?” (por coincidência, essa mesma pergunta foi feita ao personagem de Ricardo Darín no filme argentino “Tese sobre um Homicídio”). Em seguida, veio: “Você acha mesmo que esta é uma tese jurídica?”. Tentar responder a essas questões certamente contribuiu para melhorar muito a qualidade do trabalho.

Aos professores convidados para participar da Banca Examinadora de Defesa de Tese, agradeço antecipadamente as críticas e sugestões, principalmente em face desta “aventura” de realizar uma pesquisa conciliando elementos do Direito, da Economia e da Ciência Política – certamente suas contribuições me ajudarão a preencher diversas lacunas desta investigação.

Também sou grato às críticas ao projeto de pesquisa realizadas pelos colegas da Pós-Graduação nas disciplinas Metodologia da Pesquisa Jurídica, com a Profa. Miracy Gustin, e Seminários de Doutorado, conduzidos pelo Prof. Florivaldo Dutra.

A Maria Inêz Soares de Souza, minha chefe na Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em Minas Gerais, minha gratidão pela compreensão e pela flexibilização de horário durante todo este doutorado.

Muitas das ideias expressas nesta tese surgiram de conversas desprentensiosas com os amigos Pedro Bozzolla, André Burian, Leandro Novais, Geraldo da Silva Filho e Nilson Figueiredo – que este agradecimento assuma a forma de novos e mais frequentes encontros. Ao Leandro, agradeço também o convite para apresentar as conclusões preliminares da minha pesquisa, desde seu estágio mais embrionário, em sua disciplina na Faculdade de Direito da UFMG, durante vários semestres.

A Klauss Nogueira, meu “muito obrigado” pela extração dos dados sobre atividades econômicas dos doadores de campanhas, o que me poupou horas e horas de pesquisa.

Ao Prof. David Samuels (University of Minnesota), pioneiro na pesquisa sobre financiamento eleitoral no Brasil, agradeço pela generosidade em fornecer a sua base de dados das eleições de 1994 e 1998, e pela autorização de disponibilizá-los na internet para outros pesquisadores interessados.

Muitos dos dados apresentados nesta tese só foram possíveis de serem obtidos após o acesso aos canais institucionais estabelecidos pela Lei nº 12.527/2011 – a Lei de Acesso à Informação. Por isso, agradeço aos servidores anônimos da Câmara dos Deputados, da Presidência da República, do Tribunal Superior Eleitoral e do Senado Federal pelas informações fornecidas. Em especial, ao empenho de Jandyr Faillace, Miguel Ragone e Felipe Daud – todos da Casa Civil –, pelo acesso a uma quantidade imensa de Notas Técnicas e Exposições de Motivos que darão subsídios a vários outros trabalhos acadêmicos.

A ideia de compartilhar os dados e as conclusões parciais da pesquisa num blog (www.leisenumeros.com.br) não poderia ter dado resultado melhor. Ao longo de mais de um ano, recebi sugestões, críticas e indicações de leituras que, com certeza, tornaram esta tese bem melhor que eu imaginava. Portanto, não poderia deixar de agradecer expressamente a Adriana Torres, Adriano Belisário, Alexandre Goldsmith, Aline Pereira, Alysson Amorim, Amarildo Baesso, Anderson Moraes, Ângelo Duarte, Arthur Villamil, Augusto Machado, Bernardo Pantaleão, Bruno Braz, Carlos Eduardo Carneiro, Damião Azevedo, Diego Valadares Neto, Eduardo Camargos, Eduardo Viana, Fernanda Santana, Fernando Albuquerque, Fernando Meneguim, Florivaldo Dutra, Gláucia Barros, Guilherme Tampieri, Helio Schwartsman, Henrique Napoleão, Humberto Teixeira, Isadora Toeplitz, Jefferson Marinho, João Paulo Araújo, Laura Ferreira, Letícia Linhares, Licurgo Mourão, Lília Finelli, Lízia Figueiredo, Lucas Gelape, Luís Henrique D’Andrea, Manoel Santos, Marcelo Fonseca, Marcelo Ramos, Marcos

Lisboa, Mário Sérgio Gordilho Jr., Milton Nogueira, Naiara Cerqueira, Pablo Leurquin, Paulo Henrique Brandão, Pedro Carneiro, Polianna Santos, Reinaldo Luz, Ricardo Moll, Rodrigo Badaró, Rutelly Marques, Sérgio Fausto e Wagner Cabral.

Agradeço ainda a André Burian e a Irena dos Anjos pela cessão das belas imagens que tornaram o blog Leis e Números mais bonito e respeitável.

Gostaria de registrar também que não seria possível manter a sanidade mental durante as centenas de horas de coleta e análise de dados se não fossem Belle and Sebastian, Kinks, Limiñanas, Bob Dylan, Serge Gainsbourg, The Magnetic Fields, Tim Maia Racional e tantas outras maravilhas encontradas no Spotify. Tenho certeza de que, daqui a muitos anos, quando ouvir algumas das canções dessa trilha sonora, serei imediatamente teletransportado de volta a esta fase da minha vida.

Por fim, ao Spirit, que chegou bagunçando as nossas vidas na reta final da tese, mas foi um fiel companheiro madrugada adentro quando este texto era finalizado.

RESUMO

A presente tese realiza uma análise econômica do sistema de financiamento eleitoral e das normas que regulam o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro e constata como eles favorecem a atuação de grupos econômicos na promoção de seus interesses particulares, em detrimento de toda a coletividade. Os dados coletados e apresentados neste trabalho indicam que as eleições brasileiras têm sido afetadas por um volume crescente de doações provenientes de relativamente poucos e grandes doadores – pessoas físicas e, principalmente, jurídicas –, geralmente interessados em benefícios providos pela atuação governamental. Essa influência econômica nas eleições reflete-se no exercício de mandato dos representantes eleitos. Nesta tese foi possível recolher evidências de que o arcabouço jurídico-institucional que governa as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo gera grandes oportunidades para o comportamento no estilo *rent seeking* de grupos de interesse no processo de concepção das normas e das políticas públicas no Brasil. Utilizando como pano de fundo o julgamento em que o Supremo Tribunal Federal proibiu a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral, esta tese procura demonstrar que essa medida é insuficiente e ineficiente. À luz das recomendações da literatura especializada e da experiência internacional, são apresentadas diversas propostas de aperfeiçoamentos legislativos para lidar com a questão de modo mais abrangente, atacando tanto a demanda quanto a oferta de recursos de campanha, assim como combatendo a interferência do poder econômico no sistema político e no processo legislativo brasileiros.

Palavras-chave: Grupos de interesses. *Rent seeking*. Financiamento eleitoral. Produção legislativa. Presidencialismo de coalizão.

ABSTRACT

This thesis analyses the financing of the Brazilian elections and the rules governing its Presidential system, showing how they favor special interest groups at the expense of the whole society. Collected and processed data indicates that a growing volume of donations from relatively few and large donors – mainly corporates – have influenced the results of the Brazilian elections, usually motivated by interests in government action. This economic influence extends to the legal and institutional framework that governs the relationship between the Executive and Legislative branches, creating great opportunities for rent seeking behavior in the legislative process. The thesis concludes that the recent decision of prohibiting the electoral donations from corporations by the Brazilian Supreme Court is inefficient to curb the economic influence in the elections and the policy capture by special interest groups. In order to deal with these problems, this thesis presents several proposals for addressing this issue more broadly, taking into account both the demand and supply of campaign financing, as well as combating the rent seeking behavior in the political system and in the Brazilian legislative process.

Keywords: Special interest groups. Rent seeking. Electoral financing. Legislative process. Coalitional presidentialism.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADC	– Ação Direta de Constitucionalidade
ADPF	– Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BC	– Banco Central do Brasil
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNAE	– Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNI	– Confederação Nacional da Indústria
CNPJ	– Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CPF	– Cadastro de Pessoas Físicas
CPMI	– Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRFB/1988	– Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DEM	– Democratas
EC	– Emenda Constitucional
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEA	– Institute for Democracy and Electoral Assistance
IPCA	– Índice de Preços ao Consumidor Amplo
MP	– Medida Provisória
OAB	– Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD	– Organisation for Economic Co-operation and Development
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PCB	– Partido Comunista Brasileiro
PC do B	– Partido Comunista do Brasil
PCO	– Partido da Causa Operária
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PEC	– Proposta de Emenda à Constituição
PEN	– Partido Ecológico Nacional
PFL	– Partido da Frente Liberal
PHS	– Partido Humanista da Solidariedade
PIB	– Produto Interno Bruto
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	– Partido da Mobilização Nacional

PL	– Projeto de Lei
PP	– Partido Progressista
PPL	– Partido Pátria Livre
PPS	– Partido Popular Socialista
PR	– Partido da República
PRB	– Partido Republicano Brasileiro
PROS	– Partido Republicano da Ordem Social
PRP	– Partido Republicano Progressista
PRTB	– Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	– Partido Socialista Brasileiro
PSC	– Partido Social Cristão
PSD	– Partido Social Democrático
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	– Partido Social Democrata Cristão
PSL	– Partido Social Liberal
PSOL	– Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	– Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	– Partido dos Trabalhadores
PTB	– Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	– Partido Trabalhista Cristão
PT do B	– Partido Trabalhista do Brasil
PTN	– Partido Trabalhista Nacional
PV	– Partido Verde
SD	– Solidariedade
Sicon	– Sistema de Informações do Congresso Nacional
STF	– Supremo Tribunal Federal
TSE	– Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Doações totais para candidatos, comitês eleitorais e partidos políticos nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014.....	41
Gráfico 2 – Participação das doações eleitorais de pessoas físicas e jurídicas no PIB brasileiro nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014	43
Gráfico 3 – Número de pessoas físicas que realizaram doações eleitorais e percentual sobre o eleitorado nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014	45
Gráfico 4 – Evolução do perfil de financiamento eleitoral por tipo de doador nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014.....	46
Gráfico 5 – Evolução da participação de pessoas jurídicas, pessoas físicas e dos recursos dos próprios candidatos nas doações eleitorais em 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014	48
Gráfico 6 – Número de pessoas jurídicas empresariais que realizaram doações eleitorais e percentual sobre o total de empresas brasileiras nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014	49
Gráfico 7 – Quantidade de doadores por valor de doação total nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014.....	50
Gráfico 8 – Distribuição do valor arrecadado por faixa de doação nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014	51
Gráfico 9 – Número de doadores que realizaram contribuições superiores a R\$ 1 milhão nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014 por tipo de doador.....	52
Gráfico 10 – Discrepâncias entre a participação no PIB e no total de doações de pessoas jurídicas nas eleições de 2010 por setor econômico	54
Gráfico 11 – Discrepâncias entre a participação no PIB e no total de doações de pessoas jurídicas nas eleições de 2014 por setor econômico	54
Gráfico 12 – Variação das doações de campanha de pessoas jurídicas por seção da CNAE - todos os cargos entre as eleições de 2002 e 2014	56
Gráfico 13 – Volume de financiamento privado – pessoas físicas, pessoas jurídicas e autofinanciamento de candidatos – de partidos selecionados nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014.....	58
Gráfico 14 – Percentual de doações feitas por pessoas jurídicas no financiamento privado de partidos selecionados nas eleições de 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014.....	59
Gráfico 15 – Percentual de doações feitas por pessoas físicas no financiamento privado de partidos de esquerda nas eleições de 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014	60
Gráfico 16 – Valores médios arrecadados por voto obtido pelos candidatos vencedores nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014	61
Gráfico 17 – Percentual de situações em que o Senador eleito recebeu mais doações de campanha que o candidato derrotado com mais votos nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014	64

Gráfico 18 – Percentual de situações em que o Deputado Federal eleito com menos votos recebeu mais doações de campanha que o primeiro suplente de sua coligação/partido nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014.....	66
Gráfico 19 – Razão entre doações (eixo vertical) e votações (eixo horizontal) obtidas pelo Deputado Federal eleito com menos votos e o primeiro suplente da sua coligação na eleição de 2002	67
Gráfico 20 – Razão entre doações (eixo vertical) e votações (eixo horizontal) obtidas pelo Deputado Federal eleito com menos votos e o primeiro suplente da sua coligação na eleição de 2006	68
Gráfico 21 – Razão entre doações (eixo vertical) e votações (eixo horizontal) obtidas pelo Deputado Federal eleito com menos votos e o primeiro suplente da sua coligação na eleição de 2010	68
Gráfico 22 – Razão entre doações (eixo vertical) e votações (eixo horizontal) obtidas pelo Deputado Federal eleito com menos votos e o primeiro suplente da sua coligação na eleição de 2014	69
Gráfico 23 – Autoria de projetos de lei e medidas provisórias que resultaram em leis ordinárias federais (1995-2014).....	79
Gráfico 24 – Participação das medidas provisórias no total de leis ordinárias federais (1995-2014).....	82
Gráfico 25 – Tempo médio de tramitação de projetos de lei e medidas provisórias que resultaram em leis ordinárias federais segundo a sua origem (1995-2014) ...	89
Gráfico 26 – Percentual de disciplina partidária em votações nominais de medidas provisórias (2001 a 2014).....	103
Gráfico 27 – Percentual de coincidência entre orientação do partido e do governo em votações nominais de medidas provisórias (2001 a 2014).....	104
Gráfico 28 – Percentual de votos em sintonia com o governo por partido em votações nominais de medidas provisórias (2001 a 2014).....	105
Gráfico 29 – Média de doações de pessoas jurídicas a líderes partidários e demais Deputados Federais nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014.....	107
Gráfico 30 – Taxa de reeleição de líderes partidários e demais Deputados Federais nas eleições de 2002, 2006 e 2010.....	108
Gráfico 31 – Média de doações de pessoas jurídicas a líderes partidários e demais Deputados Federais nas eleições de 2002, 2006 e 2010	109
Gráfico 32 – Número de Deputados Federais vinculados às Frentes Parlamentares de apoio aos setores de construção civil e infraestrutura que foram financiados por empresas do setor (2015-2018).....	111
Gráfico 33 – Percentual de Deputados Federais vinculados a Frentes Parlamentares que receberam doações de empresas do setor – 54ª e 55ª Legislaturas.....	113
Gráfico 34 – Percentual de membros das Frentes Parlamentares que passaram a receber doações de empresas do setor entre a 54ª e a 55ª Legislaturas.....	117
Gráfico 35 – Percentual de membros das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados vinculados a Frentes Parlamentares relacionadas (55ª Legislatura – 2015-2018).....	123

Gráfico 36 – Percentual de membros das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados que receberam doações de empresas do setor (55ª Legislatura – 2015-2018)	125
Gráfico 37 – Percentual de membros das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados que receberam doações de empresas dos setores agropecuário, industrial, financeiro e de infraestrutura (55ª Legislatura – 2015-2018).....	127
Gráfico 38 – Percentual de membros das Comissões Especiais da Câmara dos Deputados que receberam doações de empresas dos setores diretamente interessados nas suas deliberações (1995-2015)	133
Gráfico 39 – Número de integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária e da Frente Ambientalista na 53ª à 55ª Legislaturas	147
Gráfico 40 – Percentual de votações a favor (“sim”) nas votações nominais relativas ao Novo Código Florestal de acordo com a vinculação à Frente Parlamentar da Agropecuária e à Frente Parlamentar Ambientalista	148
Gráfico 41 – Percentual de sintonia com o posicionamento do Governo nas votações nominais que interessam ao setor de infraestrutura e construção civil (2003-2013) de acordo com as contribuições de campanha	150

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Doações médias por candidatos eleitos e não eleitos - 2002 a 2014	62
Tabela 2 – Classificação da autoria de projetos de lei e medidas provisórias por assuntos (1995-2014).....	80
Tabela 3 – Percentual de leis ordinárias decorrentes de medidas provisórias por assunto (1995-2014)	83
Tabela 4 – Classificação da autoria de projetos de lei e medidas provisórias por categoria do grupo “Outros Assuntos” (1995-2014).....	86
Tabela 5 – Participação das leis de autoria do Poder Executivo por mandato presidencial (1995-2014).....	92
Tabela 6 – Medidas provisórias editadas e aprovadas por mandato presidencial após a Emenda Constitucional nº 32/2001 (set/2001 a 2014).....	93
Tabela 7 – Taxa de renovação da filiação a Frentes Parlamentares selecionadas entre a 54ª e a 55ª Legislaturas.....	116
Tabela 8 – Doações médias dos setores econômicos para os membros das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados (55ª Legislatura – 2015-2018) ...	129
Tabela 9 – Teste-z para média de doações de partidos e comitês para os membros das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados que não receberam e para os membros que receberam doações de empresas do setor (55ª Legislatura – 2015-2018).....	134
Tabela 10 – Teste-z para participação média das doações de partidos e comitês para os membros das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados que não receberam e para os membros que receberam doações de empresas do setor (55ª Legislatura – 2015-2018).....	135
Tabela 11 – Relatoria de medidas provisórias e doações de campanhas por setor afetado, por legislatura da Câmara dos Deputados (2003 a 2014).....	139
Tabela 12 – Propositura de emendas setoriais em medidas provisórias e doações de campanhas para seus autores, por legislatura da Câmara dos Deputados (2003 a 2014).....	141
Tabela 13 – Teste-z de hipótese de igualdade da média de emendas propostas em medidas provisórias que tratam de tributação e benefícios tributários e a média de emendas das demais MPs editadas entre setembro/2001 e dezembro/2014 (grau de certeza: 90%).....	143
Tabela 14 – Teste-z de hipótese de igualdade do prazo médio de tramitação de medidas provisórias que tratam de tributação e benefícios tributários e o prazo médio das demais MPs editadas entre setembro/2001 e dezembro/2014 (grau de certeza: 90%)	144
Tabela 15 – Percentual de sintonia com o posicionamento do Governo nas votações nominais relativas ao Novo Código Florestal de acordo com a vinculação à Frente Parlamentar da Agropecuária e à Frente Parlamentar Ambientalista.....	149

Tabela 16 – Fidelidade partidária na votação do PL 4.330/2004, que regulamenta a terceirização, na Câmara dos Deputados 153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Participação de entidades e expositores na Audiência Pública sobre a ADI nº 4.650, realizada nos dias 17 e 24/06/2013 no STF..... 169

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Distribuição dos países de acordo com a opção de vedar as contribuições de pessoas jurídicas a partidos e candidatos..... 178**
- Figura 2 – Distribuição dos países de acordo com a opção de impor limites a doações privadas (pessoas físicas e jurídicas) a partidos e candidatos 181**

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
2 A INFLUÊNCIA ECONÔMICA NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS	33
2.1 O arcabouço jurídico do financiamento eleitoral no Brasil	33
2.2 Contribuições de campanha como medida de influência econômica nas eleições brasileiras	36
2.3 Obtenção e compilação dos dados de contribuições de campanha como medida de influência econômica nas eleições.....	38
2.4 Evolução do financiamento de campanhas eleitorais (1994 a 2014)	40
2.5 Perfil geral do financiamento de campanhas eleitorais.....	44
2.6 Composição e dinâmica setoriais das contribuições eleitorais empresariais no Brasil	53
2.7 Evidências preliminares sobre o caráter não ideológico das doações privadas: o caso do Partido dos Trabalhadores.....	57
2.8 Contribuições de campanha e resultado das eleições	61
2.9 Conclusões do capítulo	71
3 PRODUÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA E OPORTUNIDADES DE <i>RENT</i> <i>SEEKING</i>	73
3.1 O presidencialismo de coalizão brasileiro como linha condutora para a análise da produção legislativa brasileira	73
3.2 A dinâmica da produção legislativa no Brasil (1995/2014)	78
3.3 Processo legislativo e oportunidades para a atuação de grupos de interesse na elaboração de leis no Brasil	88
3.4 Conclusões do capítulo	95
4 CONTRIBUIÇÕES DE CAMPANHA E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR .	97
4.1 Liderança e influência econômica	99
4.2 Frentes Parlamentares, contribuições de campanha e adesão de parlamentares	110
4.3 Comissões, Frentes Parlamentares e contribuições de campanha	117
4.4 Relatoria e contribuições de campanha	136
4.5 Emendas parlamentares e contribuições de campanha	140
4.6 Voto e influência econômica	144
4.7 Conclusões do capítulo	154

5 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS: CONSTITUCIONALIDADE E PROPOSTAS DE REFORMAS PARA REDUZIR A INFLUÊNCIA ECONÔMICA NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA	159
5.1 Os argumentos do Conselho Federal da OAB contra o sistema de financiamento eleitoral brasileiro: a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650.....	159
5.2 Posicionamentos da Presidência da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República sobre o conteúdo da petição inicial.....	163
5.3 Audiência pública e <i>amicus curiae</i> para discutir a ADI nº 4.560	165
5.4 O julgamento da ADI nº 4.650	171
5.5 Uma análise da decisão do STF no julgamento da ADI nº 4.650 e da Lei nº 13.165/2015: a reforma pelo lado da oferta de financiamento eleitoral.....	176
5.7 Medidas complementares para reduzir a influência econômica nas eleições: a reforma pelo lado da demanda por financiamento eleitoral.....	185
5.8 Reduzindo os incentivos ao <i>rent seeking</i> no presidencialismo de coalizão e no processo legislativo brasileiros	193
5.9 Conclusões do capítulo	200
6 CONCLUSÕES.....	203
REFERÊNCIAS.....	206

1 INTRODUÇÃO

O Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 informa que ela foi concebida para:

[...] instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. (BRASIL, 1988).

Nesta República Federativa, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (CRFB/1988, art. 1º, parágrafo único) e seus objetivos fundamentais são: i) construir uma sociedade justa, livre e solidária; ii) garantir o desenvolvimento nacional; iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e v) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CRFB/1988, art. 3º).

A hipótese central desta tese é que o processo de escolha dos representantes e os incentivos presentes nas regras de funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro favorecem a atuação de grupos econômicos privados¹, que influenciam o processo legislativo e geram uma legislação mais próxima de seus interesses – em detrimento dos objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição brasileira.

Para analisar o problema da influência econômica sobre a representação política e a produção legislativa brasileiras, parte-se do princípio de que as normas têm por característica criar direitos ou obrigações, afetando as decisões dos agentes econômicos (produtores, consumidores, trabalhadores e outros) por meio de seus efeitos sobre a renda, o patrimônio, o bem-estar etc. Por esse motivo, diferentes agentes e grupos sociais buscam convencer as autoridades do Poder Executivo e do Poder Legislativo a conceder-lhes tratamentos diferenciados ou a evitar que seus benefícios sejam eliminados ou diminuídos. A possibilidade de ter seu bem-estar afetado por uma norma é o que desperta o interesse dos grupos sociais em participar do processo eleitoral e legislativo – de empresas a entidades de defesa dos consumidores, passando por ambientalistas e sindicatos de trabalhadores.

¹ Ao longo desta tese, optou-se por utilizar a expressão “grupos de interesse” para designar a atuação de um conjunto de agentes econômicos (empresas ou indivíduos) perante representantes do Estado em favor de seus interesses privados. Ainda que sob pena de repetição, essa expressão será utilizada em detrimento de outras como “grupos de pressão” ou *lobbies*. Para uma distinção técnica sobre os termos, ver Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 563-570).

Segundo a resenha histórica elaborada por Alan Cigler (1989), Arthur Bentley (1908) inaugurou de forma mais sistematizada o estudo do papel dos grupos de interesse na democracia. Até o início da década de 1960, entretanto, prevaleceu o entendimento, expresso em estudos como os de David Truman (1951) e Earl Latham (1952), de que, diante de necessidades e identidades comuns, indivíduos se organizam com objetivos políticos para melhorar sua situação ou proteger vantagens adquiridas anteriormente. Segundo essa perspectiva pluralista, a política seria concebida como a resolução de conflitos entre grupos sociais, que se organizariam automaticamente sempre que seus direitos fossem ameaçados, num movimento autocorretivo capaz de contribuir positivamente para o funcionamento da democracia (CIGLER, 1989, p. 101).

A partir da década de 1960, porém, diversos cientistas políticos começaram a identificar que as políticas públicas vinham sendo distorcidas pela atuação dos grupos de interesse, em detrimento das necessidades da coletividade. Estudos como os de Elmer Schattschneider (1960) e Theodore Lowi (1969) demonstraram que o princípio do interesse público vinha perdendo eficácia diante de um viés em favor de grupos com grande poder de organização e pressão. A sistematização desse pensamento atingiu grande repercussão teórica na obra clássica de Mancur Olson (1965). Utilizando uma lógica formal própria da teoria econômica, o autor analisou por que os grupos sociais são bem ou malsucedidos ao perseguir objetivos comuns a seus membros.

Para Olson, grupos enfrentam o problema do carona (*free-rider problem*) na sua atuação: considerando que as conquistas dos grupos serão desfrutadas por todos os seus membros (ou seja, têm a natureza de um bem público), os indivíduos racionalmente escolhem não assumir os custos (financeiros, de tempo ou esforço) de uma participação mais efetiva nas tarefas coletivas. Diante desse incentivo ao não engajamento, tendem a lograr um êxito maior os grupos restritos, que apresentam grande assimetria entre seus membros, dotados de instrumentos de coerção (como a aplicação de penalidades e outras sanções) e com o provimento de benefícios seletivos para quem se envolve nos projetos comuns.

O trabalho de Mancur Olson (1965) teve o grande mérito de demonstrar que grupos organizados têm perspectivas de sucesso diferentes, diretamente relacionadas à sua capacidade de fazer com que seus membros efetivamente trabalhem em função do interesse comum. Segundo a lógica da ação coletiva de Olson, grupos com interesses econômicos bem definidos têm mais chances de garantir vantagens – por meio de legislação, regulação ou políticas públicas – do que grupos que patrocinam causas coletivas, de interesses difusos – como direito do consumidor, meio ambiente e proteção a minorias.

A contribuição de Marcur Olson ao estudo dos grupos de interesse abriu novas perspectivas para as pesquisas em Economia e Ciências Políticas sobre o assunto. Partindo do pressuposto de que a teoria de Olson analisou a atuação dos grupos na persecução de seus objetivos pela ótica da demanda, desconsiderando que o governo tem papel central no atendimento a seus pleitos (MITCHELL; MUNGER, 1991, p. 518), economistas da Escola de Chicago debruçaram-se sobre a teoria da regulação. Trabalhos clássicos como os de George Stigler (1971), Richard Posner (1975), Robert Barro (1973) e Sam Peltzman (1976) enfatizaram que o Estado não é um agente passivo diante dos pleitos dos grupos de interesses: as autoridades governamentais, por seu poder de modificar as regras do jogo, exercem papel fundamental na distribuição dos ganhos sociais. Por isso, agentes públicos possuem incentivos pessoais na oferta de benefícios regulatórios para os setores – como subsídios, benefícios fiscais, barreiras à entrada de competidores, restrições à adoção de tecnologias alternativas etc. – em troca de contribuições de campanha, honorárias e benesses ou a perspectiva de atrativa colocação profissional após o mandato. A regulação, portanto, seria o resultado de um jogo em que grupos de interesse e autoridades governamentais negociam a melhoria de seu bem-estar sob uma ótica privada, em que o interesse público ou da coletividade fica restrito aos discursos e justificativas oficiais.

Essa visão de que os agentes públicos têm interesses particulares – de se reeleger, de ter mais poder ou *status* e até mesmo de enriquecer –, que muitas vezes se sobrepõem ao interesse público relacionado ao exercício de seus mandatos ou cargos, já vinha sendo explorada por acadêmicos ligados à Virginia School of Public Choice e sua teoria da escolha pública. Nesse grupo de pesquisa, reunido em torno de James Buchanan, Gordon Tullock (1967) desenvolveu a teoria do *rent seeking*, expressão cunhada posteriormente por Anne Krueger (1974). Trata-se da estratégia de indivíduos e grupos privados de buscar extrair rendas (daí a expressão *rent seeking*) do Estado em seu benefício, à custa da coletividade.

O argumento central dessa teoria é que não apenas os benefícios concedidos pelas autoridades governamentais aos grupos de interesse são uma perda de bem-estar para consumidores – que arcam com preços mais altos em função da regulação favorável aos setores – ou aos contribuintes – no caso de pagarem maiores impostos para cobrir a concessão de subsídios, incentivos tributários e outros privilégios –, mas que a estratégia de *rent seeking* constitui, em si, uma perda social. Segundo Gordon Tullock (1967), em vez de aplicarem seus recursos para produzir melhores produtos a preços mais baixos, as empresas preferem aplicá-los em contribuições de campanha, *lobbying* e corrupção pura e simples para convencer parlamentares e membros do Poder Executivo a conceder-lhes legislação favorável, tratamento

tributário especial ou regulação mais benéfica. De acordo com a teoria do *rent seeking*, grupos de interesse levam grande vantagem ao lidar com o governo, uma vez que os benefícios são concedidos a grupos específicos (ou seja, os ganhos são concentrados), enquanto os custos daquela política são diluídos entre um número indefinido de consumidores e contribuintes.

Destacando o papel das instituições nesse cenário, Daron Acemoglu e James Robinson (2012) demonstram como a relação entre os sistemas político e econômico são determinantes para o desenvolvimento dos países. Discutindo uma série de casos que vão da revolução agrícola no Período Neolítico à Primavera Árabe, passando pela Revolução Industrial e o colonialismo britânico na África, esses autores argumentam que instituições políticas e econômicas atuam de maneira complementar rumo ao progresso ou à estagnação ou até mesmo ao retrocesso social. De acordo com os autores, sistemas políticos inclusivos e pluralistas – que favoreçam o livre acesso ao jogo político, a competição entre partidos e a alternância de poder – tendem a atuar em conjunto com institutos econômicos que estimulam a concorrência e a inovação, permitindo que pessoas e empresas façam o melhor uso possível de suas habilidades e talentos. Seguindo a mesma lógica, porém no sentido inverso, os autores advogam que sistemas políticos extrativistas – com baixo poder de contestação aos grupos que se perpetuam por décadas no governo – tendem a gerar normas que estimulam a concentração de renda, pois o apoio da elite econômica é essencial para manter os representantes da elite política no poder.

A análise de Daron Acemoglu e James Robinson (2012) ressoa, assim, os estudos clássicos da teoria da democracia, em particular o de Robert Dahl (1972). Analisando as condições que aumentam ou diminuem as chances de democratização de regimes hegemônicos, o cientista político norte-americano trabalha com as variáveis contestação pública e competição política como condições para a transição para regimes políticos mais fortemente inclusivos. A relação entre instituições políticas e econômicas, tal qual proposta por Daron Acemoglu e James Robinson (2012), assenta-se na questão da redução da desigualdade econômica e também na concentração de recursos políticos entre os grupos sociais. Assim, um ambiente político competitivo exige uma ordem social pluralista, que por sua vez depende de uma economia igualmente competitiva (DAHL, 1997, p. 73).

Trazendo o foco dessa discussão para o caso brasileiro, Marcos Lisboa e Zeina Latif (2013, p. 1-2) chamam a atenção para a atuação de grupos de interesse que utilizam seu poderio político e econômico para influenciar a concepção das políticas públicas e da legislação e, assim, transferir renda para si em detrimento de toda a sociedade. Os autores argumentam que o *rent seeking* constitui uma característica do desenvolvimento político e econômico brasileiro, uma vez que grupos privados recorrentemente conseguem obter privilégios do Estado por meio

da edição de normas e decisões de políticas públicas que lhes garantem incentivos tributários, proteção comercial, financiamentos subsidiados, controle de preços, transferências monetárias não orçamentárias, subsídios cruzados, entre outros². Na visão dos autores, essa prática é agravada pela pouca participação popular no processo político e pela falta de transparência e avaliação de seus resultados, que contribuem para que os benefícios sejam auferidos por poucos e os custos diluídos por toda a sociedade, sem grandes contestações.

Também Marcos Mendes (2014, pos. 291) recomenda que se investiguem as causas para o lento desenvolvimento econômico brasileiro sob a ótica do interesse dos grupos sociais. Para ele, não há um amplo consenso social pela busca de maior igualdade no Brasil. Os diversos segmentos da sociedade – inclusive as minorias – buscam obter do Estado mais benefícios, melhor proteção regulatória e menor pagamento de tributos, resultando em políticas públicas e legislação que favorecem alguns segmentos, mas prejudicam toda a coletividade.

É necessário reconhecer que nas últimas décadas tem havido uma atuação mais efetiva de grupos de interesse não corporativos – como movimentos sociais, associações, sindicatos, entidades de defesa de interesses de minorias, entre outros – no sistema político brasileiro. Estudos como os elaborados por Eli Diniz e Renato Boschi (1999) e Wagner Mancuso (2007) identificam nesse processo algumas evidências de um maior pluralismo na concepção das políticas públicas e da legislação no Brasil nos últimos tempos. Porém, Manoel Leonardo Santos (2014) destaca que, a despeito do crescimento do número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos voltadas para a defesa de interesses difusos, não se observa uma participação sistemática desses movimentos nos canais institucionais tradicionais. Analisando o cadastro de grupos de interesses e assessores parlamentares mantido pela Câmara dos Deputados, o autor especula que esse resultado pode ser atribuído à atuação esporádica e difusa desses movimentos sociais. Como reflexo da baixa disponibilidade de recursos financeiros, humanos e técnicos, esses coletivos têm que optar por concentrar seus esforços em mobilização popular, em detrimento de um *lobby* institucionalizado e permanente perante os Poderes Executivo e Legislativo.

Essa diferença de mobilização de recursos financeiros e humanos em prol das causas de grupos empresariais e movimentos de defesa de interesses difusos no Brasil, que faz lembrar

² A esse respeito, Fábio Nusdeo já reconhecia que o Direito Econômico está sujeito à influência dos grupos de pressão, que procuram valer-se da criação de normas desenhadas especialmente para atingir seus objetivos privados (NUSDEO, 1986, p. 174). Também Marcos Mendes afirma que “a redistribuição para os ricos é antiga, remonta aos primeiros anos da colonização e ocorre independentemente do regime político vigente: seja em períodos autoritários, seja em períodos democráticos, grupos econômicos fortes e indivíduos de alta renda têm acesso privilegiado ao poder e são capazes de moldar as instituições a seu favor” (MENDES, 2014, p. 454).

os preceitos de Mancur Olson (1965), pode estar na raiz de um viés a favor dos mais ricos na atuação do Estado brasileiro. Marcos Mendes (2014, pos. 409) atesta que a expansão do gasto público nas últimas décadas está associada a subsídios e outras vantagens fiscais extraídas do Estado pela parcela mais rica da população, por meio de financiamentos de bancos públicos com juros subsidiados, concessão de regimes tributários especiais, perdão de dívidas garantidas pelo governo, entre outras³.

Partindo desses referenciais teóricos, esta tese procura demonstrar como, no Brasil, a eleição de representantes para os Poderes Executivo e Legislativo e o seu comportamento no exercício do mandato estão sujeitos a uma influência desproporcional por parte de alguns setores econômicos. Por meio da análise de dados sobre contribuições de campanha, resultados das eleições e tramitação legislativa, esta pesquisa apresenta elementos que reforçam a tese de Marcos Lisboa e Zeina Latif (2013) – para quem, no Brasil, os sistemas político e econômico atuam de maneira coordenada para produzir leis que facilitam a transferência de renda da coletividade para grupos específicos. Trata-se, assim, de uma pesquisa que remete aos trabalhos de Mancur Olson (1965), à teoria da regulação de Chicago, à teoria da escolha pública e ao neoinstitucionalismo de Daron Acemoglu e James Robinson (2012).

A presente pesquisa pretende realizar uma contribuição à Ciência do Direito ao investigar como as normas positivadas no ordenamento jurídico brasileiro, em especial as normas de Direito Constitucional, Eleitoral e Parlamentar, representam incentivos à produção de uma legislação que, em última instância, gera desigualdade social e concentração de renda, em desatendimento aos objetivos estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil.

Por sua natureza, este trabalho se enquadra na agenda de pesquisa do Direito Econômico, mais especificamente da Análise Econômica do Direito, entendida como o:

[...] campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências. (GICO JR., 2010, p. 8).

³ Em conclusão à sua pesquisa sobre representação política em Washington no início dos anos 1980, Kay Scholzman chega a conclusão similar: “No geral, os resultados sugerem que, apesar da proliferação de grupos de interesses nas últimas décadas, inclusive no interesse público e de setores desfavorecidos, o sistema de pressão é inclinado fortemente em favor dos mais favorecidos, especialmente as empresas” (tradução nossa). No original: “Overall, the findings suggest that, in spite of the proliferation of interests in recent decades, including in the public interest and disadvantage sectors, the pressure system is tilted heavily in favor of the well-off, especially business” (SCHOLZMAN, 1984, p. 1029).

Esta tese utiliza técnicas e subsídios teóricos da Economia e da Ciência Política para analisar institutos jurídicos do sistema político-eleitoral e do processo legislativo brasileiros. Trata-se, portanto, de uma pesquisa transdisciplinar que se insere no âmbito do Direito Econômico, cujo objetivo é investigar as causas e as consequências das regras jurídicas:

Tradicionalmente, os integrantes da academia jurídica iniciam suas análises partindo do pressuposto de que o direito é composto por normas e seu objeto prioritário de pesquisa é identificar o conteúdo e o alcance dessas normas. A normatividade das regras jurídicas é pressuposta e o instrumental de pesquisa predominantemente utilizado é a hermenêutica. [...] Por outro lado, os juseconomistas têm como principal característica considerar o direito enquanto um conjunto de regras que estabelecem custos e benefícios para os agentes que pautam seus comportamentos em função de tais incentivos. Assim, a abordagem juseconômica investiga as causas e as consequências das regras jurídicas e de suas organizações na tentativa de prever como cidadãos e agentes públicos se comportarão diante de uma dada regra e como alterarão seu comportamento caso essa regra seja alterada. Nesse sentido, a normatividade do direito não apenas não é pressuposta como muitas vezes é negada, isto é, admite-se que regras jurídicas enquanto incentivos – em algum caso concreto – podem ser simplesmente ignoradas pelos agentes envolvidos. (GICO JR., 2010, p. 21).

A fim de verificar em que medida a produção legislativa brasileira sofre a influência econômica de grupos de interesses, partiu-se da análise de uma variável – o financiamento privado de campanha – como elemento de ligação entre os sistemas político e econômico. Ao longo da pesquisa são apresentadas estatísticas que demonstram que, de um lado, as contribuições eleitorais são decisivas para o resultado das eleições e, de outro, que governantes e parlamentares tendem a exercer seus mandatos mirando o financiamento – passado ou futuro – de suas campanhas na proposição e análise de projetos de lei e medidas provisórias que concedem benefícios governamentais (como reduções e isenções tributárias, crédito subsidiado, regulação favorável e anistias, entre outros) para setores econômicos bem organizados e com alto poder aquisitivo. Trata-se, portanto, de apresentar evidências de como o ambiente institucional brasileiro favorece a aprovação de normas que privilegiam determinados grupos à custa do restante da sociedade, que não tem condições de se mobilizar contra esses privilégios concedidos com recursos públicos⁴.

⁴ Isso não quer dizer que os interesses desses grupos econômicos sempre prevaleçam sobre a coletividade, como muito bem notado por Adam Przeworski: “Estas conclusões não devem ser interpretadas como o reconhecimento de que o *lobby* é sempre politicamente bem-sucedido. Quando os interesses de *lobbies* poderosos estão em conflito, eles se neutralizam. Quando a opinião pública, de forma esmagadora, apóia ou se opõe a determinada lei, os interesses corporativos não prevalecem. A indústria do tabaco, por exemplo, sofreu várias derrotas em nível federal nos Estados Unidos” (PRZEWORSKI, 2011, p. 11, tradução nossa). No original: “These findings should not be interpreted as implying that lobbying is always politically successful. When interests of powerful lobbies are in conflict, they neutralize each other. When public opinion overwhelmingly supports or opposes a particular law, corporate interests do not prevail. Tobacco industry, for example, suffered several defeats at the federal level in the United States”.

A influência econômica sobre o sistema político, tal qual se propõe a analisar nesta tese, é assim categorizada por Adam Przeworski:

As atividades de grupos de interesse incluem influenciar e mobilizar o eleitorado, financiar campanhas eleitorais, pressionar os legisladores e o Poder Executivo e acessar os tribunais. Esquemáticamente, pode-se pensar que o dinheiro influencia os resultados políticos em favor dos doadores se (1) as contribuições afetam as plataformas políticas dos partidos nas eleições, (2) as contribuições de campanha afetam os resultados das eleições, (3) as contribuições políticas ou os esforços de *lobby* afetam as decisões legislativas e (4) as contribuições eleitorais, os esforços de *lobby* ou puramente os subornos influenciam as decisões executivas ou regulatórias (PRZEWORSKI, 2011, p. 6, tradução nossa).⁵

Embora os resultados desta pesquisa tangenciem, de certa forma, todas as quatro categorias de influência do poder econômico sobre o sistema político, é necessário destacar que o foco está na segunda – impacto do financiamento privado de campanha sobre o resultado das eleições – e na terceira – produção legislativa sendo influenciada pelas contribuições eleitorais. Para tanto, são testadas quatro hipóteses centrais a respeito da democracia brasileira: i) o financiamento privado de campanha afeta o resultado das eleições para a Presidência da República, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados; ii) as doações privadas de campanha são motivadas por uma expectativa de favorecimento durante o exercício de mandato; iii) o comportamento de parlamentares tende a ser impactado pelas contribuições recebidas de empresas durante sua campanha eleitoral; e iv) a produção legislativa brasileira tem sido influenciada por setores econômicos interessados nos seus efeitos.

A metodologia empregada envolve a produção de estatísticas descritivas e a realização de testes de hipóteses utilizando um volume significativo de dados relativos a contribuições de campanha e à tramitação de projetos de lei e medidas provisórias no Congresso Nacional. É preciso reconhecer, entretanto, que não foram realizados exercícios econométricos mais complexos para atestar a causalidade entre influência econômica e configuração da representação política ou o comportamento parlamentar. Entendeu-se que, para os fins desta pesquisa, a quantidade de dados apresentados indica que existe uma forte correlação entre essas variáveis, mas abre-se um campo promissor para futuras pesquisas nessa área.

Nesse sentido, acredita-se que a disponibilização do imenso volume de dados coletados para a elaboração desta tese constitui uma contribuição para o avanço na investigação sobre a

⁵ No original: “Interest group activities include influencing and mobilizing the electorate, financing electoral campaigns, lobbying legislators and the executive branch, and using courts. Schematically, one may think that money biases political outcomes in favor of the donors if (1) political contributions affect the platforms offered by parties in elections, (2) campaign contributions affect the outcomes of elections, (3) political contributions or lobbying efforts affect legislative decisions, (4) political contributions, lobbying efforts, or outright bribes influence executive or regulatory decisions”.

relação entre grupos de interesse e concepção de políticas públicas no Brasil. As estatísticas aqui apresentadas foram calculadas a partir de informações dispostas de maneira dispersa e não consolidada nos sítios eletrônicos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Presidência da República e da Receita Federal do Brasil, tendo sido necessário, em diversas ocasiões, utilizar a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 – para a obtenção de dados incompletos ou divulgados em formato não amigável. Ao longo da pesquisa da tese, esses dados foram sistematizados em planilhas consolidadas, que estão disponibilizadas na rede mundial de computadores para acesso de quaisquer interessados⁶.

Devido às peculiaridades do sistema político brasileiro, a contextualização dos resultados desta tese com as referências da literatura especializada concentrou-se prioritariamente nos trabalhos aplicados produzidos sobre o tema no Brasil – embora sem fazer, em capítulo separado, uma resenha sistematizada sobre o atual estado da pesquisa. A esse respeito, outros trabalhos já realizaram revisões bibliográficas bastante completas sobre os principais aspectos aqui abordados. Wagner Mancuso (2012) oferece um panorama abrangente sobre a produção brasileira a respeito de financiamento de campanha, desempenho eleitoral e benefícios estatais de diversas naturezas para os doadores. No campo teórico, Manoel Leonardo Santos (2011) apresenta uma visão panorâmica sobre a interpretação de múltiplas correntes clássicas e dos trabalhos internacionais da Ciência Política e da Economia para o fenômeno dos grupos de interesse e de sua influência no Congresso e no governo. Em se tratando de trabalhos empíricos, Dalson Britto Figueiredo Filho (2009) realizou uma síntese dos resultados sobre a influência econômica nas eleições e no comportamento parlamentar encontrados nos artigos mais citados nas revistas internacionais. Pelo mesmo motivo, esta tese não tem a pretensão de rever os clássicos trabalhos sociológicos relacionados ao patrimonialismo, ao clientelismo e à patronagem no Brasil – como os de Sérgio Buarque de Holanda (1936), Raymundo Faoro (1958), Victor Nunes Leal (1949), Roberto da Matta (1979) e José Murilo de Carvalho (2001), entre outros.

Outra observação importante sobre os limites desta pesquisa refere-se ao recorte temporal adotado nas análises. A pesquisa se debruça sobre o financiamento de campanhas, os resultados eleitorais e o comportamento parlamentar no período afetado pelas eleições gerais de 1994 a 2014. Sendo assim, abarca os mandatos presidenciais e as legislaturas compreendidas

⁶ Devido ao grande volume de dados, tornou-se inviável apresentá-los como anexos a esta tese. As planilhas consolidadas, portanto, encontram-se disponíveis no endereço eletrônico: SANTOS, Bruno Carazza dos. *Dados sobre financiamento de campanhas eleitorais, produção legislativa e comportamento parlamentar*. Disponível em: <www.leisenumeros.com.br>. Acesso em 12 maio 2016.

entre 1995 e 2015 – período extremamente fértil, pois envolve governos federais capitaneados por dois importantes partidos brasileiros, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Porém, a análise teve que ser realizada tendo em vista a disponibilidade de dados a respeito dos vários temas tratados. Sendo assim, as relações entre as variáveis são apresentadas em uma perspectiva temporal mais restrita ou mais ampla não em função do interesse de se ressaltar este ou aquele governo, mas sim porque os dados disponíveis não permitiram analisar o período em sua inteireza. Por essa razão, é necessário frisar que não se pretendeu fazer, nesta tese, qualquer julgamento sobre os méritos e os deméritos dos diferentes governos brasileiros no período.

Por fim, é importante destacar o que esta tese não é. Em virtude do objeto da pesquisa e do caminho metodológico adotado, este trabalho não trata especificamente do modo de atuação dos grupos para obter uma legislação favorável. Por esse motivo, a pesquisa não analisa como funcionam as técnicas de *lobby*, assim como não dispõe de evidências sobre corrupção e tráfico de influência no processo de tramitação de projetos de lei. Embora tenha sido elaborada num momento de grande efervescência política, em que diversas investigações policiais evidenciaram a relação entre doações de campanha e favorecimento ilícito, a tese também não trata especificamente dos julgamentos em curso no país, tampouco os menciona.

É importante destacar ainda que a promoção de interesses, sejam eles particulares ou coletivos, junto a agentes públicos é, em princípio, legítima e democrática – os métodos empregados e os objetivos buscados é que podem afrontar os ideais do Estado Democrático de Direito. Anthony Downs (1957), inclusive, faz distinção entre grupos de interesse e os chamados *favor-buyers* (“compradores de favores”, numa tradução livre). Segundo esse autor, grupos de interesse seriam aqueles que se utilizam de seu poder de representatividade perante um conjunto considerável de eleitores para tentar convencer o governo (ou o Parlamento) a adotar políticas que os beneficiem – é o caso, por exemplo, de sindicatos ou movimentos sociais. Situação diferente é a daqueles agentes que atuam no jogo eleitoral sem representar ninguém, apenas buscando convencer os políticos a apoiar medidas que os beneficiem em troca de dinheiro, *status* ou poder⁷.

⁷ Wagner Mancuso (2007, p. 64-65), ao analisar a atuação representativa da Confederação Nacional da Indústria (CNI) no Congresso Nacional, distingue o que seria uma “representação aberta de interesses coletivos diante do poder legislativo federal” da “atuação política discreta e secreta” na “promoção reservada de interesses especiais junto a agências atomizadas do poder executivo federal”. Seguindo a terminologia de Anthony Downs (1957), no primeiro caso trata-se de grupos de interesses, enquanto no segundo prevalece o *favor-buying*. Wagner Mancuso (2007) reconhece que ambas as práticas convivem no Brasil até os dias atuais.

O presente trabalho, portanto, não faz distinção entre grupos de interesses que estão promovendo objetivos coletivos ou individuais, ou utilizando técnicas condizentes ou não com as normas jurídicas, mas sim as regras que facilitam o acesso privilegiado de alguns setores econômicos aos agentes públicos em detrimento de outros. Em outras palavras, não pretende discutir as atividades de *rent seeking* no Brasil, mas o ambiente institucional que favorece sua ocorrência. Para isso, a pesquisa está estruturada em quatro capítulos, sendo que os três primeiros seguem uma abordagem positiva e o quarto tem um viés normativo.

No primeiro capítulo, utiliza-se um indicador público e oficial – os registros de doações eleitorais de pessoas físicas⁸ e jurídicas junto ao TSE – como medida para aferir a influência econômica no processo de escolha dos representantes da sociedade nos Poderes Executivo e Legislativo. A ideia é demonstrar como as contribuições de campanha têm sido crescentemente decisivas nas eleições de governantes e parlamentares. Os números revelam o quanto determinados setores econômicos têm se envolvido cada vez mais no jogo político, provavelmente buscando retorno em termos de legislação e políticas públicas favoráveis para o investimento realizado nos candidatos. A importância de se aprofundar neste tipo de investigação é justificada porque, segundo Wagner Mancuso (2012, p. 3) a concentração do investimento eleitoral em poucas empresas de grande porte pode afetar valores democráticos importantes, como a igualdade e a competição política. Além disso, é possível a ocorrência de outros efeitos deletérios à democracia, como a troca de favores ilícitos entre representantes eleitos e seus financiadores, a extorsão de doadores por políticos, o desestímulo às candidaturas de pessoas mais pobres ou sem relações com grandes grupos e, por fim, a desconfiança na política.

Em seguida, no segundo capítulo, apresenta-se um panorama geral da produção legislativa brasileira nas últimas décadas, com evidências de como ela pode ser resultante de um processo mais intenso de *rent seeking* presente no presidencialismo de coalizão brasileiro. Por meio da análise de dados sobre a natureza das normas, sua autoria, o prazo médio de tramitação, os assuntos tratados e a forma de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, são identificados elementos que indicam haver incentivos significativos para a atuação dos grupos de interesse no processo de elaboração e análise de projetos de lei e medidas provisórias.

No terceiro capítulo, desloca-se o foco para o comportamento dos parlamentares em distintas atividades próprias do Poder Legislativo – a participação em Frentes Parlamentares, a atuação como membros em comissões ou líderes de partidos e relatores, a propositura de

⁸ Pela tradição e presença no domínio público, nesta tese optou-se por manter a expressão “pessoa física” em detrimento de “pessoa natural” – utilizada mais recentemente nos textos legais.

emendas parlamentares e o posicionamento em votações específicas – para verificar se o exercício de sua missão no processo legislativo encontra-se influenciado por seus doadores de campanha. Mediante a análise desses resultados, é possível obter-se um forte indicativo de que a atividade parlamentar no processo legislativo pode estar vinculada às contribuições recebidas durante a campanha, fechando-se o ciclo de demonstração do *rent seeking* no Brasil.

No quarto capítulo da tese, são discutidos os argumentos utilizados no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, em que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) questionou a conformidade do sistema de financiamento eleitoral brasileiro com os princípios da Constituição da República. Ao longo das seções, são apresentados os pontos de vista presentes na petição inicial, nas manifestações dos órgãos consultados pelo relator, nas contribuições dos especialistas ouvidos em audiência pública pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e nos votos dos Ministros. Essa discussão jurídica serve de pano de fundo para a análise do novo modelo de contribuições de campanha que foi instituído com o julgamento da referida ação e a publicação da Lei nº 13.165/2015, bem como a apresentação de recomendações, presentes na literatura especializada e na experiência internacional, sobre possíveis medidas a serem adotadas para reduzir os efeitos da influência econômica e do *rent seeking* no sistema eleitoral e no processo legislativo brasileiros.

Do ponto de vista dos requisitos exigidos de uma Tese de Doutorado, espera-se que o critério de originalidade tenha sido cumprido pela abordagem empregada, utilizando elementos das Ciências Econômica e Política para demonstrar como a legislação sobre financiamento eleitoral e as regras constitucionais e regimentais que regulam a produção legislativa sob o presidencialismo de coalizão brasileiro facilitam a influência de grupos de interesse.

Com relação à exigência de relevância social, são apresentadas sugestões de reformas legislativas para tornar a legislação eleitoral e as normas do processo legislativo menos sujeitas a comportamentos de *rent seeking*. Busca-se, assim, concretizar o que Amanda Flávio de Oliveira (2009, p. 173) denomina de “caráter prospectivo do Direito Econômico”.

Esta tese constitui, assim, um esforço na direção do que seriam os maiores objetivos da pesquisa em Direito do ponto de vista de uma Ciência Social aplicada: contribuir para a produção de normas que atendam aos objetivos constitucionais da República, livres dos três problemas apontados pelo economista Pérsio Arida em suas recomendações aos pesquisadores da Análise Econômica do Direito:

Como pensar normas editadas na contramão do que se desejaria? A resposta que emerge da pesquisa econômica enfatiza três fatores: (i) a pressão dos grupos de interesses - no jargão dos economistas, a 'captura' do Estado por interesses privados; (ii) distorções no processo de representação que fazem com que os parlamentares

votem em desacordo com as preferências de seus eleitores; e (iii) a ignorância do legislador quanto aos efeitos econômicos das normas que promulga. Os três fatores têm se demonstrado campos de pesquisa extremamente férteis. (ARIDA, 2005, p. 67-68).

Operando nas dimensões positiva e normativa da Análise Econômica do Direito (CARVALHO, 2008, p. 8), espera-se contribuir para o debate a respeito do aprimoramento das instituições brasileiras, lançando luz sobre problemas atuais e propondo um caminho de reformas para tornar a produção do Direito menos sujeita à atuação de grupos de interesse que conseguem se mobilizar para extrair benefícios e garantir privilégios, em detrimento de toda a coletividade no Brasil.

2 A INFLUÊNCIA ECONÔMICA NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS

2.1 O arcabouço jurídico do financiamento eleitoral no Brasil

Até as eleições gerais de 1994, o modelo de financiamento eleitoral adotado no Brasil proibia expressamente as doações de pessoas jurídicas aos partidos políticos e, por extensão, a seus candidatos, por determinação da Lei nº 5.682/1971 – denominada Lei Orgânica dos Partidos Políticos, já revogada:

Art. 91. É vedado aos Partidos:

[...]

IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical. (BRASIL, 1971).

Esse sistema em que só eram admitidas contribuições eleitorais de pessoas físicas e do Fundo Partidário para custear as despesas de campanha sofreu grande questionamento durante as investigações que levaram ao processo de afastamento do Presidente Fernando Collor de Melo, acusado de beneficiar-se de um esquema de corrupção que envolvia doações ilícitas de empresas interessadas em contratos com o Governo Federal.

O chamado “caso PC Farias” – referência a Paulo César Cavalcante Farias, tesoureiro da campanha do então candidato Fernando Collor – foi investigado por uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional, cujo relatório, aprovado em 1992, continha uma seção com discussões sobre o funcionamento do financiamento eleitoral àquela época, sintetizadas no excerto abaixo transcrito:

Essas proibições [de doações de pessoas jurídicas] têm gerado muitas críticas, por serem consideradas irrealis e fantasiosas, constituindo, segundo alguns, um convite à ilegalidade. Esse ponto tem centralizado as discussões sobre as falhas da legislação, produzindo mesmo a impressão de que a legalização das doações de empresas privadas seria a medida fundamental para a moralização e transparência das campanhas políticas.

No entanto, a mera legalização dos recursos utilizados nas campanhas praticamente não mudaria a nossa realidade eleitoral, já que se sabe que a grande maioria das campanhas é movida por recursos ilegais – aquilo que agora é ilegal deixaria de sê-lo, convertendo-se o poder do dinheiro em norma legal. A regulamentação das doações de empresas só faz sentido se acompanhada de normas que as disciplinem, para impedir a distorção da representação política pelo poder econômico.

[...] Se admitirmos doações irrestritas e a atuação indiscriminada dos interesses econômicos nas campanhas, estaremos comprometendo a normalidade e a legitimidade das eleições. Não apenas por ferir o princípio da igualdade, já que, evidentemente, os candidatos mais fortes economicamente seriam privilegiados, mas, talvez principalmente, por permitirmos que se elejam bancadas representativas de interesses econômicos particulares, o que atingiria frontalmente o princípio da liberdade – a

independência ante as potências financeiras é uma das condições para o livre funcionamento dos partidos políticos. Do contrário, ter-se-ia o Congresso reduzido a uma banca de transações entre as grandes empresas. (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 310).

Ciente da possibilidade de que a simples legalização da participação das pessoas jurídicas no financiamento de campanhas, sem qualquer restrição, comprometeria o funcionamento da democracia pelo impacto da influência econômica, tanto no resultado das eleições quanto no comportamento parlamentar, a CPMI sugeriu um projeto de lei que admitia as doações empresariais, porém sujeitas a uma série de condicionantes.

Em linhas gerais, apenas parte das propostas incluídas no Relatório Final da CPMI no “caso PC Farias” foi efetivamente transformada em norma jurídica. Com a aprovação da Lei nº 8.713/1993, que regulou as eleições gerais de 03/10/1994, foi definido o cerne do novo modelo de financiamento eleitoral. Esse modelo foi estendido, com pequenos ajustes, a todas as eleições gerais e municipais após a publicação da Lei nº 9.504/1997.

De acordo com esse sistema, as despesas de campanhas dos candidatos a cargos eletivos poderiam ser cobertas com recursos do Fundo Partidário, autofinanciamento ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, nos termos da redação original do art. 20 da Lei nº 9.504/1997:

Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta Lei. (BRASIL, 1997).

No que se refere às doações privadas, foram estabelecidos limites para cada uma das fontes de recursos: pessoas físicas e jurídicas poderiam doar no máximo até determinado percentual de seus ganhos no ano anterior às eleições, enquanto os candidatos poderiam utilizar recursos próprios até o limite máximo de gastos definido pelo seu partido:

Art. 23. A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

[...]

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. (BRASIL, 1997).

A Lei nº 9.504/1997 também trouxe consigo proibições de doações a partidos e candidatos provenientes de um extenso rol de entidades em função de sua natureza e de suas relações com o Poder Público – lista que foi sendo ampliada, ao longo do tempo, por meio de diversas alterações pontuais:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiro;

II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

VIII - entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

IX - entidades esportivas; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

XI - organizações da sociedade civil de interesse público. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006). (BRASIL, 1997).

Esse modelo de financiamento eleitoral vigorou até as eleições de 2014, quando foi questionado perante o STF pelo Conselho Federal da OAB, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650. Em síntese, a petição inicial argumentava que ele agredia os princípios constitucionais da igualdade, da democracia e da República e, por isso, o STF deveria intervir decretando sua inconstitucionalidade e instituindo uma regra de transição até que o Congresso Nacional aprovasse um novo arcabouço jurídico para o financiamento eleitoral condizente com o espírito da Constituição Federal.

Neste capítulo e nos dois seguintes, serão discutidas as consequências desse modelo de contribuições de campanhas sobre a competição eleitoral e a produção legislativa no Brasil. Com base em estatísticas descritivas de diferentes fontes e tendo em vista as prescrições da literatura das Ciências Econômica e Política sobre o tema, será realizada uma análise econômica do Direito aplicada ao instituto do financiamento eleitoral no Brasil. As principais conclusões desse estudo constituirão subsídios para a realização, no quarto capítulo, de uma investigação sobre o alcance do julgamento da ADI nº 4.650 – e da decorrente Lei nº 13.165/2015 – e de medidas complementares que precisariam ser adotadas para se reduzir a influência econômica desproporcional na elaboração das normas de Direito brasileiras.

2.2 Contribuições de campanha como medida de influência econômica nas eleições brasileiras

Com o objetivo de convencer uma autoridade a lhes conceder rendas de monopólio, por meio de privilégios e benefícios especiais, empresas e indivíduos podem se valer de diversas estratégias de *rent seeking*. No entanto, comprovar essa influência na concepção de leis e políticas públicas é extremamente complicado. Em primeiro lugar, no campo das práticas amparadas pela legalidade, é muito difícil identificar variáveis que captem, em sua inteireza, os recursos políticos que podem ser empregados¹. Em segundo, obter evidências palpáveis de práticas ilícitas, como corrupção ou tráfico de influência, depende de investigações e condenações criminais – sendo que muitas delas nem chegam a ocorrer. Por fim, o caso brasileiro ainda conta com um complicador: como será discutido no Capítulo 4, a atuação dos *lobbies* não é regulamentada no país, o que limita ainda mais a investigação de como os grupos de interesses se comportam em suas relações com os agentes públicos.

Pelos motivos expostos acima, nesta pesquisa serão utilizadas informações das doações eleitorais efetuadas por pessoas físicas e jurídicas, registradas nas prestações de contas dos candidatos ao TSE, como uma medida aproximada do poder de influência econômica no sistema político e no processo legislativo brasileiros. Essa escolha obviamente não é perfeita, mas a literatura indica que, ainda assim, trata-se de um bom indicador.

Além de captar apenas parcialmente o poder político dos agentes econômicos, a escolha das contribuições de campanhas apresenta outras limitações. Bruno Speck (2015, p. 247-248) chama atenção para o fato de que partidos e candidatos contam com recursos que vão além das contribuições de campanha para financiar sua participação nas eleições. Acesso ao horário eleitoral gratuito, apoio da máquina administrativa do governo, cobertura favorável de veículos da mídia, contribuições em espécie, concessões de descontos, prestação de serviços gratuitos e até mesmo declarações favoráveis de personalidades que gozam de reputação na sociedade podem aumentar as chances de eleição de um candidato. Apesar de reconhecer que utilizar exclusivamente os dados de financiamento de campanhas seja uma opção pragmática para o pesquisador – pela acessibilidade dos dados e a facilidade da mensuração –, o autor recomenda não esquecer que a importância do dinheiro nas eleições é bem mais ampla.

¹ Nas palavras de Wagner Mancuso: “Recurso político é tudo que possui valor em uma sociedade e pode ser utilizado pelo ator com o objetivo de moldar uma decisão política, como por exemplo dinheiro, posição social, boas conexões com ocupantes de cargos públicos, informação, inteligência, honra, boa reputação, controle sobre a oferta de bens e serviços valorizados, tempo, popularidade, legitimidade, legalidade, entre muitas outras coisas” (MANCUSO, 2007, p. 81).

Outro cuidado que se deve ter em mente ao utilizar os dados de financiamento eleitoral como unidade de medida da influência econômica é o fato de que os valores declarados ao TSE certamente não representam a totalidade dos recursos transferidos pelo setor privado às campanhas, em função da existência de doações ilegais, popularmente chamadas de “caixa dois”. A análise do padrão das contribuições de campanha, contudo, aponta para a segurança dessa fonte de informações, como pondera David Samuels:

Podemos confiar nesses dados? Os céticos podem argumentar que não, dada a reputação do Brasil em relação à corrupção. Esta é uma questão crucial, pois, se os dados não têm validade, então não podemos aprender muito sobre financiamento de campanha no Brasil a partir deles. Como este estudo vai mostrar, os dados estão em conformidade com as expectativas do senso comum em relação à sua distribuição entre candidatos, cargos e diferenças partidárias; se as contribuições declaradas fossem totalmente falsas, não seria de se esperar que qualquer padrão surgiria a partir deles. (SAMUELS, 2001a, p. 29, tradução nossa)².

Apesar dessas limitações, a produção acadêmica internacional tende a reconhecer a utilidade de se analisar as contribuições de campanhas na representação da influência econômica no comportamento parlamentar, conforme atesta Dalson Britto Figueiredo Filho (2009, p. 65). Realizando uma meta-análise de quarenta artigos publicados em revistas internacionais e citados nas principais resenhas elaboradas até então sobre o assunto, o autor ressalta a importância de se investigar o potencial das contribuições de campanha em afetar o resultado das eleições. A revisão bibliográfica realizada pelo autor conclui que, independentemente do modelo de pesquisa adotado, todos os trabalhos aceitam, em maior ou menor grau, que a quantidade de recursos investidos nas campanhas influencia positivamente a dispersão dos dados entre os candidatos.

As contribuições de campanha declaradas ao TSE, portanto, são uma evidência concreta, oficial e de relativamente fácil observação para verificar se existe mesmo essa influência sobre o resultado das eleições e, posteriormente, no comportamento dos representantes eleitos ao alterar a legislação federal brasileira. Conforme reconhece Bruno Wanderley Reis, as contribuições oficiais de campanha constituem uma variável fundamental para o estudo do funcionamento do regime democrático brasileiro: “De fato, é difícil imaginar tema mais relevante, mais árido, menos estudado e mais central à nossa conjuntura política que o financiamento de campanhas eleitorais” (REIS, 2007, p. 96).

² No original: “Can we trust these data? Skeptics might argue no, given Brazil’s reputation for corruption. This is a crucial question, for if the data lack validity, then we cannot learn much about campaign finance in Brazil from them. As this study will show, the data conform to common-sense expectations regarding cross-candidate, cross-office, and cross-partisan differences, if the declared contributions were wholly false, we would expect no patterns to emerge”.

2.3 Obtenção e compilação dos dados de contribuições de campanha como medida de influência econômica nas eleições

Até as eleições de 2014, a Lei nº 9.504/1997 determinava que os candidatos a cargos eletivos poderiam financiar os gastos com suas campanhas por meio de recursos repassados pelos comitês eleitorais (inclusive provenientes do fundo partidário), de recursos do próprio candidato e de contribuições feitas por pessoas físicas ou jurídicas. O regramento das doações e da prestação de contas estava previsto nos arts. 20 a 32 da citada lei³.

No que diz respeito ao acesso às informações, desde 2002, o TSE disponibiliza na internet os dados individuais das prestações de contas de todos os candidatos das eleições ocorridas no Brasil. Da mesma forma, aquele Tribunal também oferece para consulta uma excelente base de dados com a série histórica desagregada dos dados pessoais dos candidatos e de seu desempenho nas eleições, que, em alguns casos, remonta a 1945⁴. Trata-se de um esforço notável de transparência, pois, de acordo com pesquisa feita por Vítor Peixoto (2010), o Brasil encontra-se no seletor grupo de 12 países – num total de 96 pesquisados pelo Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) – que apresentam o grau máximo de transparência nas doações eleitorais, com legislação que exige tanto dos partidos quanto dos doadores informar as contribuições recebidas e efetuadas.

Os testes e estatísticas produzidos nesta pesquisa utilizam como insumo principal essas informações oficiais divulgadas pelo TSE, cujo processo de extração e tratamento de dados é descrito a seguir.

A grande dificuldade em trabalhar com o Repositório de Dados Eleitorais do TSE reside na consolidação dos dados de votação para cada candidato, que estão pulverizados em zonas eleitorais e seções em centenas de arquivos de texto em cada eleição, e dos dados de contribuições de campanha – desagregados por ato de doação a cada candidato. Após coletado, esse volume imenso de informações foi integrado a partir da utilização de informações comuns – como unidade da federação, número de urna e inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), para os dados dos candidatos, e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), para os dados dos doadores – por eleição.

³ O tempo verbal neste parágrafo encontra-se no passado porque, em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucionais diversos dispositivos da Lei nº 9.504/1997 relativos às doações privadas de campanha, no âmbito da Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADI nº 4.650. No Capítulo 4 essa questão será discutida com mais detalhes.

⁴ Os dados encontram-se em: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Repositório de dados eleitorais**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 12 maio 2016.

Com relação à classificação dos doadores segundo os setores econômicos em que atuam, foram utilizados os “Códigos e Descrições da Atividade Econômica Principal” obtidos a partir do número de inscrição de cada doador no CNPJ⁵. Posteriormente, os códigos obtidos foram remetidos à Tabela de Códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)⁶ para se obter seu enquadramento setorial em seções, grupos, divisões, classes e subclasses. Conforme o nível de desagregação desejado na pesquisa, foi utilizada uma classificação mais ou menos detalhada.

Apesar da abrangência da base de dados disponibilizada pelo TSE, o escopo da pesquisa encontrava um importante limitador temporal. A existência de dados desagregados apenas a partir das eleições de 2002 restringiria a investigação somente ao período em que a Presidência da República foi ocupada pela coligação comandada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), bem como a apenas três legislaturas completas – 52^a (2003-2006), 53^a (2007-2010) e 54^a (2011-2014). Para os fins de se obter um cenário mais completo do processo político e legislativo brasileiro recente, seria ideal ter acesso às informações relativas às doações nas eleições de 1994 e 1998, conseguindo, assim, um retrato também de mais duas legislaturas – 50^a (1995-1998) e 51^a (1999-2002) – e, conseqüentemente, dos dois mandatos presidenciais capitaneados pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Esse problema foi solucionado a partir do momento em que, tendo conhecimento dos estudos de David Samuels (2001a, 2001b, 2001c), que utilizaram dados de doações de campanhas das eleições de 1994 e 1998, questionou-se diretamente ao TSE sobre a existência desses dados em formato digital. Em resposta, a Assessoria de Informações ao Cidadão daquele Tribunal informou que nas eleições de 1994 e 1998 não havia o sistema eletrônico de prestação de contas dos candidatos, e que o pesquisador David Samuels realizou pessoalmente o levantamento dos dados a partir dos registros existentes em papel arquivados no TSE. De posse desse esclarecimento, entrou-se em contato diretamente com o pesquisador, que gentil e prontamente disponibilizou sua base de dados, incorporada a esta pesquisa.

Com a obtenção dos dados de doações eleitorais em 1994 e 1998 mediante o acesso à base de Samuels, foi possível obter um panorama geral da influência das doações de campanha

⁵ Trata-se de informação pública que pode ser consultada na página eletrônica da Receita Federal do Brasil: RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Emissão de comprovante de inscrição e de situação cadastral*. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp>. Acesso em: 12 maio 2016.

⁶ Utilizou-se aqui a tabela “CNAE 2.0 Classes”, disponibilizada pela Comissão Nacional de Classificação (Concla), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), podendo ser consultada em: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Concla. *Classificações*. Disponível em: <<http://cnae.ibge.gov.br/classificacoes/download-concla.html>>. Acesso em: 12 maio 2016.

sobre o resultado das disputas para os cargos de Presidente da República, Governador de Estado, Senador e Deputado Federal nas últimas seis eleições gerais, abarcando o horizonte de duas décadas (1994 a 2014) da história recente da democracia brasileira. De forma a eliminar o efeito da inflação no período, os dados apresentados nas seções a seguir foram deflacionados utilizando-se o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), calculado pelo IBGE e adotado oficialmente no sistema de metas de inflação do Banco Central do Brasil. Assim, todos os valores de doações foram atualizados levando-se em conta a inflação acumulada entre o mês de realização das eleições e janeiro de 2016. Sem a distorção provocada pela inflação, torna-se possível analisar a dinâmica e o perfil das doações eleitorais e seu efeito sobre as chances de um candidato se eleger, conforme será apresentado nas seções a seguir.

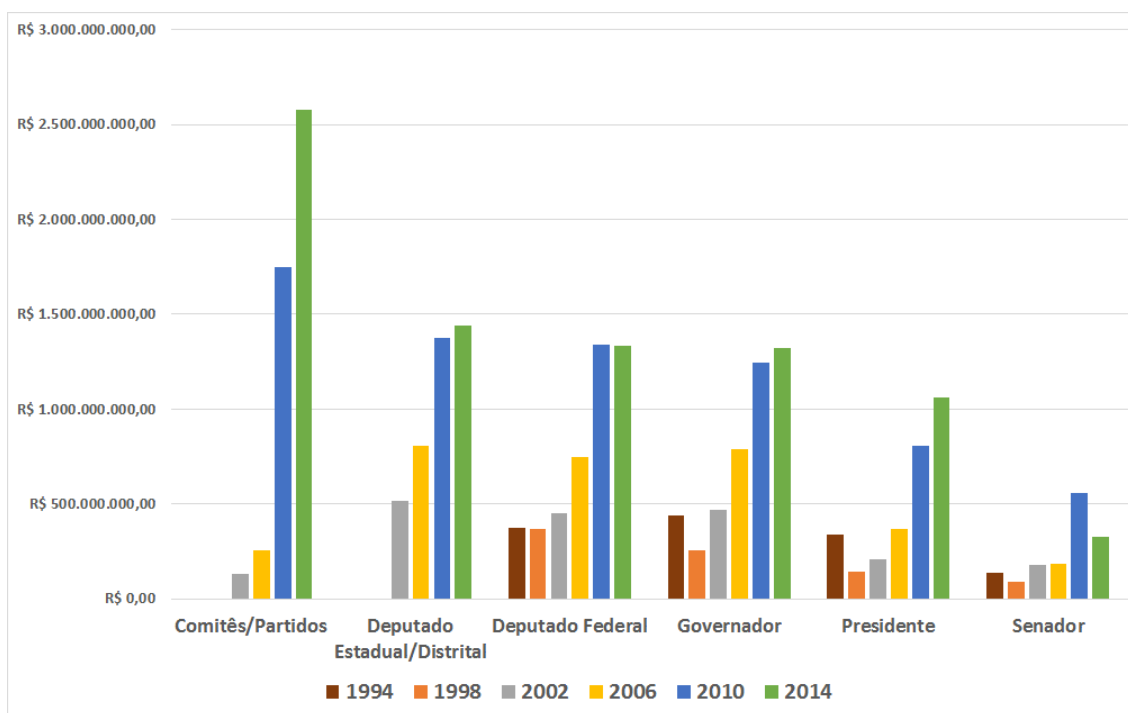
2.4 Evolução do financiamento de campanhas eleitorais (1994 a 2014)

A fim de cumprir o primeiro objetivo desta pesquisa, que é investigar a influência econômica sobre a representação política no Brasil, foram coletados dados sobre o perfil de financiamento das campanhas eleitorais – como medida da influência econômica – e a competição nas eleições gerais de 1994 a 2014.

Ao longo dessas seis eleições, a primeira constatação, quando se analisam os dados, é o crescimento exponencial da arrecadação de recursos nas campanhas eleitorais. No Gráfico 1 é apresentada a evolução da arrecadação nas eleições estaduais e federais desde 1994. Antes de iniciar a interpretação das informações coletadas e processadas, porém, é preciso fazer duas observações. A primeira delas é que, embora o foco desta pesquisa esteja apenas nos cargos de âmbito federal (Presidente da República, Senadores e Deputados Federais), optou-se por incluir nesta fase inicial os dados também dos cargos de Deputados Estaduais e Governadores, para propiciar uma visão geral do volume total do financiamento de campanha nas eleições brasileiras⁷. Nesse quesito, contudo, é preciso destacar que não se dispõe dos dados de financiamento das campanhas para Deputado Estadual nos pleitos de 1994 e 1998, uma vez que eles não são disponibilizados pelo TSE nem foram coletados pelo pesquisador David Samuels. Embora a falta desses dados seja um limitador, julgou-se oportuno apresentar no Gráfico 1 todos os dados disponíveis, para que se tenha o panorama mais abrangente possível da dinâmica da arrecadação de recursos nas eleições brasileiras numa perspectiva de médio prazo.

⁷ Nas seções e capítulos posteriores, a atenção ficará concentrada nas disputas para os cargos de Presidente, Deputado Federal e Senador.

Gráfico 1 – Doações totais para candidatos, comitês eleitorais e partidos políticos nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014



Nota 1: Valores deflacionados pelo IPCA até janeiro de 2016.

Nota 2: Os dados referentes às candidaturas para Deputado Estadual em 1994 e 1998 não estão disponíveis.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados do pesquisador David Samuels (1994 e 1998) e de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE (2002 em diante).

Os dados expressos no Gráfico 1 revelam que, após uma pequena queda entre 1994 e 1998, a partir desta eleição os candidatos, comitês eleitorais e partidos políticos passaram a arrecadar cada vez mais recursos para suas campanhas. Com exceção do cargo de Senador, que teve uma queda na arrecadação na eleição de 2014, todos os demais demonstraram arrecadações crescentes e exponenciais nos últimos pleitos, com destaque para o crescimento da arrecadação dos partidos políticos – a explicação para tal fato será discutida adiante.

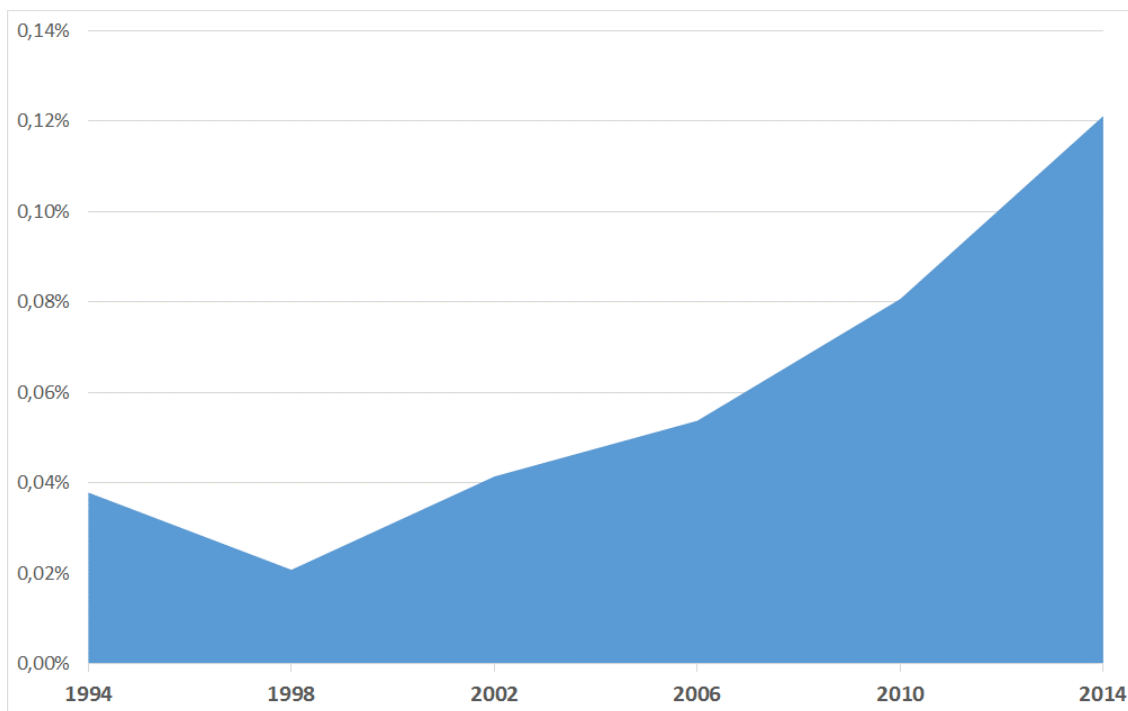
Para a interpretação dos dados organizados no Gráfico 1, deve-se fazer um alerta: os números não são cumulativos – ou seja, o total arrecadado em toda a eleição não equivale à soma das arrecadações dos candidatos a todos os cargos, dos comitês eleitorais e dos partidos. A justificativa reside numa particularidade da legislação eleitoral brasileira, que permite que os candidatos façam doações entre si. Ou seja, candidatos a Presidente da República ou a Governador, por exemplo, podem doar os recursos que arrecadaram para candidatos a Deputados Federais ou Estaduais. Essa característica – conhecida popularmente como “dobradinha” – impede que os dados de doações a cada candidato sejam somados diretamente,

pois isso ocasionaria uma dupla contagem⁸. Trata-se, contudo, de um interessante tema para pesquisa futura: identificar como os candidatos redistribuem os valores arrecadados e verificar se os beneficiados se mostram mais leais a esses candidatos-doadores, gerando a formação de uma espécie de bancada parlamentar particular dentro dos próprios partidos e coligações.

Ciente do risco da dupla contagem em caso de soma dos valores apresentados no Gráfico 1, buscou-se contorná-lo computando a participação das doações eleitorais no Produto Interno Bruto (PIB) levando em conta apenas as doações efetuadas por pessoas físicas e jurídicas nas eleições a partir de 1994. Esse indicador subestima o peso econômico do financiamento eleitoral, pois não contabiliza o valor doado pelos partidos a partir dos valores recebidos do fundo partidário e das outras receitas que eventualmente tenham auferido. Trata-se, portanto, de uma estimativa mais cautelosa – e, portanto, mais realista – do volume arrecadado nas eleições brasileiras. Como pode ser visto no Gráfico 2, a participação das doações de campanha é crescente a partir de 1998, chegando a 0,12% do PIB em 2014 – o triplo do observado em 1994.

⁸ Essa advertência é reforçada por Wagner Mancuso e Bruno Speck: “É muito importante levar em conta que, além de realizar as despesas diretas apontadas acima, os partidos, os candidatos e os comitês também podem transferir recursos entre si. Por exemplo, uma empresa pode doar um milhão de reais para um diretório partidário estadual, e este pode repartir a doação entre dez candidatos a deputado federal, cada um deles recebendo cem mil reais. Como veremos abaixo, o volume dessas transferências internas é muito significativo. Portanto, a estimativa correta do total de recursos investidos em um ciclo eleitoral deve descontar todas as transferências internas, para evitar múltiplas contagens dos mesmos recursos” (MANCUSO; SPECK, 2014, p. 138).

Gráfico 2 – Participação das doações eleitorais de pessoas físicas e jurídicas no PIB brasileiro nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014



Nota: Não foram computados, por não estarem disponíveis, os dados referentes às candidaturas para Deputado Estadual em 1994 e 1998.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados do pesquisador David Samuels (1994 e 1998) e de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE (2002 em diante) e do Banco Central do Brasil.

Um alerta a respeito da interpretação desses dados vem do trabalho de Bruno Speck e João Luiz Marciano (2015, p. 277), que creditam o crescimento das doações eleitorais a dois fatores que merecem maior investigação: i) o crescimento real dos custos de campanhas e ii) a maior lisura na prestação de contas, que passou a atrair valores que não seriam declarados em eleições passadas. Para os autores, testes empíricos são necessários para avaliar qual dessas influências foi mais relevante para a evolução do financiamento eleitoral.

Independentemente dessa ressalva, os números apresentados nesta seção demonstram que as eleições brasileiras têm se tornado mais dispendiosas ao longo dos últimos vinte anos, o que a literatura associa às regras do sistema eleitoral brasileiro, que serão discutidas no Capítulo 5. Na seção seguinte, passa-se a analisar as fontes de abastecimento de recursos para as campanhas eleitorais. Por meio da decomposição do perfil de financiamento eleitoral, será possível ter uma visão melhor a respeito de quais grupos de interesse podem se beneficiar dessa característica do regime democrático brasileiro.

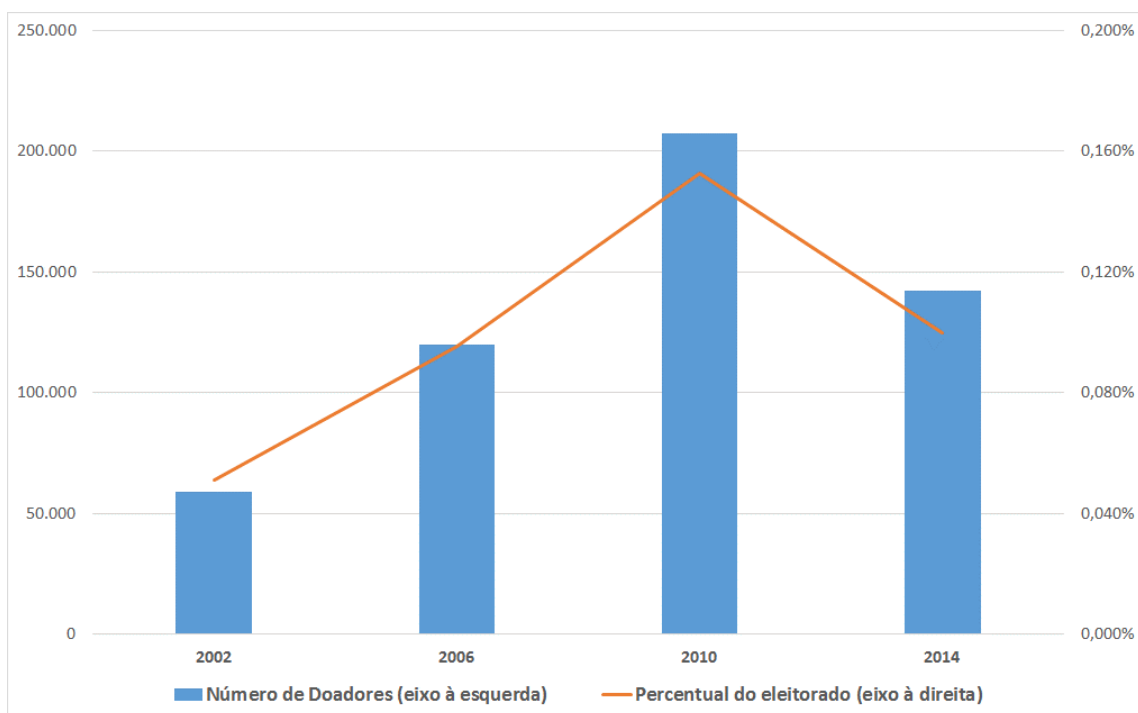
2.5 Perfil geral do financiamento de campanhas eleitorais

Na seção anterior, demonstrou-se como as eleições brasileiras têm absorvido cada vez mais recursos para viabilizar a competição entre partidos e candidatos. Nesse cenário, a análise do perfil do financiamento eleitoral segundo as fontes de recursos – ou seja, os tipos de doadores – revela um quadro peculiar, com a participação de relativamente poucos agentes, que aplicam grandes volumes de dinheiro nas campanhas.

O primeiro fato relativo ao financiamento das campanhas no Brasil é o baixo envolvimento da população (MARENCO, 2010, p. 822)⁹. No Gráfico 3 percebe-se que, apesar de uma tendência de alta observada até 2010, o percentual de pessoas físicas que devota recursos próprios para candidatos e partidos políticos é extremamente baixo – pouco mais de 200 mil pessoas, ou 0,2% do eleitorado total brasileiro.

⁹ Não foram computados os valores para as eleições de 1994 e 1998, porque o banco de dados organizado por David Samuels não utiliza o CPF ou o CNPJ do doador como critério de identificação, mas sim seu nome. Como na análise dos dados foram identificados milhares de inconsistências na grafia dos nomes dos doadores (erros ortográficos, sobrenomes ausentes, uso de abreviaturas ou padrões de abreviaturas diferentes – como S/A, SA, S.A. etc.), preferiu-se não correr o risco de computar o mesmo doador várias vezes em função da possibilidade de seu nome ter sido registrado de modo diverso numa base de dados que tinha originalmente 108.495 registros de doações. No caso dos dados disponibilizados a partir de 2002 no Repositório de Dados Eleitorais do TSE, este problema não existe, pois a referência para o doador, além de seu nome, é o número do CPF ou do CNPJ.

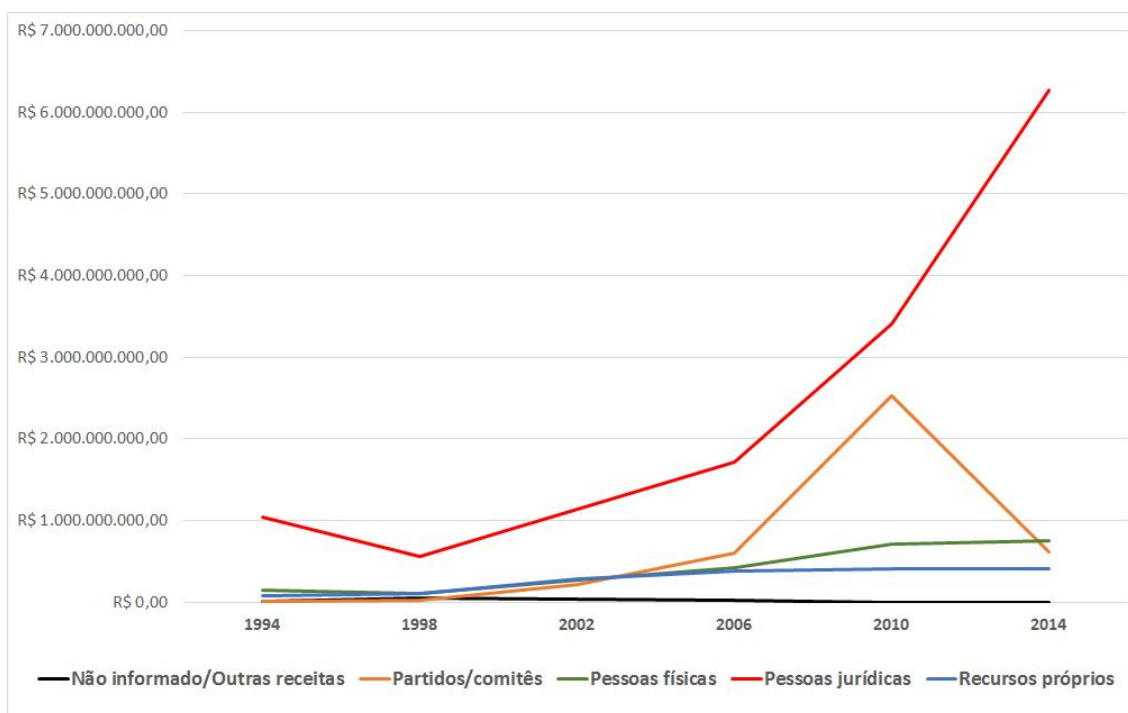
Gráfico 3 – Número de pessoas físicas que realizaram doações eleitorais e percentual sobre o eleitorado nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Num cenário, portanto, em que o sistema político demanda recursos crescentes para financiar a competição eleitoral e há um baixo envolvimento da população com a atividade partidária, faz-se necessário analisar o perfil do financiamento de campanhas no Brasil para identificar de onde, então, partidos e candidatos obtêm dinheiro para cobrir suas despesas nas eleições. O Gráfico 4 traça a dinâmica das doações sob a ótica do tipo de doador.

Gráfico 4 – Evolução do perfil de financiamento eleitoral por tipo de doador nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014



Nota 1: Valores deflacionados pelo IPCA até janeiro de 2016.

Nota 2: Não foram computados, por não estarem disponíveis, os dados referentes às candidaturas para Deputado Estadual em 1994 e 1998.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados do pesquisador David Samuels (1994 e 1998) e de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE (2002 em diante).

O Gráfico 4 apresenta algumas tendências bastante nítidas sobre o perfil de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil. A principal delas é a participação crescente e majoritária das doações realizadas por pessoas jurídicas, em detrimento das feitas por pessoas físicas e pelos próprios candidatos.

Em segundo lugar, houve um pico de doações realizadas pelos partidos políticos e comitês nas eleições de 2010, uma vez que, com a aprovação da Lei nº 12.034/2009, a legislação brasileira passou a permitir que eles realizem a intermediação de doações de pessoas físicas e jurídicas para candidatos sem declarar a identidade do doador original – numa prática chamada convencionalmente de “doações ocultas”. A referida lei introduziu no art. 39 da Lei nº 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos – o seguinte dispositivo:

Art. 39 [...]

[...]

§ 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de

setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias. (BRASIL, 1995).

Levando em consideração os problemas relacionados à falta de transparência e às dificuldades de controle social que essa autorização gerou, o TSE coibiu esse comportamento nas eleições seguintes com a edição da Resolução nº 23.406/2014 (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2014), que passou a exigir a identificação da origem dos recursos em todos os repasses feitos pelos partidos e comitês aos candidatos, nos seguintes termos:

Art. 26. As doações entre partidos políticos, comitês financeiros e candidatos deverão ser realizadas mediante recibo eleitoral e não estarão sujeitas aos limites impostos nos incisos I e II do art. 25.

[...]

§ 3º As doações referidas no caput devem identificar o CPF ou CNPJ do doador originário, devendo ser emitido o respectivo recibo eleitoral para cada doação. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2014).

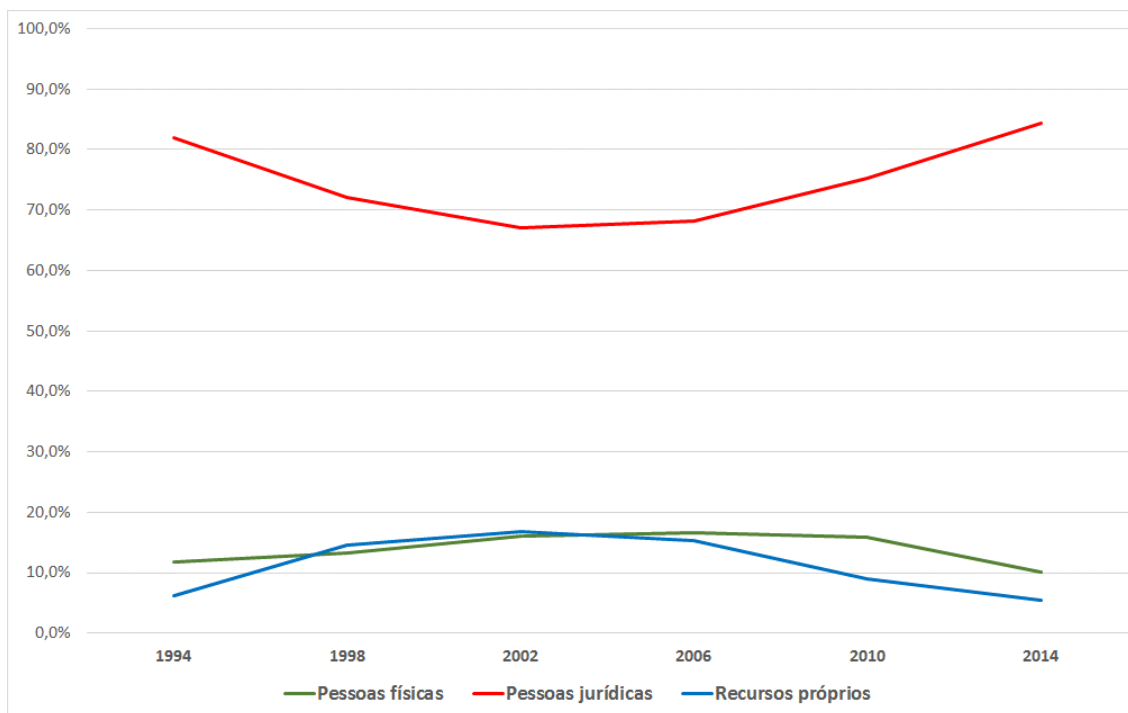
Como resultado, a importância desse tipo de doador nas últimas eleições caiu sensivelmente. No entanto, é importante verificar como essas doações partidárias ocorrem – se de forma igualitária entre os candidatos, ou de acordo com critérios como as chances esperadas de vitória ou a proximidade aos líderes regionais dos partidos. Bruno Speck (2016, p. 129) contextualiza a lógica do crescimento das doações para e de partidos políticos e a necessidade de aprofundamento das pesquisas sobre esse assunto. Em sua opinião, do ponto de vista dos doadores, contribuir para um partido diminui a taxa de desperdício em candidatos perdedores e aumenta a chance de influenciar relações políticas no longo prazo. Já para os partidos, ter a prerrogativa de definir para quem distribuir o dinheiro recebido dos doadores constitui um significativo incremento de poder sobre os candidatos individuais.

Para ter uma ideia da participação da sociedade civil na arrecadação eleitoral sem essa distorção causada pelas doações de partidos e comitês, pelos valores sem identificação de CNPJ ou CPF do doador e pelas denominadas “Outras Receitas”¹⁰, calculou-se o percentual doado por pessoas jurídicas, pessoas físicas e pelo autofinanciamento dos candidatos sobre o total proveniente dessas três fontes. O resultado, apresentado no Gráfico 5, revela que as pessoas jurídicas representam em média mais de 75% do total de doações nos últimos vinte anos, e com participação crescente a partir de 2002. Outra constatação interessante é que o total aplicado pelos candidatos em suas próprias campanhas é muito próximo àquele doado por todos os outros eleitores do país nas eleições – e essa diferença pode ser até menor, se forem consideradas as

¹⁰ Outras receitas são aqueles recursos angariados a partir de venda de camisetas, livros, jantares etc. durante a campanha de algum candidato.

doações realizadas por parentes próximos, o que merece ser objeto de uma pesquisa mais aprofundada no futuro.

Gráfico 5 – Evolução da participação de pessoas jurídicas, pessoas físicas e dos recursos dos próprios candidatos nas doações eleitorais em 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014



Nota 1: O gráfico leva em conta apenas as doações realizadas por pessoas jurídicas, pessoas físicas e recursos próprios dos candidatos, não considerando os recursos dos partidos e os valores não identificados/outras receitas.

Nota 2: Não foram computados, por não estarem disponíveis, os dados referentes às candidaturas para Deputado Estadual em 1994 e 1998.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados do pesquisador David Samuels (1994 e 1998) e de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE (2002 em diante).

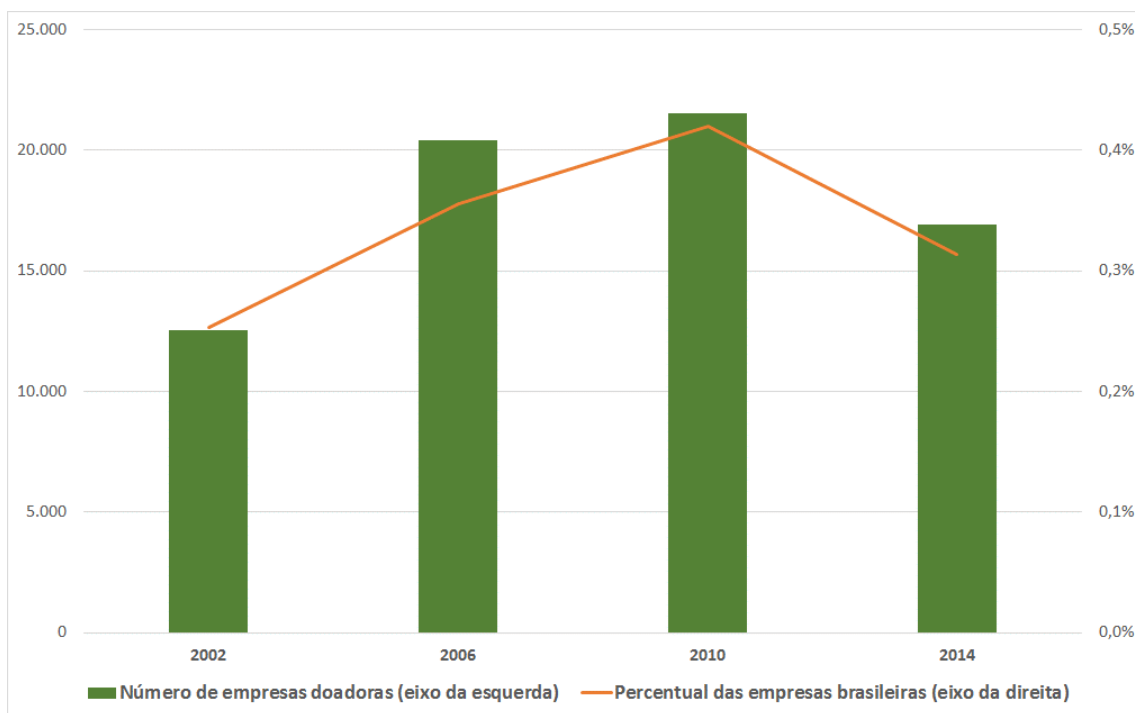
Após pesquisarem a análise do perfil de financiamento das campanhas dos candidatos eleitos para a Câmara dos Deputados nas três legislaturas entre 2003 e 2014, Bruno Speck e João Luiz Marciano (2015) destacaram a dependência da maioria de seus membros por grandes doações de pessoas jurídicas e, em menor grau, de recursos próprios e doações de pessoas físicas. Para os autores, todas essas fontes de financiamento têm repercussões sobre o perfil da atuação parlamentar num ambiente democrático:

Essa prevalência de fontes de financiamento reflete realidades distintas, com características e riscos próprios para cada tipo de financiamento. As grandes doações empresariais podem prejudicar a independência dos parlamentares na sua futura atuação como representantes. Esse risco da “compra de favores” tem mais visibilidade entre os observadores e analistas, mas de fato a metade dos candidatos é fortemente sujeita a esse risco. O autofinanciamento das candidaturas reflete outro problema. Um sistema de representação que se baseia fortemente no autofinanciamento limita os cargos representativos parcialmente a uma determinada faixa de propriedade. Outro

risco oriundo do autofinanciamento está ligado ao fato de que os representantes poderão pautar sua atuação na missão de recuperar os investimentos econômicos feitos na disputa pelo cargo. O financiamento por pessoas físicas poderia expressar um financiamento mais democrático, desde que os recursos sejam de pequenos valores e provenientes de muitos doadores. (SPECK; MARCIANO, 2015, p. 272-273).

A prevalência das pessoas jurídicas no financiamento privado de campanhas no Brasil, apesar de hegemônica em termos de volume de recursos, também padece do problema de falta de representatividade frente ao universo de empresas brasileiras – fato que foi verificado no caso das doações de pessoas físicas no Gráfico 3. Após coletar os dados sobre o número de pessoas jurídicas empresariais que doaram recursos nas eleições gerais de 2002 a 2014, e confrontar com o total de empresas ativas no país divulgado anualmente nas Estatísticas do Cadastro Central de Empresas do IBGE, constata-se que o percentual de envolvimento também é muito baixo. De acordo com o Gráfico 6, 2010 foi o ano em que mais empresas doaram recursos nas eleições, num total de 21.513 unidades – o que representa pouco mais de 0,4% das 5.128.568 pessoas jurídicas ativas no Brasil naquele ano.

Gráfico 6 – Número de pessoas jurídicas empresariais que realizaram doações eleitorais e percentual sobre o total de empresas brasileiras nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014



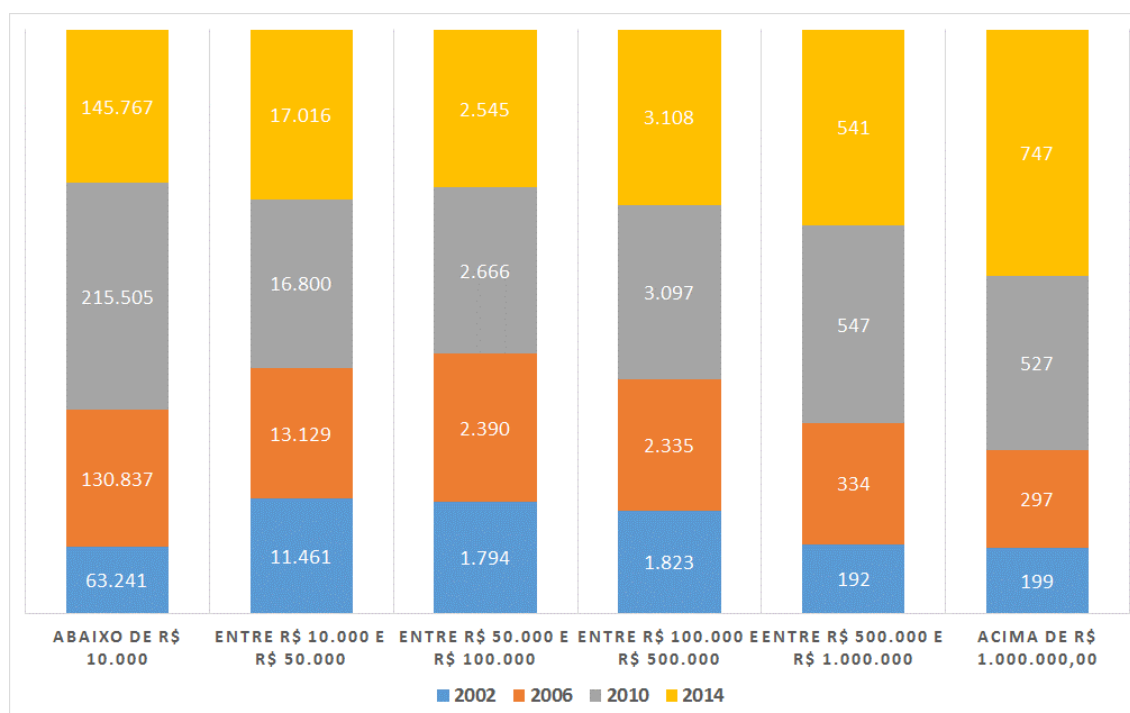
Nota: No cálculo do percentual de empresas doadoras nas eleições de 2014, foi levado em conta o número total de empresas ativas no país no final de 2013 – último dado disponível.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE e das Estatísticas do Cadastro Central de Empresas, do IBGE.

A partir da observação dos Gráficos 3 e 6, percebe-se que a oferta de recursos para partidos e candidatos é extremamente concentrada em poucos agentes. Tomando-se os dados das eleições gerais de 2014, nota-se que os R\$ 7,4 bilhões doados pela sociedade civil para as campanhas eleitorais foram arrecadados junto a 16.926 empresas (0,3% do total), 142.487 indivíduos (0,1% do eleitorado) e 10.311 candidatos (40,3% do total). O baixíssimo envolvimento de empresas e pessoas físicas nas campanhas eleitorais brasileiras, entretanto, não é o único indicador de como esse processo é pouco democrático – no sentido de não contar com ampla participação popular. A análise da distribuição dos valores arrecadados junto aos doadores revela que o financiamento é, além disso, altamente concentrado.

Pesquisando o perfil das doações realizadas por pessoas físicas (incluindo os próprios candidatos) e jurídicas, chama atenção o fato de que a cada eleição cresce o número daqueles que aportam altos valores na disputa. No Gráfico 7, apresenta-se o número de doadores por faixas de valores totais de contribuições a cada ano.

Gráfico 7 – Quantidade de doadores por valor de doação total nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014



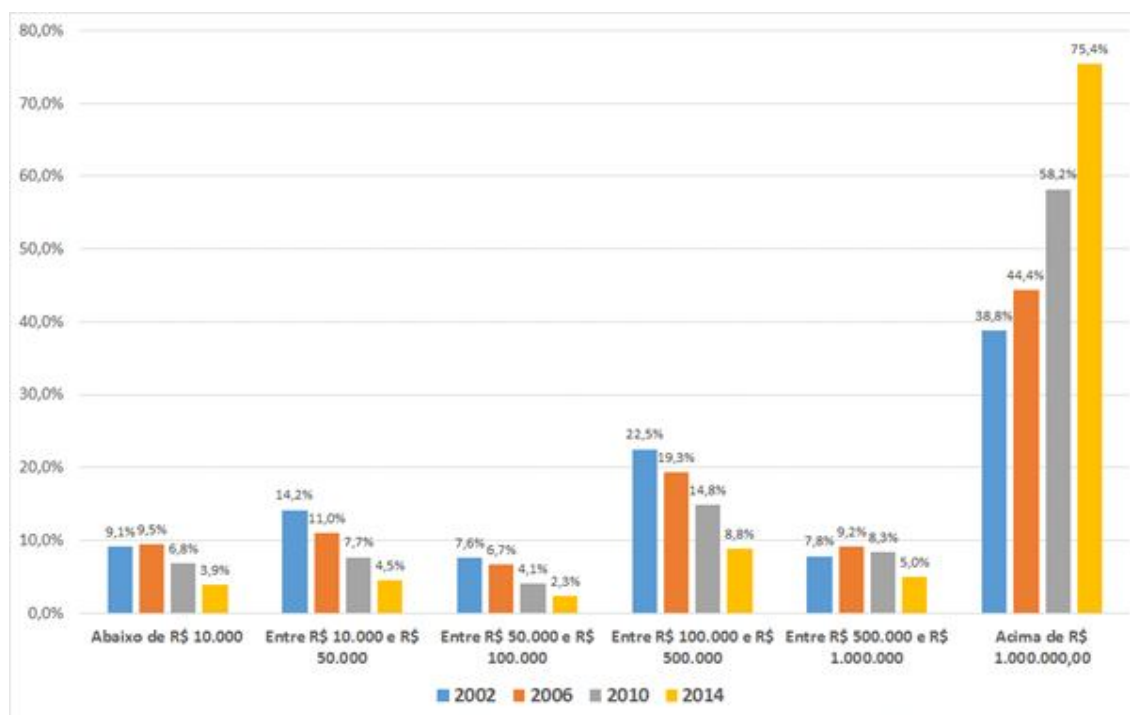
Nota: Valores deflacionados pelo IPCA até janeiro de 2016.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

No Gráfico 7, as três faixas de doações mais elevadas apresentam uma tendência clara de evolução da quantidade de doadores a cada ciclo eleitoral. Tomando o intervalo das doações

acima de R\$ 1 milhão, vê-se que o número de pessoas físicas e jurídicas aumentou de 199 nas eleições de 2002 para 747 em 2014. Essa tendência se manifesta não apenas no número de doadores, mas também no valor das doações, fazendo com que a representatividade das altas contribuições no total da arrecadação seja também crescente, como se vê no Gráfico 8.

Gráfico 8 – Distribuição do valor arrecadado por faixa de doação nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014



Nota: Valores deflacionados pelo IPCA até janeiro de 2016.

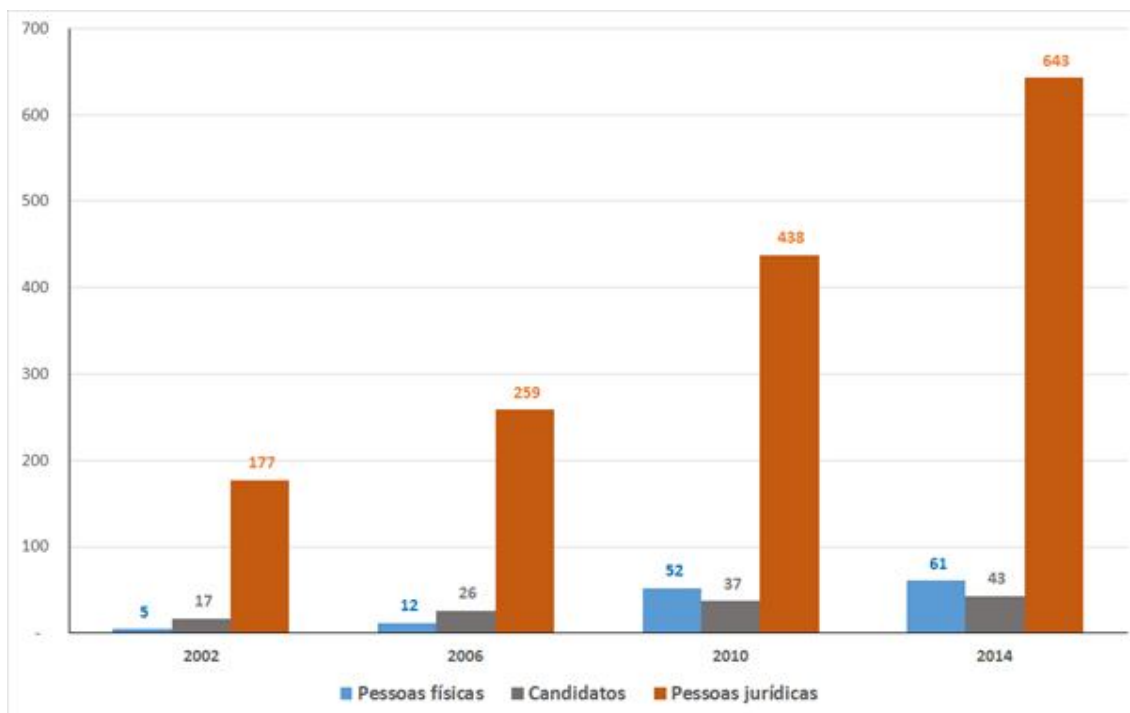
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

O Gráfico 8 revela que as doações milionárias, que representavam 38,8% do total arrecadado em 2002, atingiram o patamar de 75,4% nas eleições de 2014. Isso quer dizer que a cada R\$ 4 doados para todos os partidos e candidatos nas últimas eleições, R\$ 3 vieram de apenas 747 pessoas físicas e jurídicas, que aportaram mais de R\$ 1 milhão no pleito. Visto sob a perspectiva do conjunto dos potenciais doadores, que nesse pleito abrangia 148,2 milhões de eleitores e 5,4 milhões de empresas, vê-se que as campanhas eleitorais brasileiras têm um perfil de financiamento extremamente concentrado.

Decompondo esse grupo de doadores milionários, observa-se que ele é crescente em todas as categorias ao longo das últimas quatro eleições e composto majoritariamente por pessoas jurídicas. Também chama atenção o número de candidatos que aplicam recursos em suas próprias campanhas, o que indica que o sistema político tem atraído um número crescente

de pessoas que decidem comprometer um valor elevado de sua renda pessoal para buscar ocupar um cargo representativo nos Poderes Executivo ou Legislativo.

Gráfico 9 – Número de doadores que realizaram contribuições superiores a R\$ 1 milhão nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014 por tipo de doador



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Essa grande dependência dos candidatos em poucos doadores, que por sua vez aportam grandes somas de valores nas campanhas, tem consequências importantes para o exercício dos mandatos. Nesse sentido, Bruno Speck e João Luiz Marciano (2015, p. 276) fizeram um interessante estudo sobre a concentração de doações aos Deputados Federais eleitos. Tomando a composição da Câmara dos Deputados entre 2011 e 2014, os autores concluíram que 84% dos Deputados tiveram mais de 10% de sua arrecadação de campanha provenientes de uma única empresa ou indivíduo. Elevando o patamar de corte, Speck e Marciano concluíram que os principais doadores são responsáveis por mais de 30% dos recursos arrecadados nas campanhas de 36% dos Deputados Federais da 54ª legislatura. Para os autores, esses números têm grande repercussão sobre a independência da atuação desses parlamentares, uma vez que geralmente é mais difícil recusar demandas quando existe a ameaça de perder o apoio de doadores que representam grande parcela do orçamento de suas campanhas.

Outra dimensão a respeito do risco da influência dos grandes doadores sobre o resultado das eleições é apontada por Rodrigo Dolandeli Santos, que, ao analisar o perfil de

doações para as campanhas de candidatos a Deputados Federais em 2002, identificou não apenas essa prevalência de grandes doadores, como também que sua taxa de acerto é superior à de pessoas jurídicas ou físicas que fazem contribuições com valores mais baixos (SANTOS, 2009, p. 73). Em artigo posterior, que inclui dados sobre as eleições de 2002, 2006 e 2010, o mesmo autor apresenta evidências de que os grandes doadores são mais bem-sucedidos em aplicar recursos em candidatos vitoriosos, principalmente aqueles identificados como de maior importância política – que tenham exercido cargos de líderes partidários –, com maior proximidade de interesses – identificados pela participação em Frentes Parlamentares relativas ao setor – e “bons de votos” – que apresentam uma sequência de boas votações em várias eleições (SANTOS, 2011).

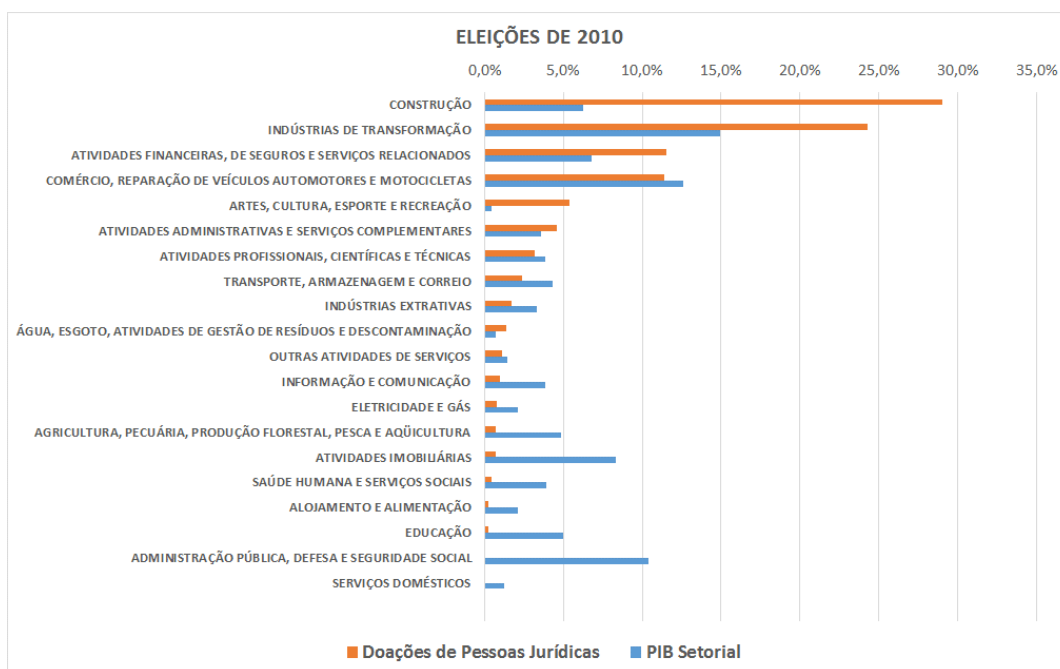
No Capítulo 3, essa associação entre doações de campanhas e o exercício dos mandatos eletivos será explorada com mais profundidade sob diversos aspectos da atividade parlamentar e legislativa. Antes, porém, é necessário seguir a investigação sobre a composição do financiamento eleitoral no Brasil, destacando a ótica empresarial.

2.6 Composição e dinâmica setoriais das contribuições eleitorais empresariais no Brasil

A participação desigual no financiamento de campanhas no Brasil também pode ser demonstrada numa perspectiva econômica, confrontando-se o percentual que cada setor atingiu no total da arrecadação de partidos e candidatos e sua participação no PIB brasileiro. Partindo do fato de que as empresas são responsáveis pela parcela majoritária das contribuições eleitorais, o objetivo de utilizar esse indicador é verificar se alguns setores econômicos possuem, no “mercado” eleitoral, uma parcela maior que sua relevância na economia brasileira.

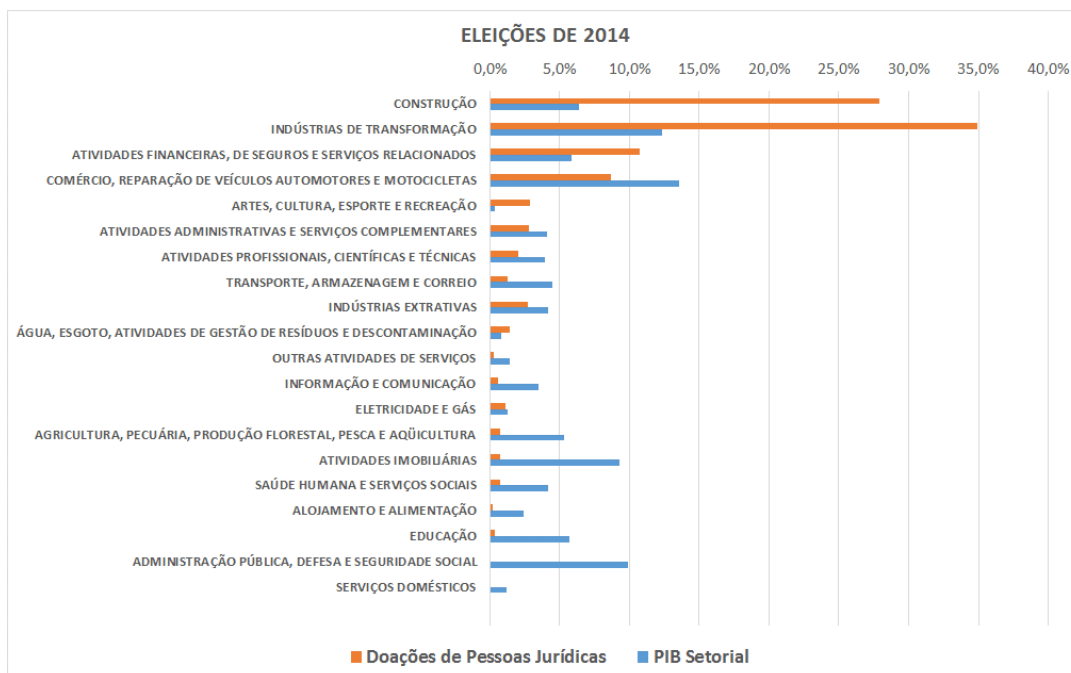
Para tanto, foram computadas as doações de setor nas últimas eleições – utilizando os dados do TSE e das atividades econômicas principais extraídas do CNPJ dos doadores – e a participação setorial no PIB (segundo o valor adicionado) divulgada pelo IBGE. Ambas as classificações se referem às “seções” (são vinte no total) da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0). Infelizmente, a compatibilidade entre essas classificações – do CNPJ e dos dados do PIB divulgados pelo IBGE – está disponível somente a partir de 2010, o que impede que a investigação tenha um alcance temporal maior. Os Gráficos 10 e 11, assim, apresentam a discrepância entre as doações eleitorais e a participação no PIB apenas nas eleições de 2010 e 2014.

Gráfico 10 – Discrepâncias entre a participação no PIB e no total de doações de pessoas jurídicas nas eleições de 2010 por setor econômico



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE e do IBGE.

Gráfico 11 – Discrepâncias entre a participação no PIB e no total de doações de pessoas jurídicas nas eleições de 2014 por setor econômico



Nota: Para calcular a participação setorial no PIB para as eleições de 2014, foram utilizados os dados de 2013 – último dado disponível.

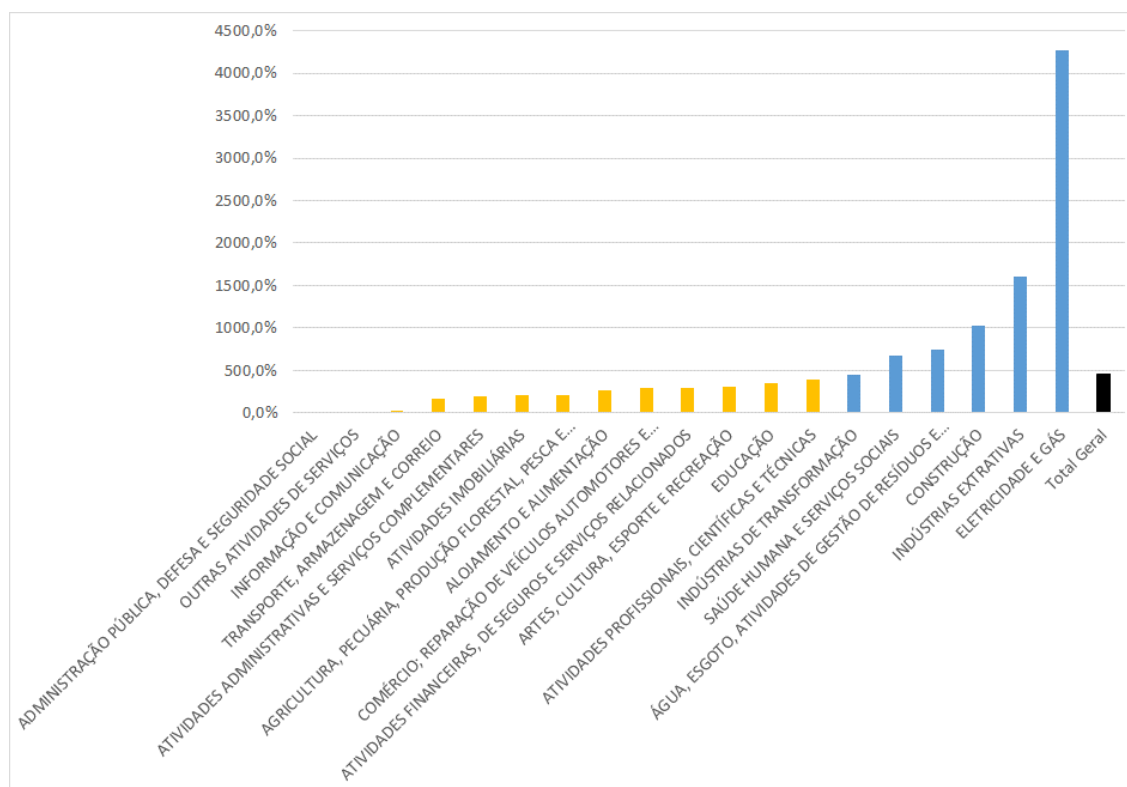
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE e do IBGE.

Os Gráficos 10 e 11 revelam que as contribuições de campanha ofertadas pelas empresas se encontram distribuídas de forma desigual pelos setores econômicos e que alguns deles doam proporcionalmente muito mais do que sua participação no PIB justificaria. Destacam-se igualmente como grandes doadores e como doadores que investem recursos em proporção superior à sua importância na economia brasileira os seguintes setores: indústria de transformação, setor de construção, setor financeiro (atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados), setor de entretenimento (artes, cultura, esporte e recreação), saneamento básico e tratamento de resíduos (água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação) e, apenas nas eleições de 2010, o setor de serviços (atividades administrativas e serviços complementares). Os demais setores contribuem para as campanhas eleitorais em percentual inferior à sua participação no PIB.

Esses dados indicam que alguns setores aplicam mais recursos nas eleições do que os demais, revelando que a decisão de contribuir para candidatos e partidos políticos pode estar relacionada com interesses nas políticas públicas a serem produzidas durante o exercício dos mandatos eletivos, seja por meio de execução orçamentária, da regulação ou dos benefícios tributários.

Outra maneira de demonstrar essa relação entre interesses econômicos e contribuições de campanha é investigar sua evolução ao longo do tempo, uma vez que o volume de doações em campanhas no Brasil vem se multiplicando a cada novo pleito. O Gráfico 12 apresenta a evolução das doações das pessoas jurídicas segundo sua seção da CNAE (a classificação mais abrangente do sistema). Nele, verifica-se que, no período de 2002 a 2014, as doações de todas as empresas em conjunto variaram quase 450%. Em termos setoriais, porém, os montantes das contribuições realizadas por empresas vinculadas aos setores de eletricidade e gás, indústrias extrativas, construção civil, água e esgoto, saúde e indústria de transformação (destacados em azul) tiveram um desempenho superior à média.

Gráfico 12 – Variação das doações de campanha de pessoas jurídicas por seção da CNAE - todos os cargos entre as eleições de 2002 e 2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

A dinâmica presente no Gráfico 12 oferece indícios de como as várias formas de atuação governamental – por meio de regulação, licitações de obras e outras compras governamentais, regimes de concessões, empréstimos subsidiados de bancos estatais – podem atrair contribuições de campanha de determinados setores econômicos. A ênfase dos grandes projetos de infraestrutura do Governo Federal nos últimos anos – como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Minha Casa Minha Vida, os investimentos na exploração do pré-sal, as obras para os megaeventos esportivos de 2014 e 2016, a retomada dos programas de concessão de infraestrutura etc. –, o protagonismo do crédito subsidiado do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e as mudanças regulatórias nos setores de eletricidade e de saneamento básico podem ter estimulado as doações de campanha provenientes de empresas da indústria de transformação, do setor de construção, da indústria extrativa e das áreas de água, esgoto, eletricidade e gás.

Apesar desses sinais inequívocos de como o sistema de financiamento eleitoral constitui um incentivo para a influência de importantes setores econômicos no resultado das eleições e, conseqüentemente, no exercício do poder, David Samuels (2001a, p. 37) chama

atenção para importantes segmentos empresariais que, a despeito de sua notória atuação como grupos de interesses no processo político, assumem pouca relevância entre os grandes doadores de campanha, como as empresas de mídia, a indústria automobilística e a agroindústria.

Não obstante essa limitação, que tampouco pode ser elucidada nesta tese e merece uma pesquisa mais aprofundada, a aparente relação entre interesse econômico nas eleições e comportamento dos políticos eleitos, que será analisada com mais detalhes nos dois próximos capítulos, pode ser explorada também sob o prisma da destinação dos recursos aos partidos políticos. A ideia central, nesse caso, é verificar se o setor privado, ao decidir o total de recursos a serem aportados neste ou naquele partido ou candidato, pauta-se por convicções ideológicas ou por uma postura mais pragmática, relacionada a possíveis benefícios que poderão ser colhidos ao longo do mandato das chapas vencedoras. Para pesquisar esse aspecto, tomou-se um fato inédito na história brasileira – a ascensão à Presidência da República de um partido de esquerda –, para verificar como o empresariado se comportou em termos de doações de campanhas antes e após a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais de 2002.

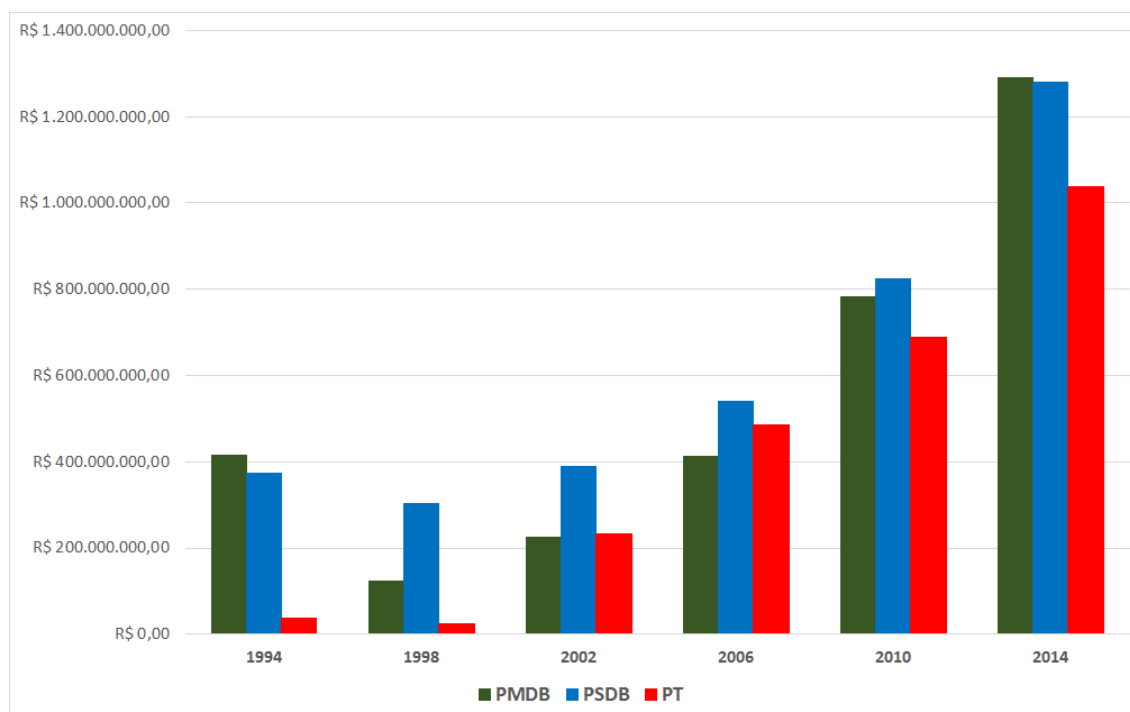
2.7 Evidências preliminares sobre o caráter não ideológico das doações privadas: o caso do Partido dos Trabalhadores

Numa análise pioneira sobre as doações de campanhas no Brasil, David Samuels (2001a) demonstrou como os partidos de esquerda – em especial o PT – tinham mais dificuldades de acesso ao financiamento eleitoral privado, arrecadando valores menores e dependendo mais das doações de pessoas físicas. Para o autor, essas características dificultavam a viabilidade política de partidos e candidatos com esse ideário no cenário brasileiro.

A inédita conquista da Presidência da República por um partido de esquerda no Brasil em 2002, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, porém, alterou esse prognóstico do autor. Embora a presente pesquisa não pretenda analisar as razões para essa alteração – que certamente se encontram tanto em decisões internas do PT, quanto no cenário político e econômico nacional –, os dados apresentados a seguir pretendem levantar uma hipótese sobre o interesse privado na destinação de recursos nas eleições: as mudanças no volume e no perfil de financiamento das campanhas do PT a partir de sua ascensão ao poder em nível federal constituem uma evidência de que as pessoas jurídicas contribuem para campanhas movidas pelas chances de vitória, e não por ideologia.

A primeira evidência para comprovar essa hipótese reside no montante de recursos destinados aos maiores partidos nas últimas eleições. Como pode ser visto no Gráfico 13, à medida que o PT se consolida não apenas como um partido ideologicamente bem reconhecido, mas também como um campeão de votos – vencendo não apenas as eleições presidenciais de 2002 a 2014, mas também diversos governos estaduais e alcançando uma grande bancada de parlamentares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal –, o volume de doações recebidas aumenta exponencialmente, a ponto de aproximar-se dos níveis de PSDB e PMDB, partidos que tradicionalmente ocupam as posições de liderança na atração de capital nas eleições.

Gráfico 13 – Volume de financiamento privado – pessoas físicas, pessoas jurídicas e autofinanciamento de candidatos – de partidos selecionados nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014



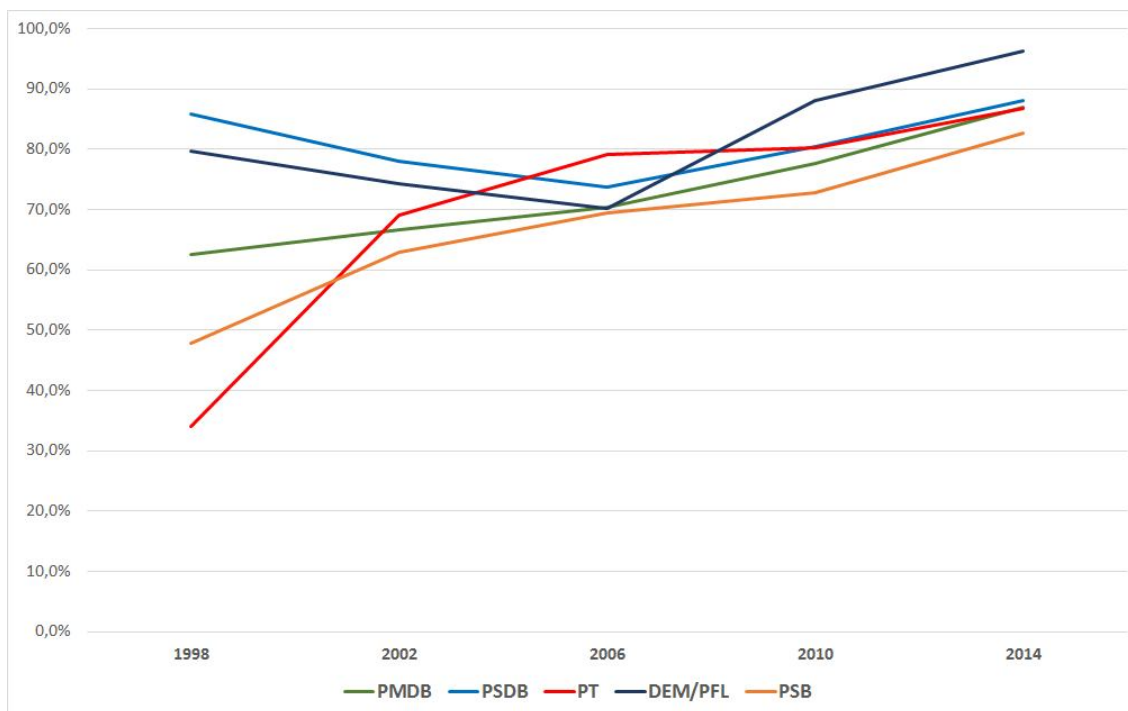
Nota: Valores deflacionados pelo IPCA até janeiro de 2016.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Analisando a distribuição das fontes de financiamento das campanhas do PT nas eleições gerais nas duas últimas décadas, percebe-se que ela também se aproxima cada vez mais dos partidos tradicionais de centro e de direita. No Gráfico 14, foram selecionados os cinco partidos com maior arrecadação no pleito de 2014, verificando-se o peso dos recursos provenientes de pessoas jurídicas nas eleições a partir de 1998. Nele, observa-se que o PT dependia menos das doações de empresas do que os demais partidos. No entanto, a partir de

2002, quando assumiu a Presidência, sua dependência de recursos empresariais cresce até atingir um patamar próximo ao de seus principais rivais, que possuem inclinação ideológica à sua direita.

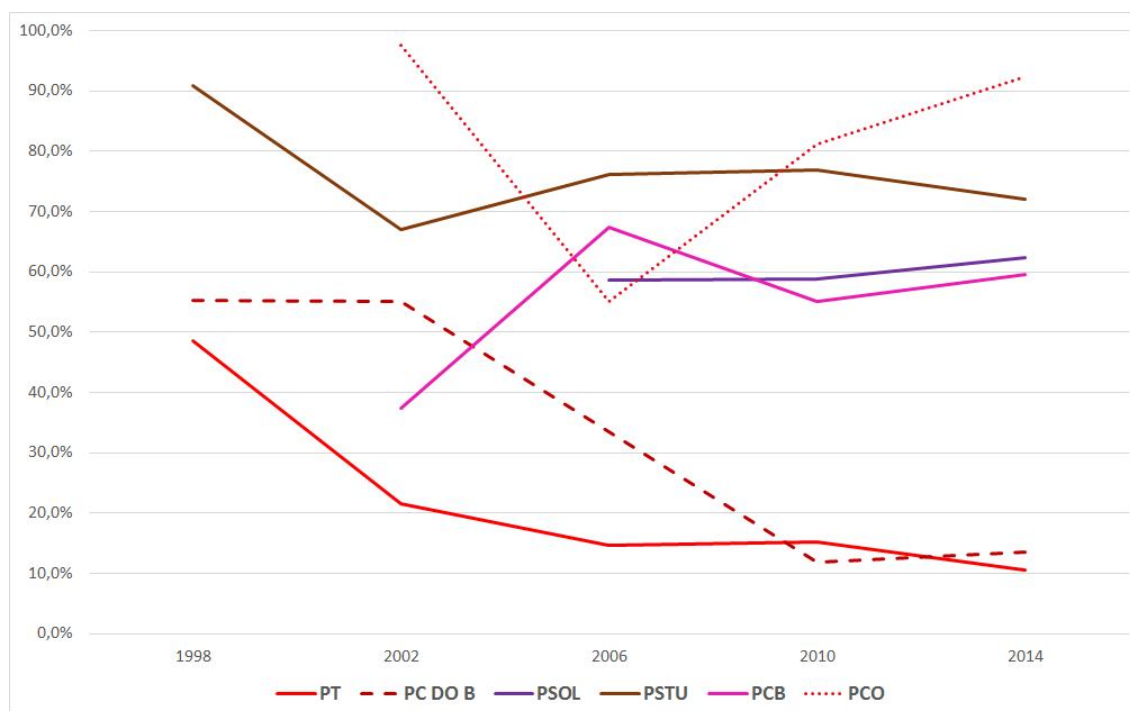
Gráfico 14 – Percentual de doações feitas por pessoas jurídicas no financiamento privado de partidos selecionados nas eleições de 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Essa atração de mais recursos empresariais para cobrir as despesas eleitorais do PT resulta, como consequência, numa menor representatividade das doações de pessoas físicas. Nesse ponto, nota-se claramente uma distinção entre a evolução do perfil do PT – e também de seu principal e mais fiel parceiro de coligações nas eleições presidenciais, o PC do B – e dos partidos de esquerda mais radicais, como o PSOL, o PSTU, o PCB e o PCO, como pode ser visto no Gráfico 15. Nele, nota-se que, a partir das eleições presidenciais de 2002, PT e PC do B conseguiram atrair um volume tão significativo de recursos empresariais, que a participação das doações provenientes de pessoas físicas foi sendo reduzida a cada ciclo eleitoral para um nível bem inferior ao dos demais partidos de esquerda que não participaram oficialmente da coligação no poder.

Gráfico 15 – Percentual de doações feitas por pessoas físicas no financiamento privado de partidos de esquerda nas eleições de 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Os números apresentados acima constituem, portanto, evidências de que o setor empresarial pode decidir sobre o quanto doar para este ou aquele partido em função não de sua posição ideológica, mas sim das chances de vitória e de seu interesse de ter acesso privilegiado ao poder. A comprovação definitiva dessa hipótese, no entanto, requer estudos mais aprofundados, a fim de verificar se, dada a importância de arrecadar recursos para custear campanhas cada vez mais competitivas e caras, os partidos mudam suas plataformas de governo para torná-las mais atraentes ao capital empresarial – ou seja, nesse caso, o conteúdo ideológico seria relevante, ainda que numa forma reversa. Em ambos os casos, contudo, têm-se indicativos de como o financiamento de campanhas influencia a concorrência eleitoral.

Na seção seguinte, portanto, a pesquisa avançará para responder a uma questão fundamental para se investigar a relação entre interesses econômicos e representação política no Brasil: contribuições de campanha afetam o resultado das eleições?

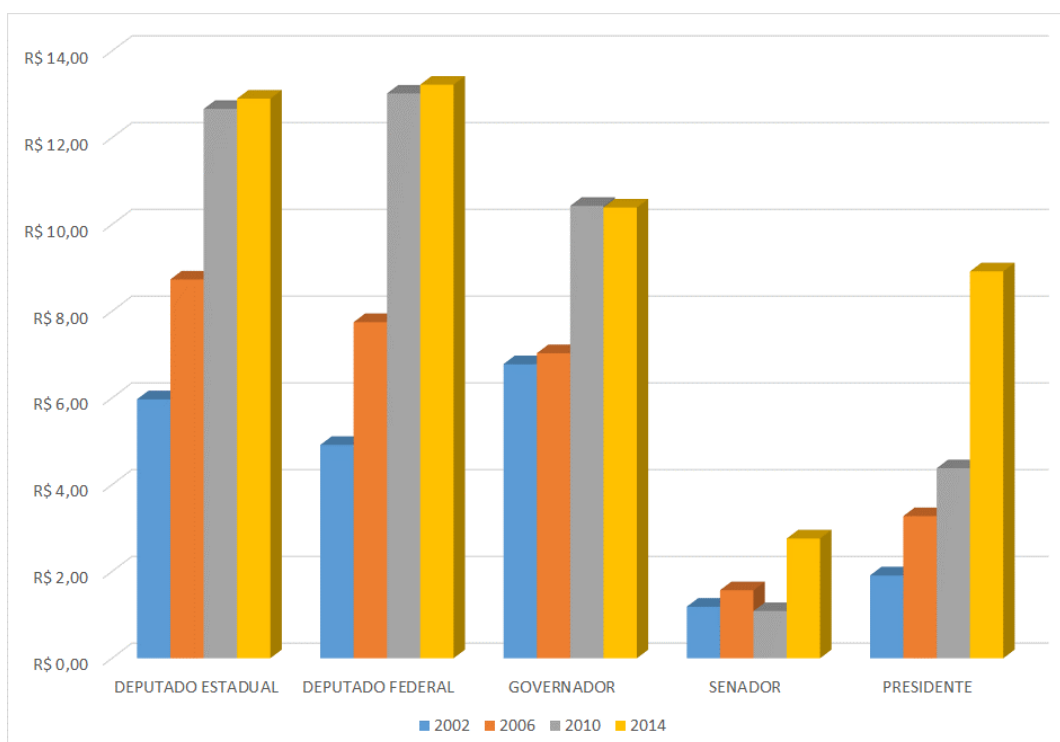
2.8 Contribuições de campanha e resultado das eleições

Embora a Constituição brasileira, em seu art. 14, §§ 3º e 4º, estabeleça critérios pouco rígidos para alguém se candidatar – os requisitos de elegibilidade estão relacionados a nacionalidade, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento e domicílio eleitorais, filiação partidária, idade mínima e alfabetização –, na prática, a possibilidade de ser eleito para um cargo público encontra uma séria restrição: a necessidade de arrecadar recursos para fazer frente aos altos custos das campanhas eleitorais.

A constatação do quanto a arrecadação é fator determinante para um cidadão ser eleito no Brasil foi possível após serem trabalhados os dados desagregados por candidatos referentes a votação e doações recebidas, segundo a base de dados do TSE.

A primeira evidência nessa direção pode ser encontrada no Gráfico 16, em que se verifica que a razão entre a arrecadação de campanha e os votos recebidos pelos eleitos – ou seja, o valor médio arrecadado por voto recebido – vem crescendo a cada eleição para todos os cargos.

Gráfico 16 – Valores médios arrecadados por voto obtido pelos candidatos vencedores nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014



Nota: Valores deflacionados pelo IPCA até janeiro de 2016.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

O Gráfico 15 revela que o “preço” médio de cada voto – representado pela razão entre os valores arrecadados pelo candidato vencedor e o número de votos recebidos – vem crescendo, de forma acentuada, em todos os cargos nos últimos quatro pleitos. Verifica-se, ainda, que as eleições proporcionais – para Deputados Estaduais e Federais – exigem proporcionalmente mais doações por voto conquistado que as eleições majoritárias – Governadores, Senadores e Presidente da República. Tem-se, aí, uma comprovação da tese, presente na literatura especializada, de que o sistema de eleição proporcional e em lista aberta, em distritos eleitorais de grande magnitude populacional e geográfica – vigente para as Assembleias Legislativas e para a Câmara dos Deputados – cria incentivos para a majoração dos custos das campanhas (SAMUELS, 2001a). Conforme será discutido no Capítulo 5, as eleições para Deputados Estaduais e Federais exigem maior dispêndio de recursos por voto obtido devido ao maior número de candidatos e à necessidade de que estes disputem com seus concorrentes e também com os próprios correligionários o direito a ocupar as cadeiras obtidas por suas legendas.

Além disso, esse resultado pode estar associado à maior exposição dos pleitos para Governadores e Presidente – pelo menor número de candidatos, pelo maior tempo na propaganda política e pela maior repercussão na mídia, que acabam gerando um ganho de escala no número de votos auferidos. Nesse caso, as eleições para Senadores têm uma menor relação entre doações e votos, porque as chapas para esses cargos estão diretamente associadas às disputas para Governador e Presidente, o que acaba gerando uma externalidade da exposição desses cargos de mais visibilidade para os candidatos ao Senado Federal.

Avançando na proposta de verificar a importância das contribuições de campanha no resultado das eleições, a Tabela 1 apresenta a arrecadação média de candidatos vencedores e derrotados nas quatro últimas eleições no Brasil por cargo disputado.

Tabela 1 – Doações médias por candidatos eleitos e não eleitos - 2002 a 2014

Doações/Candidato	ELEIÇÕES 2002		ELEIÇÕES 2006		ELEIÇÕES 2010		ELEIÇÕES 2014	
	ELEITO	NÃO ELEITO	ELEITO	NÃO ELEITO	ELEITO	NÃO ELEITO	ELEITO	NÃO ELEITO
DEPUTADO ESTADUAL	R\$ 214.844,14	R\$ 22.570,32	R\$ 351.424,23	R\$ 32.146,72	R\$ 569.589,99	R\$ 54.888,33	R\$ 597.986,84	R\$ 47.150,37
DEPUTADO FEDERAL	R\$ 488.899,73	R\$ 44.171,00	R\$ 813.040,64	R\$ 58.794,18	R\$ 1.496.504,95	R\$ 102.249,52	R\$ 1.498.497,95	R\$ 82.661,21
GOVERNADOR	R\$ 9.566.425,80	R\$ 831.033,16	R\$ 12.789.322,60	R\$ 1.630.132,81	R\$ 21.242.503,79	R\$ 3.637.489,31	R\$ 19.539.800,91	R\$ 4.206.146,40
SENADOR	R\$ 1.738.408,33	R\$ 239.387,19	R\$ 2.486.636,56	R\$ 446.817,62	R\$ 2.125.621,31	R\$ 2.035.074,80	R\$ 5.064.156,73	R\$ 1.086.237,68
PRESIDENTE	R\$ 75.353.393,25	R\$ 20.949.555,47	R\$ 152.840.315,97	R\$ 21.964.191,92	R\$ 208.722.140,16	R\$ 24.594.182,12	R\$ 385.896.203,17	R\$ 32.122.558,48

Nota: Valores deflacionados pelo IPCA até janeiro de 2016.

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

A Tabela 1 indica que, para todos os cargos em disputa e em todas as eleições entre 2002 e 2014, o valor doado aos candidatos eleitos é muito superior ao arrecadado pelos derrotados. Essa diferença também é demonstrada em teste estatístico realizado por Leany

Lemos, Daniel Marcelino e João Henrique Pederiva (2010), que confirmaram a superioridade crescente das médias de contribuições para vencedores e vencidos nas eleições para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal, em 2002 e 2006.

Deve-se destacar, todavia, que esse primeiro indicador – a comparação das doações médias dos eleitos com as dos não eleitos – apresenta uma série de imperfeições se o objetivo é demonstrar a importância das contribuições de campanha no resultado das eleições. Em primeiro lugar, a média dos não eleitos encontra-se subestimada, devido ao grande número de candidatos que tradicionalmente se alistam para participar nas eleições apenas para fazer número (no caso dos cargos de Deputados Estaduais e Federais) ou para marcar posições ideológicas extremas (nas disputas para os Governos estaduais e distritais, Senado Federal e Presidência da República).

Além disso, os números da Tabela 1 não esclarecem a razão de causalidade entre a arrecadação e o resultado das eleições. Em outras palavras, não se pode afirmar com precisão se nas eleições brasileiras os candidatos vencem as eleições porque arrecadam mais, ou se eles recebem mais doações porque têm mais chances de saírem vitoriosos nos pleitos. No entanto, seja qual for o sentido da relação entre contribuições de campanha e votação, esses resultados sugerem implicações importantes para a democracia brasileira.

Para refinar um pouco mais essa questão da importância das arrecadações no resultado das campanhas eleitorais, foi realizado um teste mais preciso. Em vez de comparar os candidatos eleitos com a média dos derrotados, decidiu-se trabalhar apenas com os dados entre o candidato eleito com menos votos e o candidato que conquistou o posto de primeiro suplente. Em outras palavras, decidiu-se comparar o “último dos primeiros” (o candidato eleito com menos votos) com o “primeiro dos últimos” (o candidato derrotado que obteve mais votos). Dessa forma, torna-se mais fácil captar a influência do montante arrecadado nas eleições apenas entre os dois candidatos que ficaram na margem entre ser eleito ou não¹¹.

O exercício foi realizado levando em consideração as eleições para os cargos de Senador e Deputado Federal nas eleições de 2002 a 2014. Em ambas, é necessário levar em conta algumas peculiaridades, tendo em vista serem eleições completamente distintas.

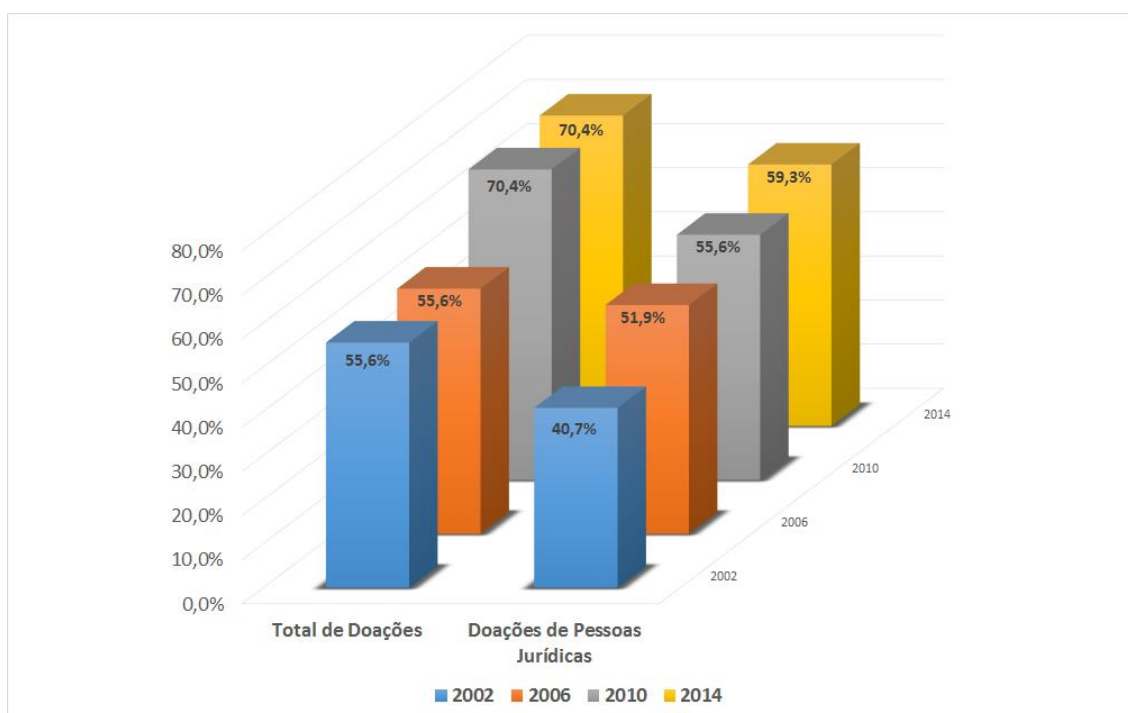
No caso da eleição para Senador, trata-se de um pleito majoritário, em que é eleito o candidato mais votado em termos absolutos em cada unidade da federação brasileira. O

¹¹ Paulo Arvate, Klênio Barbosa e Eric Fusitani (2013), Taylor Boas, Daniel Hidalgo e Neal Richardson (2014) e Gustavo Araujo (2014) utilizam essa metodologia em exercícios econométricos que investigam a relação entre doações eleitorais e contratos administrativos relacionados a obras públicas. Sérgio Lazzarini e outros (2014) também o fazem com foco em empréstimos do BNDES.

exercício proposto, neste caso, foi comparar a votação e as doações do candidato eleito com os mesmos indicadores para o candidato derrotado que obteve mais votos. No entanto, é preciso ter em mente que, de acordo com o art. 46 da Constituição brasileira, os três postos de Senadores de cada Estado (incluindo o Distrito Federal) são substituídos de maneira alternada: a cada quatro anos, elege-se um Senador, para no período seguinte serem eleitos outros dois. Logo, para verificar a influência das doações de campanha na margem, o teste comparou: i) nas eleições de 2006 e 2014, o primeiro colocado (eleito) e o segundo (não eleito), e ii) nos pleitos de 2002 e 2010, o candidato classificado em segundo lugar (eleito com menos votos) e o terceiro (não eleito).

No Gráfico 17 foi computado o percentual de situações em que o Senador eleito em primeiro lugar (nas eleições de 2006 e 2014) ou em segundo lugar (em 2002 e 2010) recebeu mais doações que o candidato derrotado com maior doação.

Gráfico 17 – Percentual de situações em que o Senador eleito recebeu mais doações de campanha que o candidato derrotado com mais votos nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

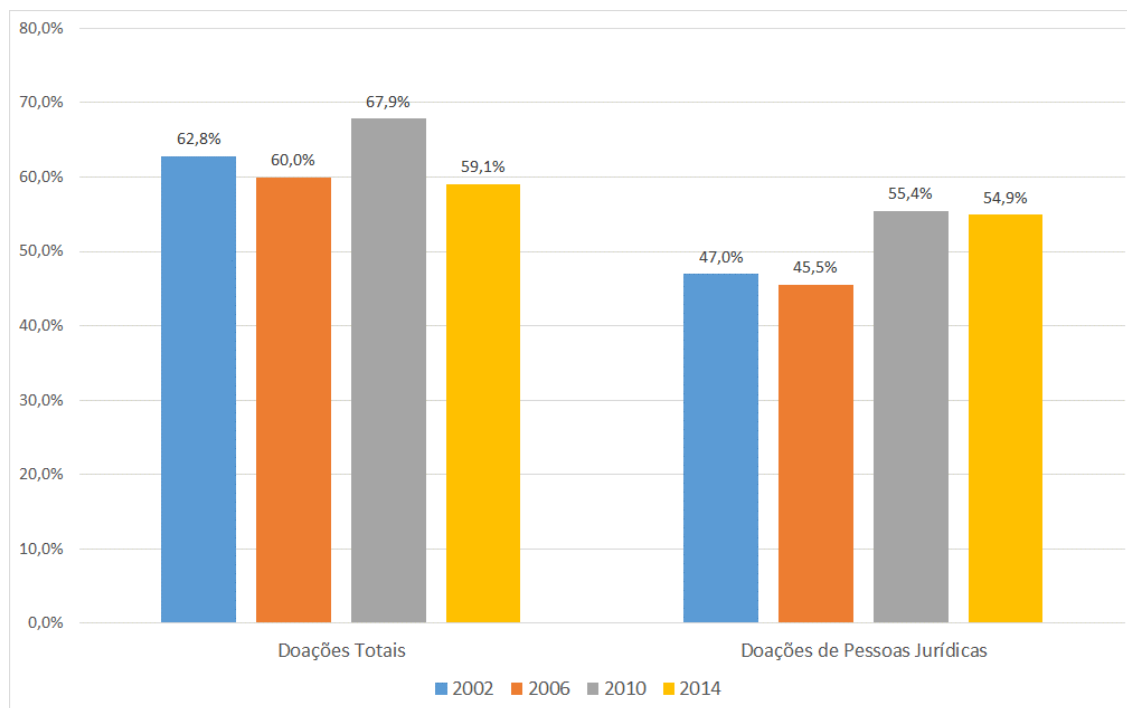
Na primeira série de quatro colunas do gráfico anterior, o teste é realizado levando em conta as doações totais recebidas pelos dois candidatos em questão. Nela, vê-se que o percentual em que o candidato eleito é também o candidato que mais arrecadou recursos na campanha

eleva-se de 55,6% em 2002 para 70,4% em 2014. Essa dinâmica também se verifica quando são levadas em conta apenas as doações provenientes de pessoas jurídicas. Como pode ser visto na segunda série de colunas, se em 2002 apenas 40,7% dos vencedores receberam mais contribuições privadas que os vencidos, em 2014 o percentual chegou a 59,3%. Esses resultados corroboram, portanto, as evidências apresentadas anteriormente de que o financiamento privado de campanhas passa a ter importância crescente no resultado das eleições.

No que se refere às disputas para Deputado Federal, é necessário considerar que se trata de uma eleição proporcional, realizada no âmbito de cada unidade da federação. Pelas regras estabelecidas nos arts. 105 a 112 da Lei nº 4.737/1965 – Código Eleitoral –, a escolha dos ocupantes das cadeiras de Deputados em cada Estado depende do total de votos obtidos por cada partido ou coligação (“quociente partidário”) e da votação individual dos candidatos em cada partido ou coligação. Sendo assim, há duas disputas distintas sendo realizadas ao mesmo tempo: uma entre os partidos/coligações – que determina a quantas cadeiras cada agremiação terá direito – e outra entre os candidatos de cada partido/coligação – para estabelecer quem terá assento nessas cadeiras. Para os fins desta pesquisa, portanto, considerou-se que dentro de cada coligação ou partido não coligado há uma eleição diferente, em que são eleitos os candidatos mais votados.

Partindo desse princípio, realizou-se o mesmo exercício de comparar as doações recebidas pelo Deputado eleito com menos votos (o “último dos primeiros”) com aquelas auferidas pelo primeiro suplente (o “primeiro dos últimos”) em cada coligação/partido de todos os Estados e do Distrito Federal. Os dados estão consolidados no Gráfico 18.

Gráfico 18 – Percentual de situações em que o Deputado Federal eleito com menos votos recebeu mais doações de campanha que o primeiro suplente de sua coligação/partido nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

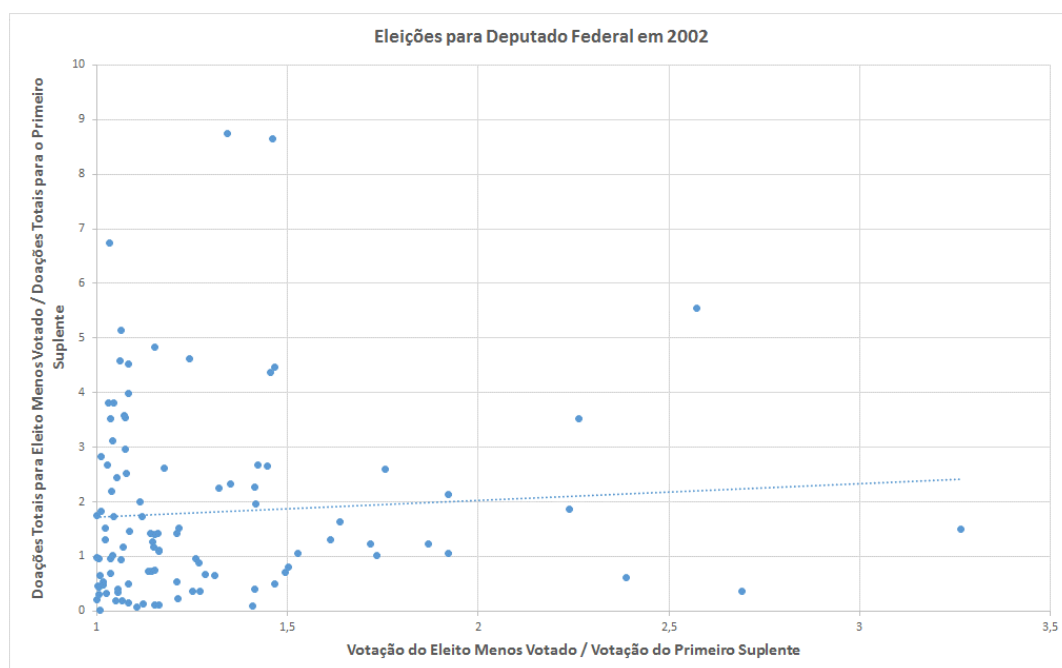
Embora os índices dos Deputados não sejam tão expressivos como os verificados nas disputas para o Senado Federal, observou-se que as doações totais recebidas pelos vencedores são maiores que as dos primeiros suplentes (os derrotados com mais votos), em torno de 60% dos casos nas eleições para a Câmara dos Deputados. E no que tange às doações recebidas de pessoas jurídicas, percebe-se que, nos dois últimos pleitos, os recursos privados passaram a ser mais expressivos para os candidatos que se elegeram em relação aos que ficaram na suplência, atingindo quase 55% em 2014.

Com o objetivo de analisar mais profundamente a importância das contribuições de campanha nas eleições de Deputados Federais, foi realizado um exercício adicional. Em cada eleição, calculou-se a razão entre as doações recebidas pelo candidato eleito com menos votos e aquelas auferidas pelo primeiro suplente para cada coligação/partido. Nesse caso, se o número obtido for maior que um, significa que o vencedor arrecadou mais recursos que seu oponente vencido. Utilizando o mesmo raciocínio, foi calculada a razão entre as votações obtidas pelo último eleito e pelo primeiro suplente. De posse desses dados, foram transpostos, nos Gráficos 19 a 22, os pontos que medem as razões entre as doações (expressas no eixo vertical) e as razões

entre os votos (expressas no eixo horizontal) para cada coligação de todos os Estados e do Distrito Federal. Para obter resultados mais realistas, foram excluídos os casos extremos em que a razão entre as doações mostrou-se superior a 10 ou que a razão entre as votações tenha sido maior que 3,5.

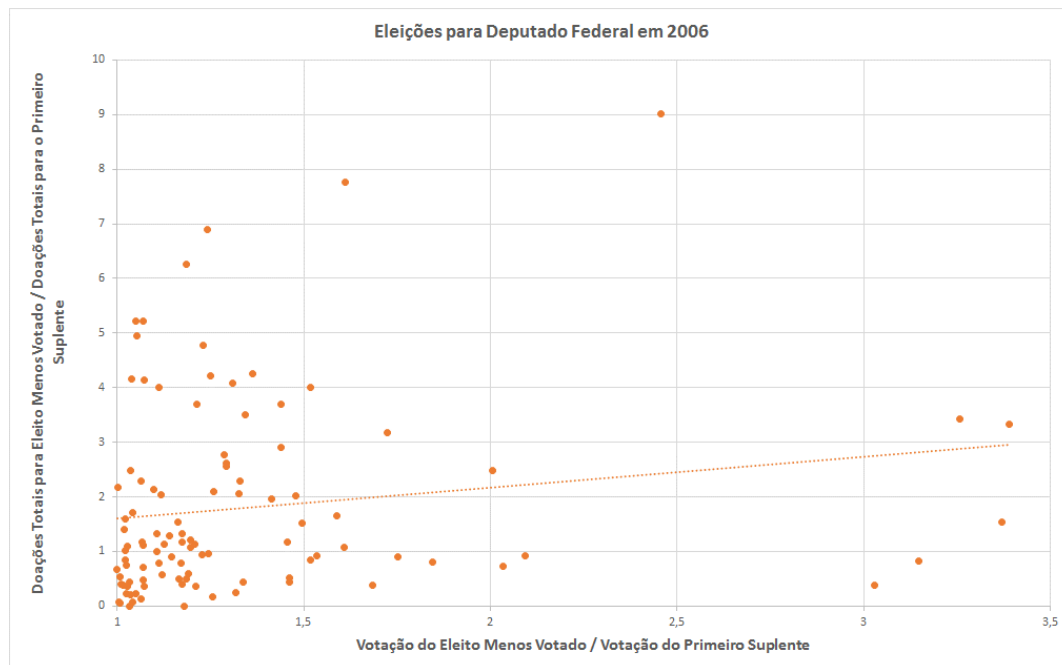
Os Gráficos 19, 20, 21 e 22 representam os resultados obtidos para as eleições de Deputados Federais de, respectivamente, 2002, 2006, 2010 e 2014.

Gráfico 19 – Razão entre doações (eixo vertical) e votações (eixo horizontal) obtidas pelo Deputado Federal eleito com menos votos e o primeiro suplente da sua coligação na eleição de 2002



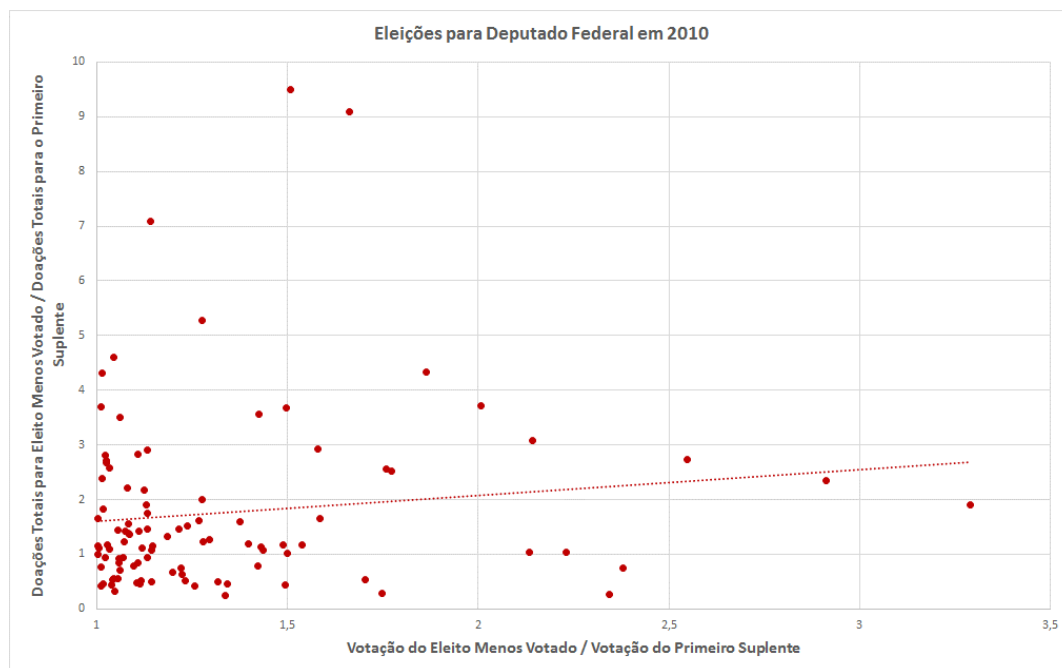
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Gráfico 20 – Razão entre doações (eixo vertical) e votações (eixo horizontal) obtidas pelo Deputado Federal eleito com menos votos e o primeiro suplente da sua coligação na eleição de 2006



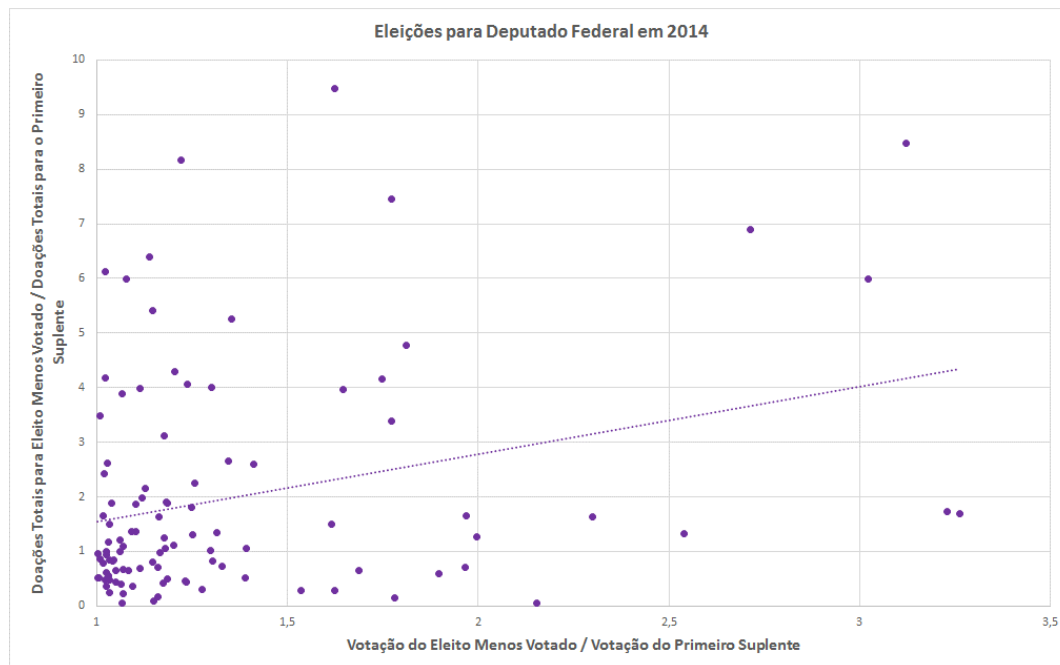
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Gráfico 21 – Razão entre doações (eixo vertical) e votações (eixo horizontal) obtidas pelo Deputado Federal eleito com menos votos e o primeiro suplente da sua coligação na eleição de 2010



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Gráfico 22 – Razão entre doações (eixo vertical) e votos (eixo horizontal) obtidas pelo Deputado Federal eleito com menos votos e o primeiro suplente da sua coligação na eleição de 2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Observando atentamente o conjunto dos Gráficos 19 a 22, verifica-se que as linhas de tendência calculadas apresentam inclinação positiva. Isso significa que, em geral, em todas as eleições para Deputado Federal de 2002 a 2014, diferenças maiores entre os valores recebidos pelos candidatos eleitos com menor número de votos (os “últimos dos primeiros”) e os auferidos pelos primeiros suplentes (os “primeiros dos últimos”) estão também associadas a uma maior diferença entre os votos obtidos por eles. É importante notar, ainda, que a inclinação verificada na eleição de 2014 é a maior da série, o que também reforça o sentimento geral de que o volume de contribuições de campanha, que é crescente nos últimos anos, tem se mostrado determinante para o resultado das eleições.

Os resultados apresentados acima, contudo, estão sujeitos a uma crítica metodológica, uma vez que poderiam estar contaminados por uma relação de endogeneidade. Explica-se: assim como as doações de campanha afetam o resultado das eleições, a expectativa de votos de determinado candidato também atrai mais doações de campanha, principalmente diante da perspectiva de benefícios futuros. Ou seja, não apenas as doações afetam o número de votos, mas uma maior probabilidade de receber votos afeta também o total de doações recebidas. Bruno Speck chama atenção para esse problema:

A interpretação desses dados e o refinamento da análise levantam uma série de questões, a maioria das quais ainda ocupa a investigação acadêmica. Em primeiro lugar, correlação não representa causalidade. À primeira interpretação intuitiva de que a disponibilidade de recursos é uma das causas que influencia os resultados eleitorais, se somam outras, igualmente plausíveis (Ansolabehere; Figueiredo; Snyder, 2003; Milyo, 2007). Podemos imaginar que os doadores ajam estrategicamente, contribuindo com recursos somente para aqueles candidatos que tiveram chance de sucesso eleitoral. Neste caso a expectativa de sucesso nas urnas é a causa das contribuições. Uma terceira alternativa é que tanto a arrecadação de recursos como a conquista de votos têm a sua origem em outros fatores. Os candidatos que são apoiados por um partido bem estruturado e que têm experiência na arena eleitoral conseguem arrecadar recursos com mais eficiência que outros. (SPECK, 2015, p. 258).

No exercício em questão, acredita-se que o efeito dessa endogeneidade é bastante reduzido. Em primeiro lugar, ao excluir os candidatos que receberam muitos votos (e, portanto, possam ter atraído mais contribuições devido à sua maior probabilidade de vitória) e também aqueles que tiveram votação baixa (e, assim, devem ter recebido poucas doações por suas diminutas chances de se eleger), tem-se a chance de captar melhor o papel das doações no desempenho do candidato, uma vez que a análise está centrada apenas nos candidatos que se encontram na situação incerta entre ser eleitos ou não – e, nesses casos, as contribuições foram realizadas numa situação de total incerteza quanto ao resultado final da eleição.

Em segundo lugar, as características do processo eleitoral brasileiro indicam uma baixa probabilidade de ocorrência de endogeneidade, principalmente no caso das eleições para a Câmara dos Deputados. É o que defende Vítor Peixoto (2012, p. 22), para quem as eleições proporcionais no país – com alto número de competidores, ausência de lista pré-ordenada (“lista fechada”), possibilidade de amplas coligações partidárias, sem pesquisas sistemáticas de intenção de voto para Deputado e baixa identificação dos eleitores com os partidos – tornam muito improvável que os doadores consigam identificar os candidatos com maiores potenciais de serem eleitos.

Portanto, a estratégia realizada neste experimento de calcular as diferenças entre votação e doações de campanha apenas entre candidatos eleitos na última colocação e os seus suplentes imediatos, combinada com o ambiente extremamente incerto das eleições proporcionais brasileiras, sugerem que se possa afastar com relativa segurança o risco de endogeneidade na análise. Os resultados apresentados nesta seção, portanto, indicam que o volume de contribuições de campanha, especialmente as doações empresariais, está associado a uma maior chance de se eleger – e que essa relação tem se intensificado nos últimos ciclos eleitorais.

2.9 Conclusões do capítulo

Analisando a questão da importância do financiamento privado de campanha para o resultado das eleições, o senso comum considera que a decisão de uma empresa de aportar recursos em determinada candidatura não leva muito em conta o aspecto ideológico. Para grande parte das pessoas, prevalece a lógica empresarial: as doações de campanhas seriam um “investimento” realizado pelos doadores na expectativa de um “retorno” proporcionado pela ação dos políticos eleitos com os seus recursos. Esse retorno viria de inúmeras formas, como regulação mais favorável, resolução de problemas burocráticos e de fiscalização, benefícios tributários, licitações direcionadas e outros privilégios estatais para particulares.

Os dados apresentados nesta seção contribuem para um entendimento mais abrangente do contexto em que se realizam as eleições brasileiras. As principais conclusões sobre a evolução da arrecadação eleitoral e sua composição desde 1994 podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- i) As eleições brasileiras vêm demandando um volume crescente de recursos para financiar as despesas de partidos e candidatos;
- ii) As doações eleitorais evoluem num ritmo mais intenso que a economia brasileira, ampliando sua participação no PIB;
- iii) O financiamento empresarial é dominante, e sua importância relativa vem crescendo nos últimos pleitos;
- iv) Uma parte ínfima do eleitorado e das empresas brasileiras contribui para as campanhas eleitorais;
- v) Candidatos aplicam recursos próprios num volume bastante próximo ao devotado pelo total dos demais indivíduos da sociedade, o que sinaliza para um caráter censitário das candidaturas;
- vi) Partidos políticos têm assumido um maior protagonismo no financiamento de candidaturas, o que, a despeito das doações ocultas, pode revelar um sistema de preferências para determinados candidatos em detrimento de outros;
- vii) Doações acima de R\$ 1 milhão, feitas por um grupo restrito, embora crescente, de pessoas físicas e jurídicas, respondem por 75% de todo o volume do financiamento de campanhas;
- viii) Alguns setores econômicos (construção civil, indústria de transformação e setores financeiro, de entretenimento e de água e esgoto) respondem pela maior

parte das doações de empresas, e num patamar superior à sua participação do PIB;

- ix) Setores econômicos com forte interesse na atuação governamental – via licitações, regulação, crédito de bancos oficiais etc. – apresentam um crescimento no volume de doações bem superior à média;
- x) Pessoas jurídicas tendem a aumentar o aporte de recursos em candidaturas com mais chance de vitória;
- xi) Maior volume de doações, em especial de pessoas jurídicas, está associado a maior chance de eleição para os candidatos a cargos parlamentares.

Essas conclusões parciais da pesquisa dão respaldo à hipótese, presente inclusive no senso comum da população, de que as doações eleitorais são motivadas por interesses econômicos e afetam o resultado das eleições. Os diversos indicadores apresentados neste capítulo parecem revelar que os incentivos ofertados pela legislação eleitoral no Brasil seguem o modelo extrativista proposto por Daron Acemoglu e James Robinson (2012): ao aumentar as chances de que candidatos que possuem maior capacidade de arrecadar recursos junto a grandes doadores vençam as eleições, imagina-se que a legislação e as políticas públicas implementadas por esses mesmos governantes favoreçam os grupos que os financiaram.

Esse argumento encontra também respaldo na conclusão de David Samuels sobre o sistema de financiamento eleitoral no Brasil:

Enquanto o poder no Brasil tem historicamente ficado altamente concentrado nas mãos de poucos, a competição democrática oferece a possibilidade de influência popular na política do governo. Mas o sistema de financiamento de campanha não regulado no Brasil (para todos os efeitos e propósitos) tende a perpetuar o *status quo*, apertando os laços entre as elites políticas conservadoras e os interesses empresariais e limitando a capacidade dos novos interesses a ter voz nas instituições representativas brasileiras. (SAMUELS, 2001a, p. 42-43, tradução nossa)¹².

Se, de um lado, os dados apresentados neste capítulo sugerem que os agentes econômicos, via contribuições de campanha, afetam a escolha dos dirigentes, nos Capítulos 2 e 3 será investigada a segunda parte desse sistema retroalimentador entre as esferas política e econômica: a relação entre doações e o comportamento dos agentes públicos beneficiados por elas. Tais questões têm grande relevância para as discussões sobre reforma política e financiamento eleitoral no Brasil, e serão debatidas com mais detalhes no Capítulo 4.

¹² No original: “While power in Brazil has historically been highly concentrated in the hands of a few, democratic competition offers the possibility of popular influence in government policy. But Brazil’s system of (for all intents and purposes) unregulated campaign finance tends to perpetuate the status quo by tightening the links between conservative political elites and business interests and limiting the ability of new interests to gain a voice in Brazil’s representative institutions”.

3 PRODUÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA E OPORTUNIDADES DE *RENT SEEKING*

3.1 O presidencialismo de coalizão brasileiro como linha condutora para a análise da produção legislativa brasileira

Em novembro de 1987, no auge dos debates da Assembleia Nacional Constituinte, o cientista político Sérgio Abranches enviou para a revista *Dados* um artigo acadêmico que analisava o modo de operação das relações entre Executivo e Legislativo na nova ordem democrática brasileira. O título desse trabalho cunhou uma expressão que se cristalizou nas análises políticas acadêmicas e até mesmo na imprensa: “presidencialismo de coalizão”. No subtítulo, um diagnóstico e quase uma profecia: “o dilema institucional brasileiro”.

Sérgio Abranches (1988) denomina de presidencialismo de coalizão o conjunto de características do sistema político brasileiro que pauta o relacionamento entre o governo do Presidente da República e os parlamentares. Para o autor, a combinação de um sistema presidencialista que delega muitas competências para o chefe do Poder Executivo, a existência de muitos partidos no Congresso Nacional – com Deputados escolhidos em eleições proporcionais – e uma Constituição extremamente detalhista geram a necessidade de negociações para se garantir amplas maiorias parlamentares para sustentação do governo:

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão". [...] Adicionando-se à equação os efeitos políticos de nossa tradição constitucional, de constituições extensas, que extravasam o campo dos direitos fundamentais para incorporar privilégios e prerrogativas particulares, bem como questões substantivas, compreende-se que, mesmo no eixo partidário-parlamentar, torna-se necessário que o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais. (ABRANCHES, 1988, p. 22).

Segundo o raciocínio do autor, o sistema de eleições proporcionais com lista aberta, combinado com a existência de muitos partidos políticos, praticamente inviabiliza a possibilidade de o Presidente da República obter maioria no Congresso apenas com sua legenda. Num regime em que as mudanças constitucionais e a aprovação de legislação complementar exigem quórum qualificado (3/5 e maioria absoluta dos membros, respectivamente) para aprovação, o chefe do Poder Executivo é forçado a negociar uma ampla coalizão – tanto partidária quanto regional, na visão do autor – para implementar seu programa de governo junto

ao Parlamento. A necessidade de formação de uma grande base de sustentação do governo, portanto, é uma marca registrada de nosso sistema presidencialista, moldando o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo.

O dilema institucional brasileiro, ainda segundo Sérgio Abranches (1988), reside no fato de que, para serem amplas, essas coalizões acabam envolvendo um número grande de partidos e parlamentares com posições ideológicas variadas. Essa configuração do condomínio do poder eleva o custo de se chegar a um denominador comum sobre cada aspecto das reformas desejadas pelo governo, induzindo a crises e ao imobilismo social e econômico:

Nestes casos, a solução mais provável é a grande coalizão, que inclui maior número de parceiros e admite maior diversidade ideológica. Evidentemente, a probabilidade de instabilidade e a complexidade das negociações são muito maiores. Estes contextos, de mais elevada divisão econômica, social e política, caracterizam-se pela presença de forças centrífugas persistentes e vigorosas, que estimulam a fragmentação e a polarização. Requerem, portanto, para resolução de conflitos e formação de "consensos parciais", mecanismos e procedimentos institucionais complementares ao arcabouço representativo da liberal democracia. (ABRANCHES, 1988, p. 27).¹

De acordo com Timothy Power (2015, p. 30), o presidencialismo de coalizão representa a “arquitetura institucional da democracia brasileira” pós-Constituição de 1988, e é determinante para se analisar as estratégias de alianças implementadas pelo Executivo, a forma como os partidos respondem aos incentivos do Executivo (clientelismo, política de trocas), as variáveis institucionais que afetam esses relacionamentos (poder de agenda presidencial e regras legislativas internas) e seus efeitos colaterais em termos de comportamento eleitoral e recrutamento político.

O diagnóstico proposto por Sérgio Abranches (1988) inaugurou uma série de estudos acadêmicos sobre as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo sob a ótica do presidencialismo de coalizão, despontando-se duas correntes distintas a respeito das consequências desses incentivos institucionais do sistema político brasileiro sobre a governabilidade e, conseqüentemente, sobre a produção legislativa, como destaca Manoel Leonardo Santos (2014).

¹ Lee J. Alston e Bernardo Mueller (2005, p. 4), embora sem citar expressamente o argumento de Abranches (1988), ponderam sobre o risco de a estabilidade política gerar imobilismo social e econômico: “Pode haver uma linha tênue entre a capacidade de reformar, quando necessário, e estabilidade política. Em suma, a estabilidade política não deve ser confundida com o impasse político. Um dos dilemas fundamentais em todas as democracias representativas é como induzir a estabilidade nos resultados governamentais, mantendo a capacidade de reformar” (tradução livre). No original: “There may be a fine line between the ability to reform when needed, and policy stability. In short, policy stability should not be confused with policy gridlock. One of the fundamental dilemmas in all representative democracies is how to induce stability in governmental outcomes while maintaining the ability to reform”.

Os primeiros estudos sobre o assunto destacavam que as regras constitucionais sobre as quais se sustentava o presidencialismo de coalizão incentivavam o comportamento individualista de parlamentares, a infidelidade partidária e crises institucionais recorrentes. De acordo com Scott Mainwaring (1993, p. 28-29), a combinação de um sistema de representação proporcional na Câmara dos Deputados com cláusulas de barreiras muito incipientes, distritos eleitorais grandes, coligações partidárias e sobre-representação de Estados menos populosos produz uma composição congressual que dificulta a obtenção de consensos na coalizão governista, mesmo diante de prerrogativas constitucionais que garantem ao Presidente da República superpoderes na condução da agenda legislativa – poder de veto parcial, iniciativa exclusiva de projetos de lei sobre diversos temas, edição de medidas provisórias etc. Trabalhos posteriores de Bolívar Lamounier (1994), do próprio Scott Mainwaring (1997) e de Barry Ames (2003) destacaram que os interesses locais e eleitorais dos parlamentares, num contexto de fragmentação partidária, elevam sobremaneira o custo de governar no Brasil, tornando o Presidente da República refém de contínuas e desgastantes negociações com Deputados e Senadores que frequentemente conduzem a crises políticas.

Com base em abrangente análise de votações nas legislaturas posteriores à Constituição de 1988, diversos estudos realizados por Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo (1995, 1997, 1998, 1999, 2004, 2007) questionaram essa interpretação até então dominante do sistema político brasileiro. Os dados de votações nominais, extensamente compilados por esses pesquisadores, indicavam que, contra todos os prognósticos, observava-se alta taxa de disciplina partidária e de previsibilidade das votações no Brasil pós-Constituição de 1988. Segundo os autores, a razão para esse resultado surpreendente estava nos poderes constitucionais que garantem o exercício da função legislativa pelo Presidente da República e nos arranjos previstos nos Regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que concedem grande poder aos líderes partidários.

Segundo Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1998, p. 86), a preponderância legislativa do Poder Executivo – também conhecida como *poder de agenda* – decorre da possibilidade de editar medidas provisórias e de propor emendas constitucionais, de requerer urgência constitucional para a tramitação de determinado projeto e de ter reserva de competência para legislar sobre determinados temas (administração pública, orçamento, tributação etc.). Tais atribuições, somadas a instrumentos de patronagem (como a possibilidade de livre nomeação para milhares de cargos de confiança e o controle sobre a execução das emendas orçamentárias de parlamentares) garantem ao Presidente da República o poder de ditar o ritmo da tramitação legislativa e, em geral, assegura a cooperação dos parlamentares nas

propostas do Executivo². Esse controle sobre a agenda legislativa pelo Presidente da República envolve, na visão dos autores, a capacidade de determinar não apenas quais propostas serão objeto de deliberação do Congresso, mas também o momento em que isso ocorrerá. Esse poder de agenda, na prática, minoraria os efeitos da separação dos poderes, induzindo os parlamentares à cooperação.

Outra razão para a estabilidade e a previsibilidade da atividade legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro, de acordo com Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1998, p. 95), reside nas atribuições conferidas pelos regimentos internos da Câmara e do Senado aos líderes partidários. Na visão dos autores, esse poder se revela na definição da “ordem do dia” – ou seja, estabelecendo o que será votado em cada sessão –, nas votações simbólicas de projeto (que não exigem a comprovação do posicionamento individual de cada parlamentar), na nomeação dos representantes dos partidos nas comissões e na Mesa Diretora, e até mesmo na distribuição do tempo de palavra a cada parlamentar na tribuna. Assim, os líderes dispõem de importantes mecanismos para obter disciplina partidária e estabilidade de governança nas votações. Os dados apresentados pelos autores comprovam que os partidos contam nas votações legislativas, e os líderes conseguem garantir a unidade de suas agremiações, a despeito das tendências ao comportamento individualista por parte dos parlamentares³.

A profícua linha de pesquisa de Fernando Limongi e Argelina Cheibub revela que o sistema político brasileiro adquiriu grande estabilidade e previsibilidade por meio de dispositivos constitucionais que atribuem consideráveis poder de agenda e recursos de patronagem ao Poder Executivo e arranjos regimentais que conferem ascendência dos líderes sobre seus colegas de partido. No entanto, a solidez dos números apresentados pelos pesquisadores não desautoriza os argumentos presentes nos trabalhos dos autores da primeira corrente (representada por Scott Mainwaring, Bolívar Lamounier, Barry Ames e outros) de que essa estabilidade é frágil, sujeita a crises e exige um alto custo – tanto político como econômico. As duas interpretações para o fenômeno do presidencialismo de coalizão brasileira seriam,

² Lee J. Alston e Bernardo Mueller (2005, p. 3) argumentam que a concentração de poderes no Executivo, em detrimento do Legislativo, decorre da diferença das conexões eleitorais dos representantes de cada um: enquanto o Presidente da República responde por interesses nacionais, os parlamentares têm forte vinculação com suas bases eleitorais, que geralmente são geograficamente bem definidas. Neste caso, a opção constitucional de atribuir maior poder ao Executivo conferiu maior peso a questões com repercussão mais geral, como, por exemplo, crescimento econômico e redução das desigualdades sociais e regionais, na pauta de discussões do Congresso.

³ Além da estabilidade e da previsibilidade, Leslie Armijo, Philippe Fauchner e Magdalena Dembinska (2006, p. 766-767) destacam também o caráter democrático do presidencialismo de coalizão brasileiro. Para esses autores, a despeito do preço político a ser pago para se construir consensos, nosso sistema seria suficientemente efetivo em incentivar todos os atores relevantes a negociar suas posições.

portanto, muito mais complementares que antagônicas, fato destacado por Lee J. Alston e outros (2005, p. 17-18), que apresentam uma visão conciliadora entre as duas correntes:

Alega-se que mesmo um sistema político com os incentivos para comportamentos opostos, como o brasileiro, proporciona equilíbrio e estabilidade. No entanto, neste caso, é um equilíbrio muito dinâmico que pode mudar de um tópico para outro e depende da capacidade do Presidente e seus líderes partidários de oferecer incentivos adequados (benefícios políticos e econômicos) que podem garantir os melhores resultados eleitorais para os legisladores individuais. Esta combinação de regras institucionais é a chave para a compreensão de como é possível partidos políticos fracos na arena eleitoral coexistirem com partidos políticos fortes dentro do Congresso (Pereira e Mueller, 2003). Assim, a premissa desta análise é que não há contradição entre partido e comportamento individual no sistema político brasileiro ao mesmo tempo. De fato, o primeiro é uma das razões mais importantes para explicar o último. Em outras palavras, legisladores se comportam de acordo com as preferências dos líderes do partido no Congresso de modo a ter acesso aos benefícios que irão aumentar sua chance individual de sobreviver politicamente (ALSTON *et al.*, 2005, p. 17-18, tradução livre)⁴.

Esta tese procura investigar um ponto pouco explorado nas análises sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro. Embora a literatura especializada destaque a estabilidade e a efetividade do sistema político na tramitação legislativa – nos diversos trabalhos derivados da pesquisa de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1995) –, mesmo que sujeita a crises institucionais, imobilismo nas reformas e alto custo político e econômico nas negociações – ponto central dos primeiros trabalhos realizados após o artigo pioneiro de Sérgio Abranges (1988) –, pouca atenção se dá às implicações desse sistema sobre a produção legislativa. Em outras palavras, a extensa pesquisa realizada em quase três décadas concentra seu foco principalmente nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, avançando pouco o olhar sobre os resultados que o presidencialismo de coalizão gera e como outros agentes sociais se posicionam frente a esse modo de operar a política no Brasil.

Neste capítulo, serão apresentadas as principais características da produção legislativa brasileira nas últimas décadas e como ela oferece oportunidades de *rent seeking* para a atuação de grupos de interesses. O argumento central é que o presidencialismo de coalizão brasileiro estabelece incentivos para que grupos de interesse influenciem a tramitação de projetos e,

⁴ No original: “It is claimed that even a political system with incentives for opposing behaviors, like the Brazilian one, provides equilibrium and stability. However, in this case it is a very dynamic equilibrium that can change from one issue to another and it depends on the capacity of the President and his party leaders to offer appropriate incentives (political and economic benefits) that can ensure the best electoral returns to individual legislators. This combination of institutional rules is key to understanding how it is possible for weak political parties in the electoral arena to coexist with strong political parties inside Congress (Pereira and Mueller, 2003). Thus, a premise of this analysis is that there is no contradiction between party and individual behavior in the Brazilian political system at the same time. In fact, the former is one of the most important reasons to explain the latter. In other words, legislators behave according to the preferences of party leaders within Congress so as to have access to benefits that will increase their individual chance of surviving politically”.

assim, sejam aprovadas leis que lhes concedam ou perpetuem benefícios de natureza regulatória ou tributária – questão que será aprofundada no Capítulo 4.

3.2 A dinâmica da produção legislativa no Brasil (1995/2014)

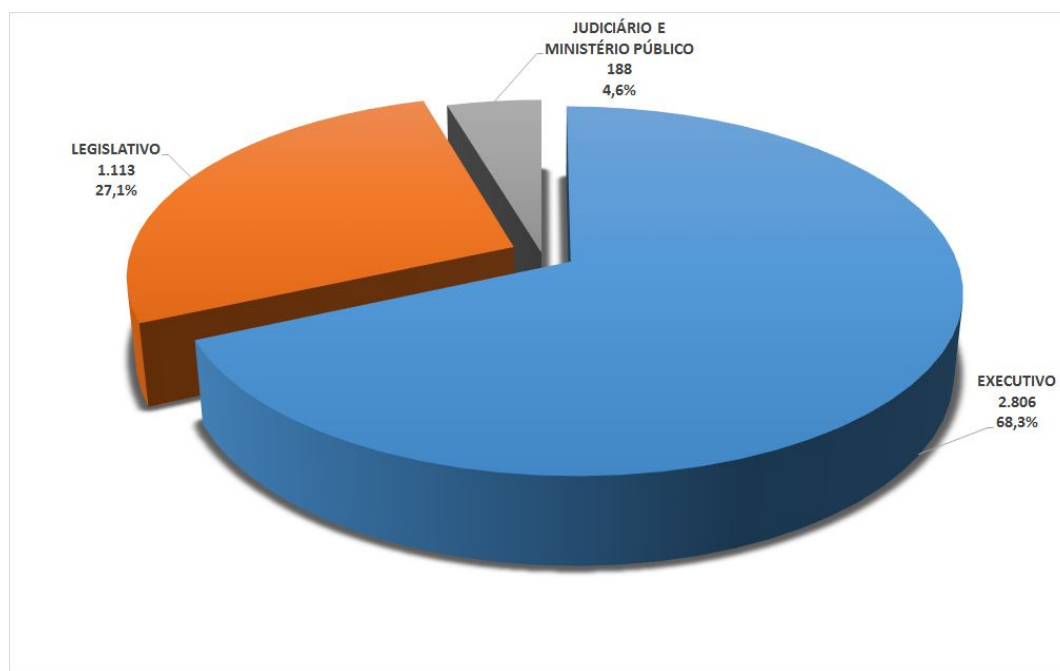
No período de 1995 a 2014 – os cinco mandatos presidenciais seguintes à estabilização inflacionária advinda com o Plano Real em 1994 –, foram aprovadas no Brasil 4.107 leis ordinárias federais. Na média, isso significa 205,35 leis por ano, ou praticamente quatro novas leis publicadas por semana.

Com o objetivo de compreender a forma de atuação dos grupos de interesse no processo legislativo brasileiro⁵, foram compilados dados de autoria, data de proposição, ementa, numeração do projeto original, data de publicação e outras informações sobre todo esse conjunto de leis que estão disponíveis para consulta no Sistema de Informações do Congresso Nacional (Sicon) (SENADO FEDERAL, 2016b). Essa base de dados foi complementada com informações sobre medidas provisórias obtidas na página oficial de legislação do Palácio do Planalto (PORTAL DA LEGISLAÇÃO, 2016), organizada pela Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil – principalmente Exposições de Motivos e dados sobre vigência, rejeição, perda de prazo e conversão em lei ordinária. Dados sobre tramitação legislativa (prazos, relatorias, proposição de emendas, votações nominais etc.) também foram consultados individualmente nos relatórios disponibilizados nas páginas da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016) e do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2016a). Esses dados estão compilados em planilhas, disponibilizadas na rede mundial de computadores para a consulta de quaisquer interessados (LEIS E NÚMEROS, 2016).

Para verificar como o presidencialismo de coalizão influencia a produção legislativa brasileira, partiu-se primeiramente de uma pesquisa sobre a autoria dos projetos de lei e medidas provisórias que resultaram nas leis ordinárias aprovadas entre 1995 e 2014. De acordo com os dados coletados, as leis aprovadas no período foram propostas majoritariamente pelo Poder Executivo (68%), seguido por Deputados e Senadores (27%) e pelo Poder Judiciário e Ministério Público (abaixo de 5%), conforme se pode ver no Gráfico 23.

⁵ Ana Regina Amaral (2009), especialmente no Capítulo 3 de sua obra, apresenta uma descrição detalhada sobre as regras que disciplinam o processo legislativo no Brasil.

Gráfico 23 – Autoria de projetos de lei e medidas provisórias que resultaram em leis ordinárias federais (1995-2014)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional - Sicon.

Esse protagonismo do Poder Executivo na produção de leis federais mostra-se mais evidente quando as leis são classificadas de acordo com os temas tratados. Utilizando as descrições dos textos das ementas e as indexações por assunto oferecidas nas fichas legislativas do Sicon, as normas aprovadas foram agrupadas individualmente em cinco categorias, de acordo com os objetivos desta pesquisa: i) tributos e benefícios fiscais, ii) orçamento público, iii) estrutura administrativa, criação de cargos e remuneração de carreiras, iv) leis meramente simbólicas (designação de nomes para logradouros e datas comemorativas) e v) outros assuntos.

Na Tabela 2, a atuação de cada Poder na agenda legislativa do período de 1995 a 2014 fica mais clara a partir do cruzamento de dados sobre autoria de projetos de lei e medidas provisórias que resultaram nas leis ordinárias e sua classificação por assunto:

Tabela 2 – Classificação da autoria de projetos de lei e medidas provisórias por assuntos (1995-2014)

Assunto	Executivo	Legislativo	Judiciário e Ministério Público	Total Geral
Leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA e Créditos Adicionais)	1671	0	0	1671
Estrutura administrativa, criação de cargos e remuneração de servidores	384	29	188	601
Tributos e benefícios fiscais	287	41	0	328
Outros Assuntos	452	630	0	1082
Simbólicas (datas comemorativas, denominação de logradouros, etc.)	15	410	0	425
Total Geral	2809	1110	32	4107

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional (Sicon).

A partir da leitura da Tabela 2, é possível identificar que o Poder Executivo tem uma predominância em todas as categorias, com exceção das leis simbólicas – propostas quase que exclusivamente por Deputados e Senadores – e da categoria residual de “outros assuntos”, que será detalhada adiante neste capítulo.

Como ressaltado pela literatura apresentada, esse resultado inusitado – um país democrático em que o Presidente da República é o autor da maioria das leis aprovadas pelo Congresso – decorre em parte das disposições da Constituição brasileira, que concentram muito poder legislativo nas mãos do Presidente da República.

A dominância do Poder Executivo na produção legislativa brasileira justifica-se, por exemplo, pela exclusividade na propositura de normas orçamentárias. Por determinação dos arts. 84, XXIII, e 165, *caput*, da Constituição, os projetos que tratam dos Planos Plurianuais, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual e suas alterações (créditos suplementares, especiais e extraordinários) têm iniciativa reservada exclusivamente ao Presidente da República. Em matéria orçamentária, os membros do Congresso Nacional podem apenas aprovar, rejeitar ou alterar a proposta do Poder Executivo por meio de emendas. Por esse motivo, não se encontra, na Tabela 2, nenhuma lei de natureza orçamentária que tenha sido proposta por Deputados ou Senadores.

Da mesma forma, em obediência ao princípio da separação de Poderes, as normas que regulam suas estruturas administrativas, incluindo a criação de carreiras e sua remuneração, têm suas iniciativas reservadas respectivamente ao Presidente da República (art. 37, X, e art. 84, VI, CRFB/1988), à Câmara dos Deputados (art. 51, IV, CRFB/1988), ao Senado Federal (art. 52, XIII, CRFB/1988) e ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores (art. 96, II, CRFB/1988). Portanto, a participação do Poder Legislativo (29 leis) e do Poder Judiciário e

do Ministério Público (188 leis) na categoria de “estrutura administrativa, criação de carreiras e remuneração de servidores” deve-se tão somente a leis que disciplinam seus próprios organogramas.

Diante desse quadro definido pelos dispositivos constitucionais, Fábio de Barros Gomes (2013, p. 34) destaca a necessidade de se relativizar a predominância do Poder Executivo na produção legislativa brasileira, uma vez que ela decorre mais de uma condição preexistente – as competências privativas na iniciativa dos projetos de leis estabelecidas na Constituição – que de uma submissão permanente do Parlamento à Presidência da República. Na visão do autor, as necessidades administrativas rotineiras do Poder Executivo geram grande demanda de normas, deixando aos parlamentares uma atuação residual nos temas restantes, inclusive os sociais. No entanto, a despeito dessa realidade e mesmo nesses casos, o protagonismo de Deputados e Senadores na autoria de leis aprovadas é limitado, em função da possibilidade, conferida pelo art. 62 da Constituição, de o Presidente da República editar medidas provisórias – normas “com força de lei”, com vigência imediata após sua publicação, porém sujeitas à aprovação do Congresso Nacional para serem convertidas definitivamente em leis ordinárias.

A combinação de uma exploração flexível da indeterminação dos conceitos de “urgência” e “relevância” por parte dos vários Presidentes da República que exerceram seus mandatos após a Constituição de 1988 com o controle insuficiente dos Poderes Legislativo e Judiciário sobre esses requisitos constitucionais para a sua edição, alçou as medidas provisórias a um patamar de proeminência na produção legislativa brasileira⁶.

Tomando apenas o período de 1995 a 2014, um total de 790 medidas provisórias foram convertidas em lei. Isso significa que 19,2% das 4.107 leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional nesse período de vinte anos decorreram de medidas provisórias. Uma vez descartadas as leis simbólicas, que têm conteúdo normativo irrelevante, a importância das medidas provisórias sobe para 21,5% do total.

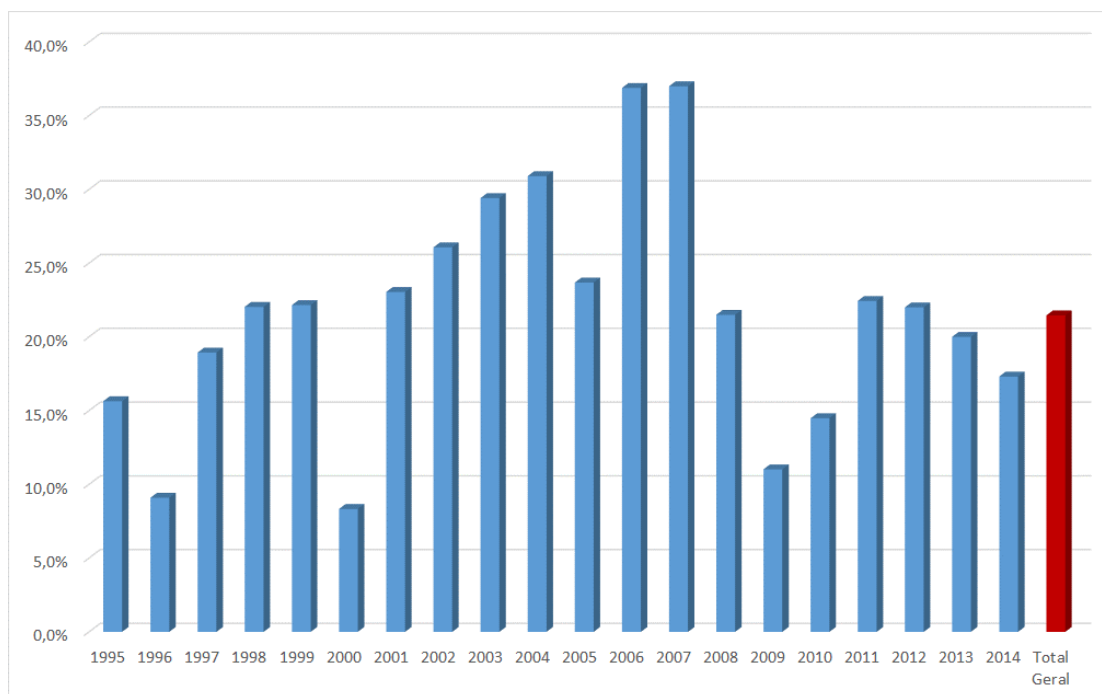
Em resumo, num período de cinco mandatos presidenciais, em torno de um quinto das leis brasileiras foram aprovadas sob o regime de urgência das medidas provisórias, com um debate parlamentar premido pelo tempo limitado e sujeito a um ambiente de negociações entre Poder Executivo, Poder Legislativo e grupos de interesses, como será visto adiante. Nessa direção, Octávio Amorim Neto e Paulo Tafner alertam para a ameaça que a proliferação de MPs

⁶ Fernanda Machiaveli (2009, p. 102-103) chama atenção para o fato de que, mesmo após a mudança constitucional no rito processual com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, o Congresso não exerceu seu papel de apreciar os requisitos de “urgência e relevância” das MPs.

representa para a democracia brasileira: “Mudar constantemente as principais leis do país por *fiat* executivo com posterior chancela legislativa é um convite permanente à violação de direitos individuais e à destruição da capacidade de planejamento dos agentes econômicos” (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 31).

O Gráfico 24 destaca a participação das medidas provisórias no total das leis ordinárias aprovadas ano a ano.

Gráfico 24 – Participação das medidas provisórias no total de leis ordinárias federais (1995-2014)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional (Sicon).

Do ponto de vista dos assuntos tratados pelo Poder Executivo nas medidas provisórias, observa-se que o peso desse tipo de norma é bastante díspar. Utilizando a mesma classificação em cinco temas, nota-se que, do total de leis ordinárias que tratam de tributos e benefícios fiscais publicadas entre os anos de 1995 e 2014, 74,1% decorrem de medidas provisórias editadas pela Presidência da República. Esse percentual é significativamente superior ao uso das MPs para tratar de temas como estrutura administrativa (23,6%), outros assuntos (21,6%) e legislação orçamentária (10,5%) (Tabela 3).

Tabela 3 – Percentual de leis ordinárias decorrentes de medidas provisórias por assunto (1995-2014)

Assunto	Medidas Provisórias (MPs)	Projetos de Lei (PLs)	Total de Leis Ordinárias (LOs)	% (MPs/LOs)
Tributos e benefícios fiscais	237	83	320	74,1%
Estrutura administrativa, criação de cargos e remuneração de servidores	139	449	588	23,6%
Outros assuntos (regulação em geral, programas governamentais, etc.)	238	865	1103	21,6%
Leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA e Créditos Adicionais)	176	1495	1671	10,5%
Simbólicas (datas comemorativas, nomes de logradouros, etc.)	0	425	425	0,0%
Total Geral	790	3317	4107	19,2%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional (Sicon).

Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1997 p. 146), em estudo sobre o uso das medidas provisórias até o primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (1995), consideram que as MPs foram o instrumento por excelência da regulamentação econômica após a promulgação da Constituição, utilizadas principalmente para o combate às crises financeiras e o controle da inflação⁷. No entanto, diante da constatação de um uso relativamente alto das MPs para tratar de legislação tributária, gestão de fundos orçamentários e alíquotas de contribuições sociais, os autores sugerem a necessidade de um aprofundamento do estudo dessa finalidade de atuação do Poder Executivo.

Este estudo oferece uma possível explicação para esse fenômeno. O trâmite processual das medidas provisórias possui uma série de oportunidades bastante propícias à atuação dos grupos de interesses, a saber: i) a indeterminação dos requisitos de “urgência e relevância” oferece ampla margem para o Presidente da República legislar sobre praticamente qualquer assunto; ii) a edição da medida gera benefícios imediatos para os interessados, pois entra em vigor imediatamente com sua publicação; iii) o prazo curto para aprovação das MPs atribui aos Deputados e Senadores grande poder de barganha contra o Poder Executivo em troca de aprovação da MP; iv) o poder de emenda concede aos parlamentares a possibilidade de inserção de dispositivos que tratam de assuntos que pouco ou nada têm a ver com a MP original; v) o poder de veto do Presidente da República dá uma última oportunidade ao Poder Executivo de ajustar a versão final da lei a seus interesses, mas vi) reabre a janela de negociações com o Congresso e os grupos de interesse quando de sua votação final.

⁷ Acir Almeida (2014, p. 44), realizando testes econométricos para o período de 1989 a 2012, conclui da seguinte maneira a respeito da opção por usar MPs no lugar de projetos de lei: “Com relação às demais variáveis de controle, encontrou-se que proposições sobre tema econômico ou social têm probabilidade de serem apresentadas por meio de MP significativamente maior que as sobre tema administrativo (a categoria de referência), e o primeiro tipo tem probabilidade maior que o segundo e que o uso de MP em matéria econômica diretamente relacionada a uma crise é relativamente mais frequente que para matéria não relacionada (todas as diferenças são significativas ao nível de 5%, pelo menos)”.

Esse conjunto de incentivos à negociação transformou a tramitação das MPs num ambiente propício à negociação entre todas as partes envolvidas (Poder Executivo, parlamentares e grupos de interesse), ainda que a um custo social elevado. E não é por outra razão que essas espécies normativas se tornaram o canal privilegiado para a aprovação de medidas tributárias e concessão de benefícios fiscais. Considerando que poucas medidas de política governamental têm tanto poder para alterar o *status* patrimonial e de renda de indivíduos e empresas como os tributos, é revelador que um tipo de norma cujo rito de tramitação seja tão propenso à ação de grupos de interesses se constitua na opção preferencial do Poder Executivo para alterar a legislação tributária.

Marcelo Sobreiro Maciel (2011), ao pesquisar sobre política industrial e incentivos tributários, destaca que o Poder Executivo passou a se valer crescentemente de regimes tributários especiais para incentivar setores ao longo do tempo. Para o autor, essa estratégia, que remonta ainda ao governo Fernando Henrique Cardoso, mas que se intensifica nos mandatos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, incentiva a atuação rentista de setores econômicos:

O recrudescimento recente no uso dos incentivos fiscais – cujas raízes remontam a meados do segundo mandato do presidente Fernando Henrique, quando os primeiros regimes diferenciados do PIS e da Cofins foram estabelecidos – sugere um renascimento do *Estado capitalista* brasileiro e uma recondução da trajetória desenvolvimentista das décadas de 1960 e 1970. Há semelhanças e diferenças nos segmentos beneficiados, pois ao lado de bens de capital e automobilístico, figura agora como prioridade, entre outros, fármacos, semicondutores, construção civil, agroindústria, além das políticas de inclusão digital e educacional. Uma semelhança de conduta tem sido extrapolada: a criação de regimes especiais de tributação. Agora existem, entre outros, Reporto, Repes, Recap, Reidi, Prouni, Lucro Presumido, Simples, além de um emaranhado de regimes e exceções no âmbito do PIS e da Cofins. [...] Essa tendência “regimificadora” sinaliza ao empresariado que esses mecanismos de exceção são a maneira viável de se ganhar competitividade. Assim, a ação estratégica do principal ator da reforma tributária [o empresariado] passa a ser a de buscar a continuidade – ou melhoria – de seu regime especial, e, caso esse ainda não exista, seu objetivo passa a ser criar um. A generalização dessa prática dificulta a aglutinação de esforços entre o segmento empresarial para uma ação concertada na reforma tributária. (MACIEL, 2011, p. 278-279).

Em estudo sobre a concessão de benefícios tributários – mais especificamente aqueles relacionados ao Programa de Integração Social (PIS), à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSSL) – no período de 2003 a 2010, Maetê Pedrosa Gonçalves (2010, p. 71) correlaciona os setores beneficiados, a prevalência do Poder Executivo (por meio do uso das medidas provisórias e da iniciativa de projetos de lei) e as contribuições de campanha para Presidente da República. Após a análise detida dos dados da tramitação legislativa, das justificativas e exposições de motivos, dos

relatórios e dos pronunciamentos dos relatores, a autora conclui que as instituições políticas brasileiras não criam entraves à formulação de políticas públicas que possam beneficiar setores específicos da economia. A concessão de benefícios fiscais por meio de medidas provisórias seria, assim, um mecanismo discricionário e de implementação mais ágil de transferência de renda para setores específicos, com pouca observância dos requisitos constitucionais e dos princípios instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Onofre Batista Júnior (2005) vai além e afirma que os regimes tributários especiais representam um atentado ao princípio da legalidade estrita, constituindo verdadeiros contratos entre o setor privado e o Poder Executivo que levam a uma deterioração não apenas financeira, mas também jurídica.

Os números apresentados até aqui parecem indicar que, para alcançar seus propósitos, grupos de interesses precisam agir junto ao Poder Executivo, uma vez que este detém o poder de propor projetos de lei e editar medidas provisórias principalmente em matéria orçamentária e tributária, incluindo aí as leis que tratam de benefícios fiscais. No entanto, o Poder Legislativo não pode ser subestimado, pois tem permissão constitucional para emendar as propostas provenientes do Executivo, inclusive as medidas provisórias, e de colocar os projetos em votação. Além disso, conforme pode ser visto na Tabela 2, os parlamentares têm papel mais ativo na propositura de normas de conteúdo variado (classificadas como “Outros Assuntos”), em que demonstram ligeira vantagem em relação ao Presidente da República na sua autoria.

Para captar melhor essa dinâmica, a categoria “Outros Assuntos” foi decomposta por seu conteúdo material – também utilizando, para tanto, as ementas e a indexação fornecidos pelo Sicon. Os dados apresentados na Tabela 4 compilam a autoria dos projetos de lei que resultaram nesse grupo residual de normas.

Tabela 4 – Classificação da autoria de projetos de lei e medidas provisórias por categoria do grupo “Outros Assuntos” (1995-2014)

Assunto	Executivo	Legislativo	Total	% Executivo
Regulação	86	92	178	48,3%
Direito administrativo	79	61	140	56,4%
Direito e processo civil	35	85	120	29,2%
Direito e processo penal	39	70	109	35,8%
Legislação trabalhista e previdenciária	55	54	109	50,5%
Educação	22	41	63	34,9%
Finanças públicas	50	11	61	82,0%
Programas governamentais	28	28	56	50,0%
Profissões	8	30	38	21,1%
Saúde	5	27	32	15,6%
Infra estrutura - Plano Nacional de Viação	2	26	28	7,1%
Meio ambiente	10	18	28	35,7%
Direito eleitoral	0	22	22	0,0%
Relações internacionais	19	2	21	90,5%
Direito do consumidor	1	19	20	5,0%
Trânsito	3	14	17	17,6%
Criança e adolescente	2	11	13	15,4%
Idosos	0	10	10	0,0%
Esporte	5	4	9	55,6%
Direito constitucional	3	5	8	37,5%
Total	452	630	1082	41,8%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional (Sicon), da Presidência da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Interpretando os dados da Tabela 4, fica nítido o mesmo padrão já expresso nos dados anteriores. Observa-se que as normas que tratam de assuntos relacionados ao funcionamento do Estado têm a maior parte de sua proposição concentrada no Poder Executivo. É o que se observa, por exemplo, nas normas referentes a Direito Administrativo (56,4%), Finanças Públicas (82%) e Relações Internacionais (90,5%). Todas elas são típicas do funcionamento estatal e partem majoritariamente de propostas do Poder Executivo. Nota-se também um equilíbrio entre a autoria dos Poderes Executivo e Legislativo nas leis que instituem ou alteram Programas Governamentais (50%), assim como na legislação trabalhista e previdenciária (50,5%).

Os resultados apresentados na seção anterior reforçam o entendimento de que o Poder Executivo prevalece na autoria de normas que determinam seu modo de atuação na sociedade. Analisando conjuntamente as Tabelas 2 e 4, constata-se que cabe ao Executivo a propositura

de leis relativas à aplicação de recursos públicos (leis orçamentárias e programas governamentais), à sua estrutura administrativa (criação e alteração de órgãos, carreiras e direito administrativo) e também à política econômica (leis tributárias e que concedem benefícios fiscais e finanças públicas).

Já a atuação do Poder Legislativo, exceto nas leis simbólicas, concentra-se em matérias regulatórias, principalmente em questões relativas a áreas sensíveis da ordem social (como direito penal, educação, saúde, infraestrutura e meio ambiente), bem como na proteção de grupos específicos – como legislação trabalhista e previdenciária, direito do consumidor, estatutos de proteção às crianças, adolescentes e idosos e regulamentação de profissões. Também se destacam normas relativas a direito e processo civil, legislação eleitoral e direito constitucional⁸.

Essa observação lança luz sobre um aspecto relevante para compreender como as leis são elaboradas no Brasil: com uma significativa predominância de assuntos relacionados ao funcionamento do Estado e à política econômica propostos pelo Poder Executivo, Deputados e Senadores concentram-se na apresentação de projetos de lei que impactam diretamente a vida de seus representados, em geral minorias ou assuntos movidos por grande repercussão social – como a legislação penal, por exemplo. Aos parlamentares cabe, também, o imprescindível papel de analisar e alterar as propostas enviadas pelo Poder Executivo.

Esses resultados sobre a natureza das leis propostas por Deputados Federais e Senadores reforça os achados de Octávio Amorim Neto e Fabiano Santos (2003, p. 672-673). Analisando um conjunto de 269 leis de autoria de parlamentares no período de 1985 a 1999, os autores constataram que: i) quanto ao nível territorial de seus efeitos, 66,5% dessas leis têm caráter nacional; ii) em 49,1% dos casos as leis concedem benefícios; e iii) quanto ao assunto, 48% das leis tratam de questões sociais e 23% de interesses econômicos. Esses números levaram os autores a concluir que há uma diferença entre o perfil de atuação do Poder Executivo e dos parlamentares na propositura de projetos de lei: ao primeiro caberia a propositura de leis que instituem políticas públicas numa dimensão mais agregada ou abstrata (incluindo macroeconomia e políticas fiscais e tributárias), enquanto os membros do Poder Legislativo

⁸ Embora utilizando uma classificação diferente de temáticas (administrativa, econômica, homenagem/simbólicos, político-institucional e social), Fábio de Barros Gomes (2013) atesta a maior prevalência de autoria de Deputados e Senadores na aprovação de projetos simbólicos e sociais, enquanto o Poder Executivo, valendo-se principalmente de medidas provisórias, predomina em todos os temas, mas em especial os de natureza econômica, social e administrativa, nesta ordem. Ana Regina Amaral (2009) apresenta um padrão similar quanto à prevalência de atuação dos parlamentares na propositura de projetos que tratam de temas sociais. Analisando a 50ª Legislatura (1995/1998), Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2000, p. 48) apresentam dados que comprovam essa especialização de temas entre os Poderes Executivo e Legislativo na propositura de projetos de lei ordinária.

concentram-se em programas governamentais ou legislação mais pontuais, voltados para o atendimento de grupos sociais e à vida cotidiana do “cidadão médio”.

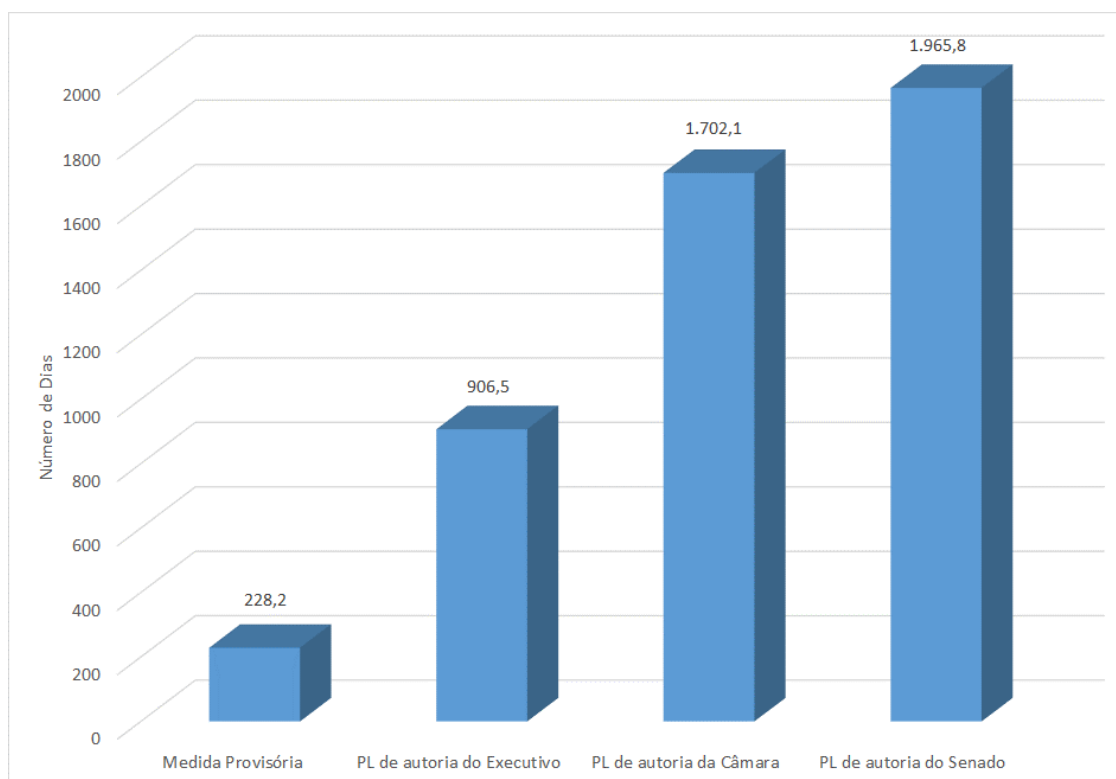
3.3 Processo legislativo e oportunidades para a atuação de grupos de interesse na elaboração de leis no Brasil

Diante dos indicadores apresentados na seção anterior a respeito da especialização dos Poderes na produção legislativa brasileira, esta pesquisa parte da hipótese de que os grupos de interesse têm que atuar em duas frentes diferentes em sua estratégia de convencimento das autoridades para a aprovação de normas que lhes favoreçam. De um lado, a dominância do Poder Executivo na propositura de projetos de lei e edição de medidas provisórias torna este o local prioritário caso se pretenda aumentar as chances de ver determinado assunto tratado em lei ordinária. Por outro, como a pauta de votações do Congresso é concentrada em projetos provenientes do Poder Executivo, resta aos parlamentares quase que exclusivamente o papel revisor. Sendo assim, o Poder Legislativo torna-se um espaço privilegiado para tentativas de inserir emendas às propostas provenientes da Presidência da República⁹.

A fim de aprofundar essa linha de raciocínio, foram coletados dados sobre o tempo de tramitação, no Congresso Nacional, dos projetos de lei e medidas provisórias que se enquadram na categoria “Outros Assuntos”, apresentada anteriormente. Depois de computar o prazo entre a data de apresentação do projeto no Congresso e a data em que efetivamente converteu-se em lei para todas as 1.082 leis ordinárias classificadas nesse grupo, chegou-se ao seguinte gráfico que dispõe sobre o tempo médio de tramitação segundo o autor da proposição (Gráfico 25).

⁹ Analisando dados de projetos de lei ordinária propostos no primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, Ana Regina Amaral (2009, p. 139-140) verifica uma elevada parcela de projetos alterados pela Câmara, porém não vetados pelo Presidente da República. Para a autora, isso seria um indício do papel agregador e aperfeiçoador das propostas legislativas, possivelmente fruto de uma intensa negociação entre representantes dos Poderes Executivo e Legislativo ao longo do processo.

Gráfico 25 – Tempo médio de tramitação de projetos de lei e medidas provisórias que resultaram em leis ordinárias federais segundo a sua origem (1995-2014)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional (Sicon), da Presidência da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Como seria de se esperar, as medidas provisórias têm tramitação expressa: em média, em 228 dias elas foram aprovadas pelo Congresso. Observa-se que este resultado supera a previsão de aprovação das medidas provisórias em no máximo 120 dias (sessenta dias, prorrogáveis por igual período) estabelecida no art. 62, § 3º, da Constituição. Essa discrepância surge porque no cálculo também foram levadas em conta as medidas provisórias convertidas em lei antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001¹⁰, que proibiu as reedições de MPs e fixou o limite de 120 dias. Antes dessa reforma constitucional, eram possíveis sucessivas republicações da medida provisória original, o que estendia o prazo de tramitação até serem aprovadas pelo Congresso. Além disso, o indicador acima computa também o tempo transcorrido entre a aprovação no Congresso e a efetiva sanção presidencial, de quinze dias úteis segundo o art. 65, *caput*, da Constituição.

¹⁰ Sobre a promulgação da EC nº 32/2001, Fernanda Machiaveli (2009) apresenta detalhadamente o processo de negociação política na Câmara e no Senado para sua aprovação.

Com relação às leis ordinárias sujeitas ao processo legislativo comum, via projetos de lei, é possível observar uma gradação em relação a seu prazo de tramitação: a aprovação e sanção dos projetos de lei propostos pelo Poder Executivo é bem mais rápida (906 dias) que aqueles de autoria de Deputados (1.702 dias) ou de Senadores (1.966 dias). Esses dados revelam que não apenas a pauta de votações do Congresso tem maior prevalência de projetos propostos pelo Presidente da República, mas também que suas propostas legislativas têm uma tramitação significativamente mais rápida que as provenientes de parlamentares – o que comprova o poder de agenda detido pelo Poder Executivo, conforme aponta a literatura.

Fábio de Barros Gomes (2013), analisando a produção legislativa entre 1999 e 2006, constata que o prazo de tramitação de Propostas de Emenda à Constituição, projetos de lei complementar e projetos de lei ordinária são significativamente inferiores quando a proposta parte do Executivo, o que corrobora os dados apresentados acima. Esse resultado está diretamente relacionado ao uso dos regimes de urgência constitucional (solicitada pelo Presidente da República) e de urgência legislativa (solicitada pelos próprios parlamentares). No período analisado pelo autor, 64,9% das leis ordinárias de autoria do Executivo se beneficiaram desse rito especial de tramitação, contra 20,1% das leis de autoria dos Deputados e 16,1% das normas decorrentes de proposições de Senadores.

No entendimento de Magna Inácio (2006, p. 172), as previsões constitucionais e regimentais quanto ao pedido de urgência são uma outra dimensão do poder de agenda detido pelo Presidente da República no processo legislativo brasileiro. Para a autora, a solicitação de urgência restringe o tempo disponível para a deliberação dos projetos, afetando o exercício das competências de verificação e controle do Executivo por parte do Poder Legislativo.

A análise dos prazos médios de tramitação corrobora, portanto, a tese da dominância do Poder Executivo. Fabiano Santos (2006, p. 232), por exemplo, associa o prazo mais curto para a tramitação de matérias propostas pelo Executivo à ocorrência de negociações prévias de seus representantes com os líderes partidários. Sob essa linha de raciocínio, Lee J. Alston e Bernardo Mueller (2005) sugerem a existência de uma lógica econômica para a propositura e aprovação de projetos de interesse do Poder Executivo, tendo em vista os recursos de patronagem de que dispõe o Presidente da República para oferecer aos parlamentares:

Os ganhos da troca, como sempre, surgem a partir de um ator que possui direitos de propriedade sobre um bem que é mais valorizado por outro. Ou seja, eles surgem quando o Presidente obtém uma utilidade maior oferecendo patronagem do que o custo que ele incorre ao fazê-lo, e os partidos ganham mais utilidade com a patronagem do que perdem ao se mover para um resultado de política longe de seus pontos de preferência. Claramente, alguns problemas são suficientemente caros aos partidos que exigiriam mais patronagem do que o Presidente estaria disposto a oferecer. Nesses

casos, o Presidente não levaria a proposta a votação, o que explica por que algumas questões cruciais, como as reformas política e tributária, são constantemente adiadas. Ocasionalmente o Presidente pode calcular mal e propor um projeto de lei que será rejeitado, porém tais casos devem ser relativamente raros (ALSTON; MUELLER, 2005, p. 16, tradução livre)¹¹.

Essa tendência à negociação prévia entre os Poderes Executivo e Legislativo também é destacada em pesquisa de Carlos Pereira, Timothy Power e Lúcio Rennó (2008), que discute o aparente paradoxo observado após a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, que reformulou o instituto das medidas provisórias. Concebida para limitar os poderes do Executivo e recuperar o protagonismo do Congresso no processo legislativo, a mudança constitucional acabou resultando num crescimento no uso de MPs pelo Presidente da República, acompanhado de altas taxas de aprovação no Congresso. Para os autores, uma possível explicação para esse resultado contraditório reside no fato de que a Emenda Constitucional alterou os incentivos disponíveis para cada uma das partes: se de um lado o fim das reedições e a limitação das matérias que podem ser objeto de MPs reforçou o papel do Congresso, de outro o trancamento de pauta aumentou os atrativos para o Presidente da República ditar a ordem de votações do Congresso. O resultado, apontado pelos autores, foi que a mudança na tramitação das MPs aumentou a necessidade de entendimento prévio entre o Executivo e o Legislativo na definição sobre o que pode entrar e o que pode mudar no texto de uma MP.

Essas conclusões são bastante interessantes para entender os incentivos ofertados aos grupos de interesses na concepção das leis no Brasil.

A primeira delas é que parece evidente que, do ponto de vista de determinado grupo de interesse (um setor industrial, um sindicato de trabalhadores, organizações não governamentais), atuar junto ao Poder Executivo parece ser o caminho mais proveitoso, pois é ele quem dita o ritmo da agenda no Legislativo, tanto em termos de número de projetos aprovados, quanto pelo menor tempo de tramitação. Wagner Mancuso (2007, p. 186) afirma que, tendo em vista as prerrogativas constitucionais e seu papel crucial na produção legislativa brasileira, o Poder Executivo é alvo prioritário do *lobby* da indústria. Em sua análise de dados a respeito do posicionamento da Confederação Nacional da Indústria (CNI) sobre projetos de lei em tramitação no Congresso, o autor identificou que o sucesso político do setor industrial

¹¹ No original: “The gains from trade, as always, arise from one actor having property rights to a good that is more highly valued by another. That is, they arise when the President gains more utility by giving patronage than the utility cost he incurs in doing so, and the parties gain more utility from the patronage than they lose by having policy move away from their preferred points. Clearly, some issues are sufficiently dear to the parties that it would require more patronage than the President would be willing to offer. In such cases the President would not even bring the proposal to a vote, which explains why some crucial issues, such as political system reform and tax reform, are consistently being postponed. Occasionally the President may miscalculate and propose a bill that will be rejected, however such cases should be relatively rare”.

em manter ou melhorar o seu *status quo* diante de possíveis alterações legislativas está associado a uma sintonia com o posicionamento do Poder Executivo sobre as matérias.

No entanto, o Poder Executivo depende sobremaneira do Congresso Nacional para aprovar leis que o autorizem a implementar sua agenda governamental: para alterar o orçamento anual, criar órgãos e cargos públicos, reajustar a remuneração de servidores, alterar tributos etc. Sendo assim, os parlamentares têm um poder nem um pouco desprezível para barganhar a aprovação desses inúmeros projetos de lei e medidas provisórias encaminhados pela Presidência da República e que congestionam a pauta de votações de ambas as Casas Legislativas. Nessa direção, Marcus Melo (2006, p. 197) argumenta que esse desenho institucional híbrido, que combina um Executivo com amplos poderes e um Legislativo com grande capacidade de emendar as propostas submetidas à sua avaliação, incentiva a barganha durante a tramitação legislativa no âmbito da própria coalizão governista.

No que se refere a essa tendência à negociação política nas votações legislativas, é importante destacar que o padrão de dominância do Poder Executivo na aprovação das leis federais mudou ao longo dos últimos mandatos presidenciais e legislaturas analisadas neste trabalho. Como demonstram os dados da Tabela 5, nota-se uma clara tendência de redução do poder de aprovação das propostas legislativas oriundas da Presidência da República no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva e no primeiro mandato de Dilma Rousseff, em comparação com as médias nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC I e FHC II, na tabela abaixo) e no primeiro mandato de Lula.

Tabela 5 – Participação das leis de autoria do Poder Executivo por mandato presidencial (1995-2014)

	Total de Leis Aprovadas	% de Autoria do Executivo	% de Autoria de Executivo (excluídas as Leis Orçamentárias e as Leis Simbólicas)
FHC I	805	79,8%	61,0%
FHC II	860	79,4%	62,4%
Lula I	625	79,4%	69,6%
Lula II	1116	58,3%	49,6%
Dilma I	701	47,6%	42,9%
Total	4107	68,3%	55,7%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional (Sicon), da Presidência da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Essa diminuição da prevalência das propostas dos Chefes do Poder Executivo Federal na agenda legislativa do Congresso também pode ser comprovada analisando-se os números de edição das MPs, tomando-a como uma medida do protagonismo legislativo dos Presidentes da República. Para tornar os dados comparáveis entre si, na Tabela 6, foram computadas apenas as MPs editadas após a promulgação da EC nº 32/2001.

Tabela 6 – Medidas provisórias editadas e aprovadas por mandato presidencial após a Emenda Constitucional nº 32/2001 (set/2001 a 2014)

	MPs Editadas	Média Mensal	MPs Aprovadas	Taxa de Sucesso	MPs Aprovadas com Emendas	Taxa de Sucesso Relativo
FHC II (após set/2001)	102	6,4	85	83,3%	25	70,6%
Lula I	240	5,0	217	90,4%	124	42,9%
Lula II	179	3,7	149	83,2%	94	36,9%
Dilma I	145	3,0	101	69,7%	79	21,8%
Total	666	4,2	552	82,9%	322	41,7%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional – Sicon, da Presidência da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

A partir da leitura da terceira coluna da Tabela 6, observa-se que a frequência de edição das MPs vem caindo ao longo do tempo. Enquanto no final do seu segundo mandato o Presidente Fernando Henrique Cardoso emitia, em média, mais de seis medidas provisórias por mês, a Presidente Dilma Rousseff reduziu para apenas três, o que revela uma média de uma nova MP a cada 10 dias.

Para calcular as taxas de aprovação das medidas provisórias no Congresso em cada mandato presidencial desde 1995, foram elaborados dois indicadores. O primeiro, presente na quinta coluna da Tabela 6, mede a taxa de sucesso na aprovação de uma MP no Congresso – decorrente da razão entre o número de MPs convertidas em lei e o total de MPs editadas pelos respectivos Presidentes da República. Pela tabela, pode-se ver que a taxa de sucesso, no governo Dilma Rousseff, é de quase 70% – um número alto, mas inferior a índices superiores a 80% nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

O segundo indicador é mais restritivo, apresentando a taxa de sucesso relativo do Presidente ao editar medidas provisórias. Neste ponto, procura-se computar a quantidade de MPs aprovadas pelo Congresso sem quaisquer mudanças introduzidas pelos parlamentares (“emendas parlamentares”).

Sob esse prisma, que avalia o poder do Presidente da República em aprovar suas propostas sem qualquer interferência de Deputados e Senadores, novamente o governo Dilma Rousseff mostra-se mais “fraco” que os demais. Como pode ser visto na última coluna da

Tabela 6, enquanto Fernando Henrique Cardoso, nos últimos dezesseis meses de seu segundo mandato (entre 11/09/2001, data da promulgação da EC nº 32/2001, e o fim de seu governo), conseguiu aprovar mais de 70% de suas MPs sem emendas, Dilma Rousseff alcançou um percentual de apenas 21,8% em sua primeira passagem pelo Palácio do Planalto.

Em resumo, os números apresentados neste capítulo apontam para um cenário em que o Poder Executivo exerce uma dominância na pauta de votações do Congresso, mas ao longo dos últimos mandatos os ocupantes da Presidência da República têm enfrentado maiores dificuldades para obter a aprovação parlamentar para o elevado número de normas que editam a fim de conduzir suas políticas públicas e econômicas¹².

Esses indicadores reforçam a hipótese, levantada por Octávio Amorim Neto e Paulo Tafner (2002, p. 22), de que o regime de medidas provisórias estimula a permeabilidade do Congresso Nacional às opiniões dos grupos de interesses, que funcionariam como “alarmes de incêndio” para mobilizar os parlamentares quando alguma medida ameaça piorar sua situação econômica. Utilizando a teoria do agente-principal para pesquisar as relações entre Executivo e Legislativo no que concerne à edição das medidas provisórias, os pesquisadores argumentam que os parlamentares frequentemente ouvem os grupos sociais afetados para extrair daí seu juízo de valor a respeito da aprovação ou rejeição das matérias propostas pelo Presidente da República. Tendo em vista o regime de urgência constitucional, os parlamentares não dispõem de tempo para analisar profundamente os efeitos das medidas provisórias e acabariam tendo que recorrer à reação dos grupos sociais afetados para formar sua opinião a respeito delas. O problema, nesse caso, é que o acesso aos parlamentares é assimétrico e de custo elevado, o que favorece os grupos de interesse com maior poder de organização e mobilização para pressionarem por mudanças nas MPs ou por sua rejeição.

Os dados coletados por Fernanda Machiaveli (2009) comprovariam a tese de que, do ponto de vista da atuação dos grupos de interesse, as pressões devem ser realizadas tanto perante o Poder Executivo – pelo número elevado de medidas provisórias e suas altas de aprovação – quanto no Congresso Nacional, pela possibilidade de modificar o texto em discussão.

¹² Os dados apresentados nesta tese parecem contradizer a conclusão de Fabiano Santos (1997). Escrevendo à mesma época dos estudos de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, o autor argumenta, com razão, que as evidências sobre disciplina partidária e previsibilidade do resultado no Brasil – em contraposição ao resultado teórico esperado com a combinação de sistema presidencialista, proporcional, com lista aberta e multipartidário – decorrem da concentração de poderes de agenda e de patronagem (via nomeação para cargos públicos e execução de emendas orçamentárias) criados com a nova ordem constitucional pós 1988. Para o autor, isso teria como consequência o completo domínio do Poder Executivo sobre a tramitação legislativa, o que parece não se verificar durante os últimos mandatos presidenciais: “Defendo o argumento que mudanças nas regras que regulam o processo decisório, e não as instituições que formam a *pólis*, foram determinantes para a alteração da relação Executivo/Legislativo. A *agenda compartilhada* cedeu espaço para uma *agenda imposta*” (SANTOS, 1997, p. 492, grifos no original).

A permanência dos altos patamares de aprovação durante todo o período sugere que as medidas editadas não contrariam as preferências do Legislativo. Ao contrário, as maiorias parlamentares apoiam as propostas do Presidente e aprovam publicamente as medidas provisórias. O processo de negociação permite que os atores ajustem suas preferências através da modificação do texto e, eventualmente, da resposta do Presidente através de veto parcial. Nos casos em que o Executivo não antecipa corretamente a preferência da maioria ou a sensibilidade da opinião pública ao tema, as medidas provisórias são rejeitadas ou perdem a eficácia em uma das duas Casas. (MACHIAVELLI, 2009, p. 115).

Discutindo a respeito da influência do *lobby* na nova redemocratização brasileira, Eli Diniz e Renato Boschi (1999) atribuem à hipertrofia do poder legiferante do Executivo, principalmente por meio das medidas provisórias, um ingrediente adicional na permeabilidade do Estado brasileiro aos interesses corporativos:

Num plano mais geral, nossa análise revela uma das maneiras contemporâneas em que sistemas de representação de interesses se entrecruzam com sistemas de representação política. Na medida em que tal entrecruzamento resulta de características impressas no padrão preexistente de diferenciação da estrutura de representação de interesses e sua articulação com o Estado, observa-se nada mais que a emergência do velho. Antigos interesses organizados corporativamente, bem como novos grupos de interesses organizados em formatos mais pluralistas se combinam numa estrutura fragmentada em que diversos pontos tratam de incidir sobre a estrutura do Estado. Este Estado, crescentemente orientado a uma perspectiva em si mesma empresarial em face ao enfrentamento da crise fiscal, adota padrões de atuação que a um tempo reduzem as instâncias burocráticas ligadas ao Executivo e conferem ao Legislativo um papel ‘submetido’, mas não passivo, de ‘legitimador’ de medidas definidas como emergenciais ou remetidas à eficácia e bom desempenho econômico. Muito embora possa ser vista como uma característica das relações Executivo/Legislativo [...], a distorção na tradicional divisão de poderes em favor do Executivo torna-se anômala no contexto do uso excessivo de medidas provisórias que caracterizaria os períodos mais recentes da chamada transição dual em curso no Brasil. O recurso às medidas provisórias como forma rotineira e não extraordinária de implementação de políticas é uma herança do autoritarismo militar que reforça o papel do Executivo como emissor, submete o Legislativo mas não o destitui de responsabilidade, na medida mesma em que o transforma em um avalista ‘emasculado’ do processo decisório. Neste sentido, paradoxalmente, instaurou-se uma tendência na qual o Legislativo fica situado como o desaguadouro de um poder virtual para onde converge o processo político e, conseqüentemente, tornando-se o foco da atenção pública. Para o Legislativo tendem a transmigrar também a atração dos setores organizados na sociedade. (DINIZ; BOSCHI, 1999, p. 28).

3.4 Conclusões do capítulo

Neste capítulo foi demonstrado como uma das características marcantes do presidencialismo de coalizão brasileiro – o poder de agenda do Presidente da República – reflete-se na dinâmica da produção legislativa das últimas duas décadas e nos incentivos oferecidos para a atuação dos grupos de interesses na persecução de seus objetivos:

- i) A maioria das leis ordinárias no período de 1995 a 2014 foram de autoria do Presidente da República;
- ii) Seja devido às competências expressas na Constituição ou por ativismo legislativo, o Poder Executivo exerce seu protagonismo em normas de organização do Estado e política econômica e fiscal (inclusive tributária);
- iii) Além do papel de revisor das propostas do Executivo, a atuação do Poder Legislativo na autoria e aprovação de leis centra-se em matérias regulatórias, principalmente em questões relativas a áreas sensíveis da ordem social (como direito penal, educação, saúde, infraestrutura e meio ambiente), bem como na proteção de grupos específicos;
- iv) Nas últimas legislaturas, as propostas advindas da Presidência da República têm encontrado maiores resistências no Congresso Nacional, o que incentiva a realização de negociações entre os Poderes;
- v) Essa especialização na produção legislativa entre os Poderes Executivo e Legislativo expande os espaços para a atuação dos grupos de interesse em atividades de *rent seeking*.

No próximo capítulo, essas interações entre grupos de interesses e os Poderes Executivo e Legislativo serão exploradas sob diversas dimensões, procurando-se demonstrar como, na prática, os incentivos presentes nas regras do processo legislativo podem facilitar a influência econômica na elaboração das normas brasileiras.

4 CONTRIBUIÇÕES DE CAMPANHA E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR

Nos capítulos anteriores, a pesquisa dedicou-se à demonstração de dois aspectos centrais para se compreender os incentivos impostos à produção legislativa no Brasil nos últimos anos: i) o crescimento das doações de campanha nas eleições para cargos do Executivo e Legislativo federais e seu poder em desequilibrar o jogo em favor de candidatos e partidos com maior capacidade de atrair recursos privados, sobretudo empresariais; e ii) as características do presidencialismo de coalizão brasileiro, com dominância do Poder Executivo e significativo poder de barganha dos líderes partidários, além de grande relevância das medidas provisórias, que limitam o espaço para o debate parlamentar e facilitam a aprovação de normas que concedem benefícios de variadas naturezas a determinados setores da sociedade.

Neste capítulo, desloca-se o foco para o processo legislativo em si, procurando demonstrar se Deputados Federais e Senadores respondem à influência de setores econômicos que contribuíram para suas campanhas eleitorais. A ideia central, portanto, é verificar, em diversos aspectos da atividade parlamentar, como a influência econômica – medida por meio das contribuições de campanha – norteia o comportamento dos legisladores, gerando a produção de normas que tendem a beneficiar certos setores em detrimento da coletividade.

A impressão, presente inclusive no senso comum, de que políticos tomam decisões levando em consideração os objetivos de seus financiadores de campanha, encontra sistematização em diversos trabalhos econômicos. Gene Grossman e Elhanan Helpman (2001) partem de um modelo teórico simplificado em que o bem-estar dos políticos (autoridades governamentais, parlamentares ou partidos políticos) é uma função entre i) suas preferências pessoais sobre os vários resultados possíveis de uma política pública, estando embutidas aí suas preocupações com a reação futura de seu eleitorado quanto à sua decisão; e ii) o montante das contribuições de campanha a serem recebidas de determinado grupo de interesses. Já os financiadores de campanha, por sua vez, tomam suas decisões em virtude da interação entre os benefícios a serem auferidos com a política pública em questão e o valor da contribuição necessário para influir na decisão do candidato cuja campanha pretendem financiar.

Suponha a existência de dois grupos distintos interessados em determinada decisão política (por exemplo, a concessão de benefícios de meia-entrada para idosos ou para jovens, a construção de obras de infraestrutura em uma região ou outra etc.) e, por simplificação, que ambos os grupos extraem os mesmos benefícios de dada política pública, e que a única diferença é que um deles está disposto a contribuir para a campanha do político responsável pela decisão e o outro não. Levando em consideração que todos os agentes se comportam racionalmente para

maximizar seu bem-estar, os autores demonstram formalmente que: i) a oferta de recursos induz o político a atribuir maior importância ao grupo que tende a financiá-lo; ii) quanto maior o peso que o político dá às contribuições de campanha, maior a diferença de tratamento entre os dois grupos; iii) o valor da doação eleitoral tem que ser suficiente para compensar o político pela perda de bem-estar decorrente de sua opção de privilegiar um grupo em detrimento de outro; e iv) se o político atribui um peso muito alto a suas preferências pessoais quanto ao resultado da política pública em questão, o valor das contribuições tenderá a ser zero, pois o grupo de interesse se recusará a pagar um valor tão elevado para “comprar” a alteração da escolha em seu favor.

Avançando a análise para a influência econômica sobre o comportamento parlamentar, os autores discutem o papel das contribuições de campanha para garantir a aprovação de projetos de lei que interessam determinado grupo. Em seu modelo, os autores procuram demonstrar qual seria a oferta de doações eleitorais em dois estágios: convencendo o autor da lei a propor um projeto que atenda aos anseios do grupo e tentando obter a maioria parlamentar para aprovar a nova lei.

Entre as principais conclusões do modelo de Gene Grossman e Elhanan Helpman (2001), destacam-se as seguintes: i) figuras-chave na tramitação legislativa, como autores de projetos importantes, relatores ou presidentes de comissões, tendem a receber montantes maiores que os de parlamentares com preferências próximas – ou mesmo intermediárias – ao grupo de interesse; ii) os grupos tendem a contribuir mesmo que seja para manter seu *status quo*, evitando assim uma piora em sua situação com a aprovação de projetos contrários à sua visão; e iii) quanto maior a propensão dos parlamentares por contribuições de campanha (num ambiente em que as eleições são muito caras, por exemplo), maior a influência dos grupos de interesse e, portanto, menor o preço – em termos de doações – a ser pago para aprovar seus projetos.

Diante dessas prescrições de um modelo teórico, o propósito deste capítulo é apresentar evidências sobre a influência das contribuições de campanha na produção legislativa brasileira. Para atingir esse objetivo, serão analisadas seis dimensões diferentes da atividade parlamentar: i) o exercício de liderança dos partidos; ii) a adesão a Frentes Parlamentares de apoio a determinado setor; iii) a participação em comissões parlamentares; iv) o exercício do papel de relatoria de medidas provisórias; v) a propositura de emendas a medidas provisórias; e vi) o voto em proposições legislativas específicas.

A respeito da importância dessas questões, Dalson Britto Figueiredo Filho (2009) pesquisou quarenta artigos internacionais que investigam empiricamente se os parlamentares

se comportam de acordo com o interesse de seus doadores de campanha em votações ocorridas em diversos países do mundo. Segundo a amostra levada em conta nessa meta-análise, em 60,5% das publicações, o autor encontrou evidências estatisticamente significativas de que as doações de campanha influenciam o voto dos parlamentares (FIGUEIREDO FILHO, 2009, p. 55)¹.

Apesar da existência de diversos estudos empíricos na literatura internacional acerca do papel explicativo do financiamento eleitoral sobre a atuação parlamentar, Wagner Mancuso (2012, p. 28) destaca que são praticamente inexistentes pesquisas similares no Brasil, o que abre um amplo espaço para avaliar a influência dos doadores sobre os legisladores em termos de apresentação de projetos e emendas, elaboração de relatórios e votações nas Comissões e no Plenário. Essa opinião é compartilhada por Bruno Speck (2015, p. 262), que sugere que estudos com foco nas votações, no acesso aos parlamentares e na modificação de projetos de lei durante a tramitação no Congresso seriam contribuições promissoras para o debate sobre a influência do financiamento político no Brasil.

A necessidade de realização de pesquisas aplicadas para investigar o comportamento parlamentar é destacada por Manoel Leonardo Santos (2014, p. 8), uma vez que, com a redemocratização brasileira, o Poder Legislativo voltou a ser uma arena política relevante e, portanto, é necessário investigar quais são os motivadores da ação de Deputados e Senadores na elaboração das leis.

O presente estudo, portanto, procura preencher essa lacuna na demonstração sobre a influência econômica no comportamento parlamentar. Dessa forma, pretende-se apresentar evidências importantes para o debate sobre o instituto jurídico do financiamento eleitoral e, também, subsídios para se minorar o incentivo ao *rent seeking* na produção do Direito brasileiro.

4.1 Liderança e influência econômica

No capítulo anterior, destacou-se que uma das explicações propostas por Fernando Limongi e Argelina Cheibub (1998) para os altos índices de disciplina partidária e de

¹ Outra conclusão interessante formulada por Figueiredo Filho (2009, p. 59), reside no fato de que, embora em menor número (23,7%), os estudos que não encontraram evidências significativas na influência das doações de campanha sobre o voto dos parlamentares têm maior grau de relevância em citações bibliográficas que aqueles em que os resultados se mostraram relevantes estatisticamente. Embora não aprofunde na investigação sobre a causa para esse resultado, o autor suscita a hipótese de que os estudos com resultados negativos representam uma inflexão no debate sobre o tema, o que estimularia sua citação em outros estudos como contraponto à discussão.

previsibilidade nas votações parlamentares no Brasil reside no papel desempenhado pelos líderes partidários e nos poderes a eles atribuídos pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No caso específico da Câmara, as principais funções dos líderes estão previstas no art. 10 do Regimento Interno²:

Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas:

I - fazer uso da palavra, nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, combinado com o art. 89; (Inciso adaptado aos termos da Resolução nº 3, de 1991)

II - inscrever membros da bancada para o horário destinado às Comunicações Parlamentares;

III - participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus Vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta;

IV - encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto;

V - registrar os candidatos do Partido ou Bloco Parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa, e atender ao que dispõe o inciso III do art. 8º;

VI - indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

De fato, da leitura desse dispositivo compreende-se que os líderes assumem grande destaque em termos de representação do partido, orientação de bancada e possibilidade de distribuição de acesso de seus correligionários, tanto aos cargos da Mesa Diretora quanto à Tribuna da Câmara, para fazer pronunciamentos.

Na visão de Fabiano Santos (2006, p. 231), além da função de distribuição de direitos parlamentares, esses representantes dos partidos centralizam o processo decisório nas Casas Legislativas por meio do Colégio de Líderes – órgão com funções consultivas e também deliberativas a respeito de questões cruciais para o andamento das discussões, como a convocação de sessões extraordinárias ou secretas, a prorrogação da Ordem do Dia, a solicitação de preferência para determinada votação ou o número de integrantes das Comissões. Na prática, o Colégio de Líderes controla o fluxo dos trabalhos legislativos, e seu funcionamento está assim previsto no Regimento Interno da Câmara:

Art. 20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.

§ 1º Os Líderes de Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto.

§ 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o

² Da mesma forma, as principais competências dos líderes partidários estão expressas nos arts. 66, 78, 154, § 7º, 293, II, e 338 do Regimento do Senado Federal. As referências ao Regimento citadas neste trabalho estão de acordo com a última atualização normativa, realizada pela Resolução nº 12/2015. (SENADO FEDERAL, 2015).

critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

A ascendência dos líderes partidários durante a tramitação dos projetos normativos também está expressa na possibilidade de realizarem requerimento de urgência para deliberação de projetos em Plenário (art. 154, II), inclusão da matéria na ordem do dia para discussão e votação imediata de assuntos de relevância (art. 155), solicitação de prioridade para que sejam dispensadas exigências regimentais a fim de que a matéria entre na ordem do dia (art. 158) e de preferência na sequência de proposições em discussão (art. 160, § 4º). Durante as sessões, os líderes também podem se valer de suas prerrogativas para ditar o ritmo da apreciação dos projetos, seja por meio de requerimentos de adiamento da discussão (art. 177) e de encerramento da discussão para início da votação (art. 178). Uma vez iniciado o processo de votação, podem ainda solicitar seu adiamento (art. 193) e requerer que o sistema de aferição dos votos se dê de maneira nominal – e não simbólica, como é a regra – ou solicitar a verificação do quórum de votação (arts. 185, *caput*, §§ 3º e 4º). Deve-se ressaltar, ainda, que durante todo o processo os líderes têm a oportunidade de, a qualquer tempo, fazer comunicações destinadas ao debate em torno de assuntos de relevância nacional (art. 66, § 1º).

Márcia Cruz (2009, p. 103) também ressalta a prevalência dos líderes dos partidos nos procedimentos de alteração dos textos legislativos em discussão. De acordo com o Regimento da Câmara dos Deputados, as solicitações para votação em separado de partes de proposições – prática conhecida como “destaque” –, assim como para a verificação de quórum de votações de emendas, somente podem ser feitas pelo líder do partido, e estão sujeitas a limites. Sendo assim, o conjunto das demandas de todos os parlamentares de um partido durante o processo de votação precisa ser filtrado pelos líderes – e isso, obviamente, lhes confere um grande poder na tramitação legislativa.

Por sua função central na condução dos trabalhos legislativos, os líderes partidários são vistos por Lee J. Alston *et al.* (2005, p. 19) como intermediários entre os interesses dos parlamentares e do Poder Executivo. Em outras palavras, são os líderes partidários que comunicam as demandas individuais dos legisladores nas negociações com o governo.

Diante da importância dos líderes no processo legislativo, Octávio Amorim Neto, Gary Cox e Matthew McCubbins (2003, p. 552) analisam as relações entre Executivo e Legislativo sob a perspectiva dos “cartéis legislativos” (tradução considerada mais apropriada para o termo original *agenda cartels*). Para os autores, da mesma forma que, nos cartéis econômicos, as empresas que detêm parcelas relevantes do mercado podem se unir para impor suas condições de preços e quantidades; nos cartéis legislativos, os agentes que possuem o controle dos postos-

chave no processo legislativo podem chegar a acordos para definir quais propostas serão apreciadas, e qual será o resultado esperado da votação. Segundo essa lógica, tanto o Presidente da República quanto os líderes partidários têm poder de agenda para influenciar a tramitação das propostas legislativas; ademais, no presidencialismo de coalizão brasileiro, existem incentivos suficientes para que eles coordenem suas ações e controlem o processo de elaboração de normas.

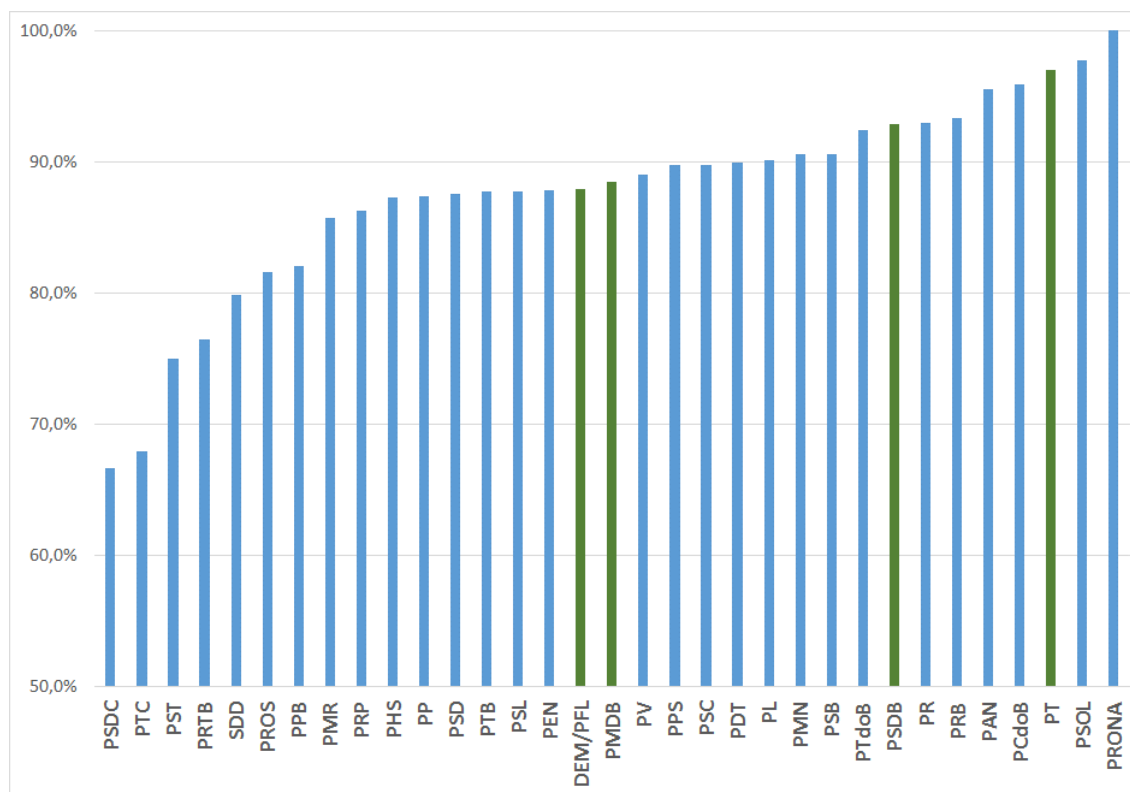
Diante da importância dos líderes partidários de ditar o ritmo do processo legislativo e garantir que os parlamentares de seu partido votem de forma consideravelmente disciplinada, muitas vezes em consonância com os anseios do Presidente da República, é de se esperar que grupos sociais tenham interesse em ter acesso a essas figuras-chave do Congresso Nacional. Esta tese, portanto, investiga o perfil de financiamento de suas campanhas eleitorais, a fim de verificar se há indícios de que empresas aplicam um volume de recursos maior para esses parlamentares visando a um tratamento diferenciado no processo de elaboração das normas brasileiras.

Com o objetivo de averiguar se há realmente um “cartel legislativo” entre o Presidente da República e os líderes partidários atuando nos trabalhos parlamentares, e de que forma o processo legislativo sofre a influência de interesses econômicos, foram analisadas todas as 276 votações nominais de medidas provisórias realizadas entre 2001 e 2014 na Câmara dos Deputados. A escolha por centrar a análise das medidas provisórias deve-se aos já analisados incentivos à barganha política que elas contêm, e o limite temporal de 2001 a 2014 deve-se ao novo regime de tramitação instituído com a EC nº 32/2001. Além disso, analisar as votações nominais é importante porque nelas podem ser identificados os posicionamentos dos líderes e de cada parlamentar a respeito dos temas em votação e, assim, inferir a disciplina partidária e a fidelidade aos interesses do governo.

A primeira observação dessa análise é que, das 666 MPs editadas no período, apenas 179 (ou seja, 26,9%) tiveram um ou mais dispositivos submetidos a votação nominal – e isso inclui tanto a MP em si, quanto o parecer do relator ou emendas ou dispositivos destacados para votação em separado. Esse resultado por si só já demonstra o poder de agenda do Executivo e dos líderes partidários, conforme proposto por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo nos inúmeros trabalhos citados: praticamente três de cada quatro medidas provisórias editadas no Brasil são decididas apenas com votações simbólicas; ou seja, todos os seus dispositivos são votados a partir dos acordos celebrados entre as lideranças dos partidos e representantes do Presidente da República antes da votação propriamente dita.

A constatação de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1994), de que há fidelidade partidária no Brasil, também continua válida no caso das medidas provisórias aprovadas recentemente: na média, 91,1% dos Deputados permaneceram fiéis à orientação de seus líderes partidários nas votações analisadas. O Gráfico 26 mostra como cada partido se comportou, com destaque para PT (o mais disciplinado das grandes legendas, com 97%), PSDB (92,9%), PMDB (88,5%) e DEM/PFL (87,9%).

Gráfico 26 – Percentual de disciplina partidária em votações nominais de medidas provisórias (2001 a 2014)

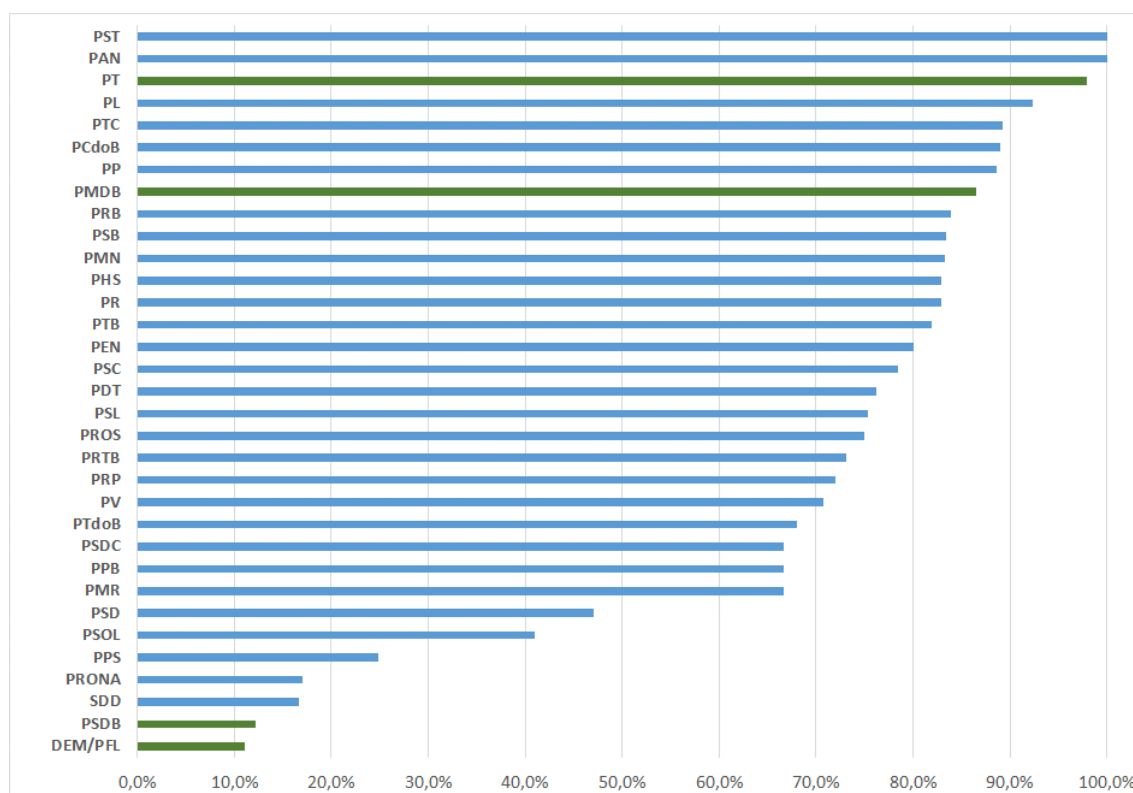


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações da Câmara dos Deputados.

Para verificar se a base de sustentação construída pelo governo entre os partidos se manteve ou não fiel – ou seja, se o presidencialismo de coalizão brasileiro continuou funcionando a contento para o chefe do Poder Executivo –, foi pesquisada a média da coincidência entre a orientação do líder do governo e a recomendação de voto dos líderes dos partidos em todas as 276 votações nominais de MPs. Como pode ser visto no Gráfico 27, entre os partidos maiores, o PT guarda a maior sintonia com o governo (em 98% dos casos a orientação do partido era votar com o governo), enquanto no polo oposto encontram-se PSDB (12,1%) e DEM/PFL (11%) – principais partidos da oposição. Esse resultado é condizente com

o recorte temporal da pesquisa, que em função da disponibilidade de dados, privilegiou quase que exclusivamente o período em que o PT assumiu a Presidência da República. Mas o fato mais relevante é que grande parte dos partidos apresenta altos percentuais de coincidência com a posição assumida pelo governo – inclusive o PMDB, com 88,6% de sintonia com o governo. Essa sintonia entre o governo e a maioria dos partidos conferiu grande margem para a aprovação das medidas provisórias – o que também corrobora as conclusões de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1999), assim como a visão de cartel legislativo proposta por Octávio Amorim Neto, Gary Cox e Matthew McCubbins (2003).

Gráfico 27 – Percentual de coincidência entre orientação do partido e do governo em votações nominais de medidas provisórias (2001 a 2014)

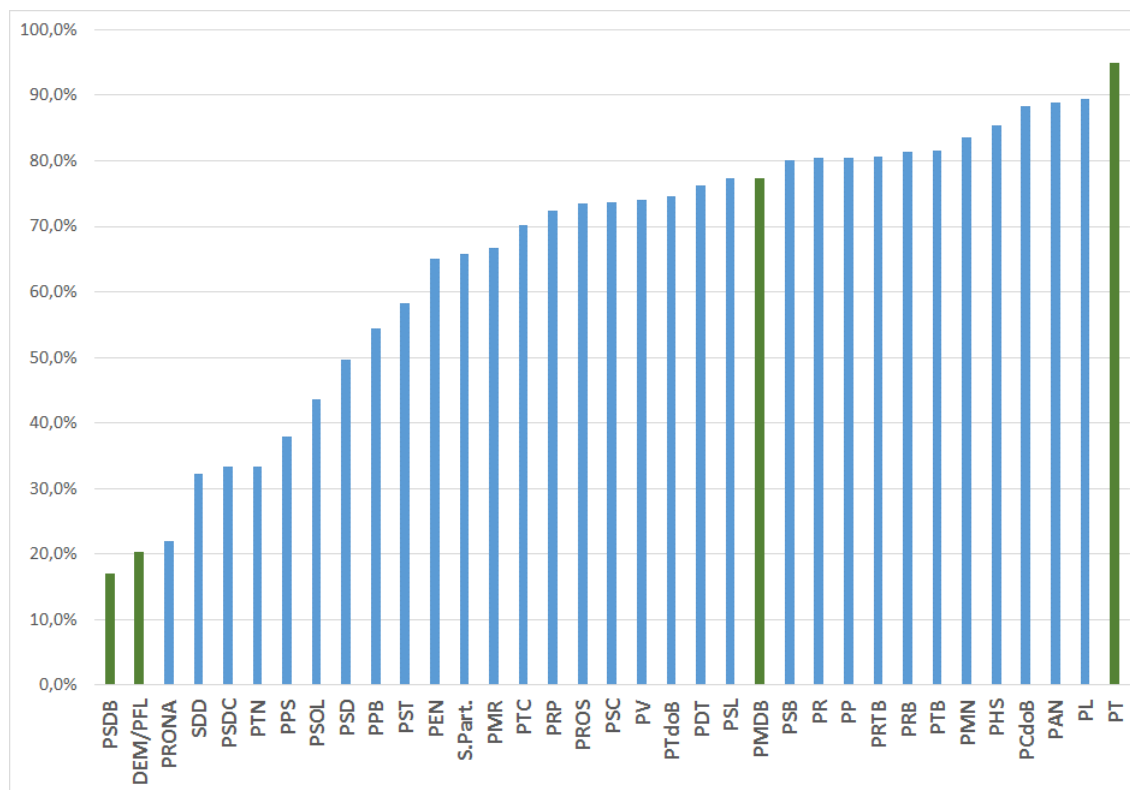


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações da Câmara dos Deputados.

Outro aspecto que merece ser analisado são os casos em que cada Deputado Federal votou contra ou a favor da orientação do governo. Essa medida é importante para mensurar qual o percentual de votos que a Presidência da República consegue efetivamente angariar em cada partido, independentemente do posicionamento da liderança partidária. Esse indicador, expresso no Gráfico 28, é praticamente uma síntese dos dois anteriores: como a disciplina partidária é alta no Brasil e o governo consegue construir uma base heterogênea de sustentação

entre os partidos, o Poder Executivo consegue obter não apenas um elevado percentual de adesão dos partidos que compõem a sua base, como também importantes defecções em partidos da oposição, a depender do conteúdo da matéria em votação. Neste ponto tem-se um indicativo para a crítica apresentada por autores como Scott Mainwaring (1991) e Barry Ames (2003), que apontam que o presidencialismo de coalizão brasileiro apresenta um alto custo em termos de concessões feitas pelo Executivo (cargos políticos, emendas parlamentares e até mesmo corrupção) para garantir a governabilidade e, assim, evitar crises políticas. Barry Ames (2003, p. 340), por exemplo, relativiza o poder da liderança partidária ao verificar que, em votações cruciais e com grande controvérsia entre a sociedade, os líderes têm menos influência no resultado das eleições do que a liberação de verbas pelo Poder Executivo para as emendas parlamentares.

Gráfico 28 – Percentual de votos em sintonia com o governo por partido em votações nominais de medidas provisórias (2001 a 2014)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações da Câmara dos Deputados.

O conjunto de dados apresentados nesta seção revela, portanto, que há grande preponderância do Poder Executivo e dos líderes partidários na definição da agenda legislativa, embora a necessidade de obter maiorias expressivas, mesmo junto a parlamentares da oposição,

indique um alto custo – político e econômico – para manter a governabilidade. Sob esse ponto de vista, as duas interpretações mais consolidadas para o presidencialismo de coalizão brasileiro – tendo como pesquisadores mais emblemáticos Fernando Limongi e Argelina Cheibub, de um lado, e Scott Mainwaring e Barry Ames, de outro – antes de serem antagônicas, são complementares.

Nesta tese advoga-se, contudo, que ambas as linhas de pesquisa perdem de vista um elemento muito importante para o funcionamento da democracia brasileira e o modo como as leis são elaboradas no país: esse arranjo institucional com, de um lado, um Presidente da República com amplos poderes legislativos e, de outro, líderes partidários com grande ascendência sobre seus correligionários é muito permeável à influência de grandes grupos de interesses, sobretudo econômicos.

Partindo do pressuposto de que a agenda legislativa é definida em conjunto pelo Poder Executivo e os líderes dos vários partidos que constituem a base governista no Congresso, o raciocínio defendido é que dessa situação surja um problema de ação coletiva para os destinatários dos projetos de leis em discussão. Assim, agendas reformistas que podem beneficiar a coletividade, envolvendo interesses difusos, mas que trazem prejuízos a grupos organizados – como as reformas tributária, previdenciária, política, trabalhista, administrativa etc. – têm baixa probabilidade de serem aprovadas, pois poderão encontrar resistência de líderes dos partidos da coalizão, tal qual preconizado ainda na época da Assembleia Nacional Constituinte por Sérgio Abranches (1988)³. Em compensação, grupos de interesses bem organizados conseguem ter acesso a Ministros de Estado, à alta cúpula da Presidência da República e aos líderes partidários, aumentando a chance de terem seus pleitos inseridos na agenda legislativa governista – via medida provisória, de preferência, ou algum projeto de lei tramitando em regime de urgência.

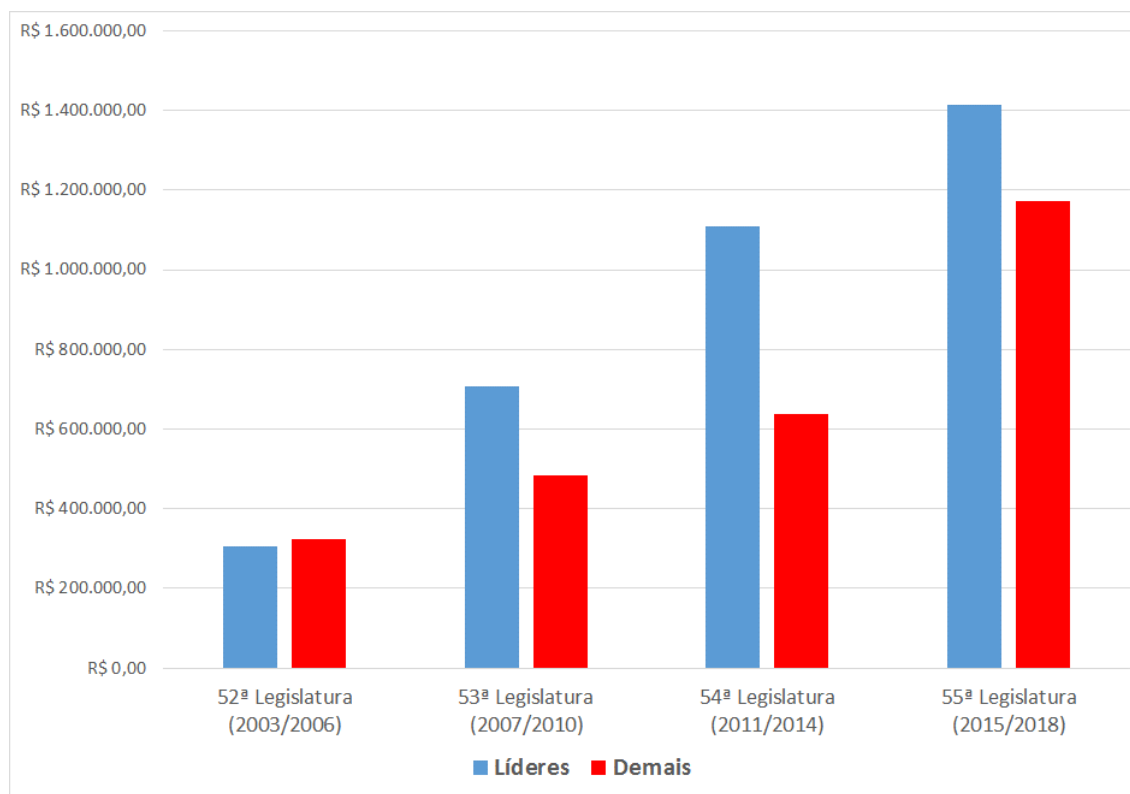
Se esta linha de raciocínio estiver correta, tendem a prosperar no Congresso as propostas que trazem consigo benefícios concentrados e custos diluídos repassados à sociedade – via aumento da carga tributária ou preços mais elevados, por exemplo. Reformas com ganhos difusos e prejuízos concentrados têm poucas chances de ser aprovadas.

A análise das contribuições de campanha e de dados sobre a atuação parlamentar apresenta algumas evidências que corroboram essa hipótese. Assumindo que a decisão de

³ Sobre esse aspecto, Barry Ames (2003) questiona a importância creditada à elevada taxa de aprovação dos projetos do Executivo argumentando que esses números não levam em conta os casos em que o governo nem sequer consegue propor ao Congresso reformas que considera importantes, diante da reação negativa dos líderes partidários.

financiar determinado partido ou candidatura é um meio de obter acesso privilegiado perante os parlamentares, e que isso tem efeitos sobre a probabilidade de serem arquivadas propostas que prejudiquem e de serem aprovados projetos que melhorem o *status quo* dos doadores, calculou-se o volume médio de doações realizadas por empresas aos líderes partidários frente ao financiamento das campanhas dos demais Deputados Federais que exerceram mandatos nas últimas legislaturas. O resultado se encontra no Gráfico 29.

Gráfico 29 – Média de doações de pessoas jurídicas a líderes partidários e demais Deputados Federais nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014



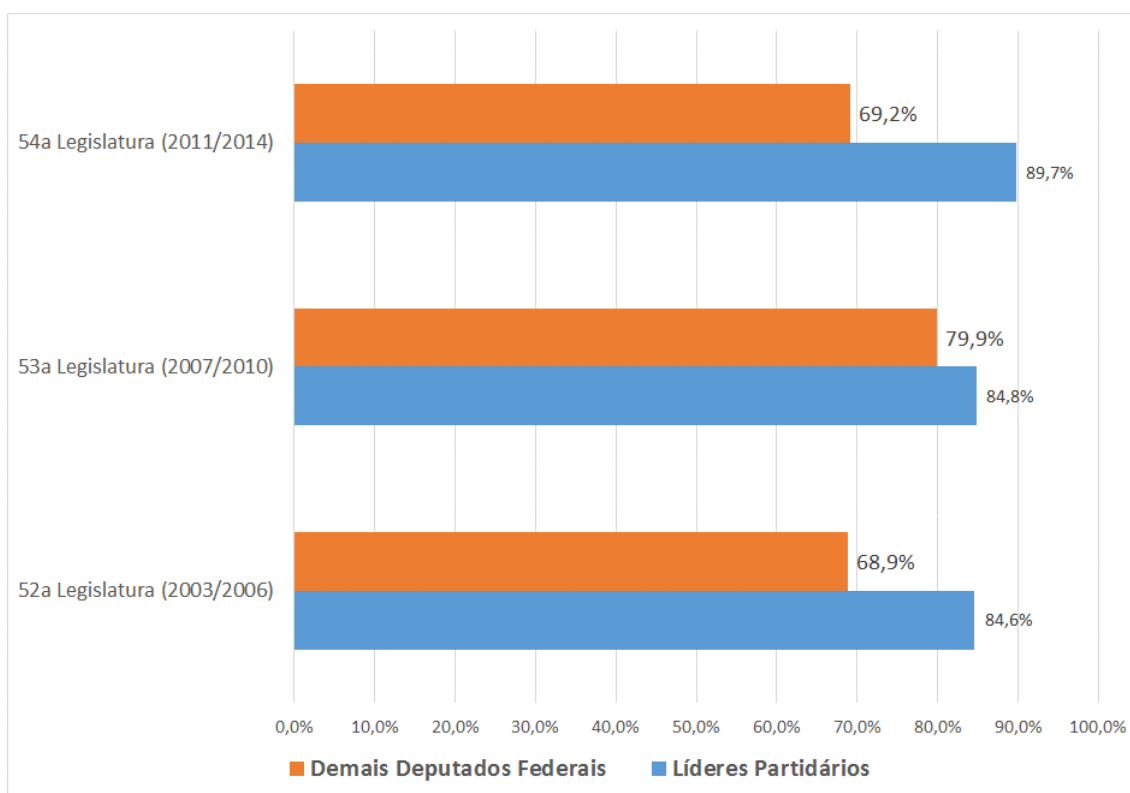
Nota: Foram incluídos no cálculo todos os Deputados que exerceram mandato durante a legislatura, inclusive suplentes que assumiram temporariamente.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações da Câmara dos Deputados e do Tribunal Superior Eleitoral.

Como visto, com exceção da 52ª Legislatura (2003-2006), as doações recebidas pelos líderes são superiores às dos demais Deputados. A diferença entre os dois grupos é estatisticamente relevante para a 53ª Legislatura (2007-2010), num nível de significância inferior a 5%; e para a 54ª Legislatura (2010-2014), com nível de significância inferior a 1%. Embora os líderes tenham recebido mais que o restante dos Deputados na eleição de 2014, a diferença entre os dois grupos não se mostrou estatisticamente relevante.

Contra essa evidência de que o setor privado busca acesso privilegiado aos líderes partidários por meio do financiamento eleitoral, poderia ser argumentado que os doadores de campanha, no momento de decidir quanto destinar a cada candidatura, não teriam como prever se aquele candidato venceria as eleições ou, muito menos, se tornaria líder partidário. No entanto, é preciso destacar que os líderes partidários geralmente são mais experientes e têm uma carreira política mais consolidada, conforme demonstram os dados sobre taxas de reeleição de Deputados Federais nos últimos anos (Gráfico 30).

Gráfico 30 – Taxa de reeleição de líderes partidários e demais Deputados Federais nas eleições de 2002, 2006 e 2010



Nota: Foram incluídos no cálculo todos os Deputados que exerceram mandato durante a legislatura, inclusive suplentes que assumiram temporariamente.

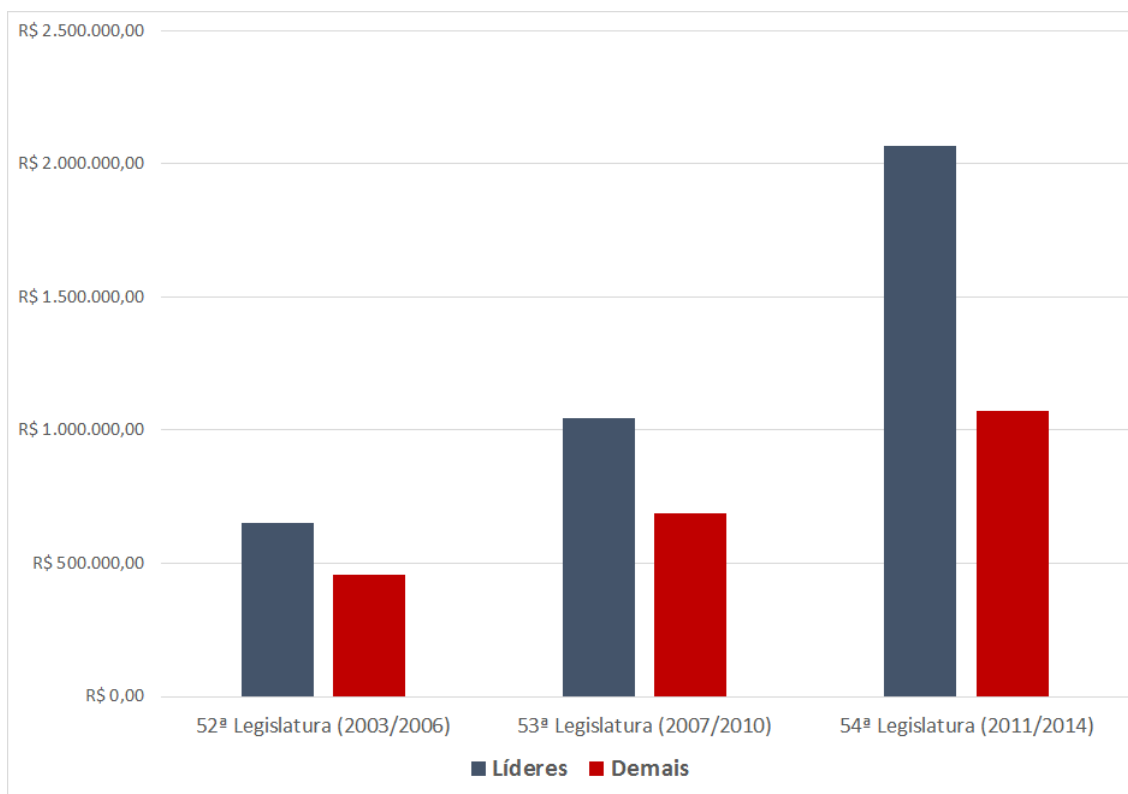
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações da Câmara dos Deputados e do Tribunal Superior Eleitoral.

Os resultados apresentados no Gráfico 30 reforçam a constatação de Eduardo Leoni, Carlos Pereira e Lúcio Rennó (2004, p. 126), que, ao analisarem a evolução das carreiras políticas dos Deputados Federais da 51ª Legislatura (1995-1998), constataram que os ocupantes de posições estratégicas, como a liderança dos partidos, têm menor probabilidade de se aposentarem mais cedo ou concorrem a outros cargos públicos. Para os autores, aqueles que

têm poder de agenda no processo decisório da Câmara recebem grande incentivo para se reeleger e manter uma posição de destaque nas legislaturas seguintes.

Diante de um quadro em que líderes partidários têm grande ascendência sobre seus correligionários e alcançam visibilidade midiática suficiente para desfrutar de maiores chances de reeleição, é de se esperar, então, que eles atraiam mais doações privadas também nas eleições seguintes. O Gráfico 31 comprova estatisticamente que líderes partidários que decidem buscar a reeleição na Câmara dos Deputados recebem mais contribuições de empresas que seus pares. Nos três últimos pleitos, a diferença entre as doações médias dos líderes e dos demais Deputados mostrou-se estatisticamente relevante com níveis de significância de 10% (2006), 5% (2010) e 1% (2014).

Gráfico 31 – Média de doações de pessoas jurídicas a líderes partidários e demais Deputados Federais nas eleições de 2002, 2006 e 2010



Nota: Foram incluídos no cálculo apenas os Deputados que tentaram a reeleição para o cargo de Deputado Federal nas eleições seguintes.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações da Câmara dos Deputados e do Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados apresentados no Gráfico 31 indicam, portanto, que a posição-chave desempenhada pelos líderes partidários no presidencialismo de coalizão brasileiro é explorada pelo setor privado, que busca aproximar-se desses detentores de poder de agenda no processo

legislativo por meio de doações eleitorais. Pesquisas futuras sobre o comportamento dos líderes partidários em votações que envolvam interesses econômicos concentrados para determinados setores, contudo, precisam ser realizadas para comprovar essa tese.

Nas seções seguintes serão apresentados indicadores adicionais a respeito de outros aspectos da atividade parlamentar que contribuem para a visão de que o presidencialismo de coalizão brasileiro favorece grupos de interesse e, em última instância, a produção das normas jurídicas no Brasil.

4.2 Frentes Parlamentares, contribuições de campanha e adesão de parlamentares

Gustavo Araujo (2014, p. 16), aprofundando uma questão levantada por Adam Przeworski (2011), alerta que é muito difícil aferir as posições particulares dos atores políticos sobre temas de políticas públicas – e isso compromete a análise do efeito das doações de campanha sobre o comportamento parlamentar. Em sua opinião, a relação entre financiamento eleitoral e, por exemplo, votação de um projeto ou propositura de projetos de lei ou emendas não é totalmente linear. Podem existir casos em que, a depender do assunto, o parlamentar se posicione contra os interesses de seus doadores – seguindo suas convicções ou o apoio de outros grupos de interesses – ou ainda casos em que legisladores se alinhem com setores mesmo não tendo recebido doações deles – igualmente por motivos ideológicos, por *lobby* ou, ainda, visando a doações nas eleições futuras.

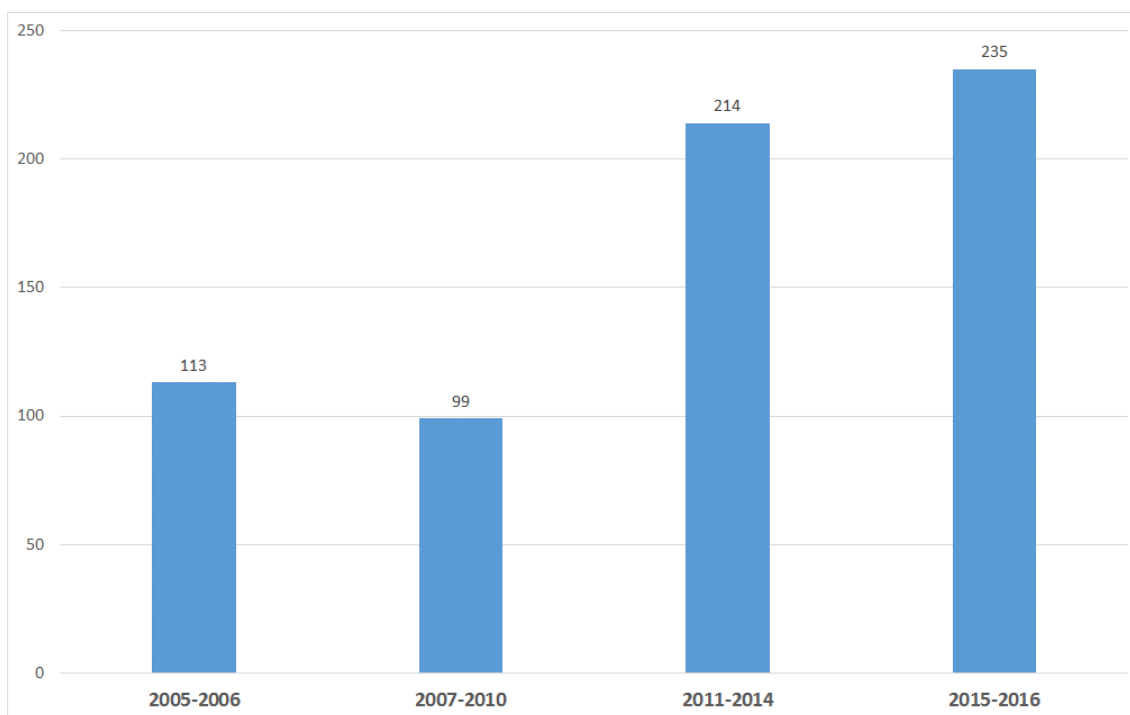
Uma das formas de minorar essa dificuldade é analisar a adesão de Deputados e Senadores às chamadas Frentes Parlamentares. Popularmente conhecidas como “bancadas”, são associações multipartidárias de parlamentares para promover determinados interesses ou temas. Muito mencionadas na imprensa – com frequentes referências às “bancadas” ruralista, evangélica, ambientalista, da “bala”, da “bola” etc. –, mas ainda pouco estudadas academicamente, as Frentes Parlamentares têm assumido um papel muito importante nos últimos anos e podem ser determinantes em votações de temas de grande repercussão social.

Embora a atuação concertada de parlamentares provenientes de diversos partidos para defender causas comuns provavelmente sempre tenha existido, somente recentemente, por meio do Ato da Mesa nº 69, de 10/11/2005, o registro das Frentes passou a ser exigido para que elas possam utilizar o espaço físico da Câmara para reuniões e ter seus atos divulgados pelos meios de comunicação (TV, rádio, jornal e página da Câmara na internet). De acordo com o art. 2º do citado Ato:

Art. 2º Para os efeitos deste Ato, considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

Na atual legislatura (2015-2018), existiam até o momento em que esta tese foi redigida 235⁴ Frentes Parlamentares registradas sobre os mais variados assuntos – da promoção do rodeio ao combate à corrupção, do apoio ao potássio brasileiro à defesa da vida e da família. O Gráfico 32 revela, ainda, um movimento crescente na criação dessas associações multipartidárias de parlamentares.

Gráfico 32 – Número de Deputados Federais vinculados às Frentes Parlamentares de apoio aos setores de construção civil e infraestrutura que foram financiados por empresas do setor (2015-2018)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações da Câmara dos Deputados.

Uma possível explicação para esse crescimento das Frentes Parlamentares reside na tentativa de solução para o problema de coordenação enfrentado pelos parlamentares. Embora não discutam diretamente esses grupos suprapartidários, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1998, p. 98) consideram que Deputados e Senadores, ao decidirem sobre seus votos, ponderam suas chances de vitória e derrota, levando em consideração a distribuição de

⁴ A relação das Frentes Parlamentares da Câmara dos Deputados encontra-se disponível no seguinte endereço: <<http://www.camara.gov.br/internet/deputado/frentes.asp>>. Acesso em: 12 maio 2016.

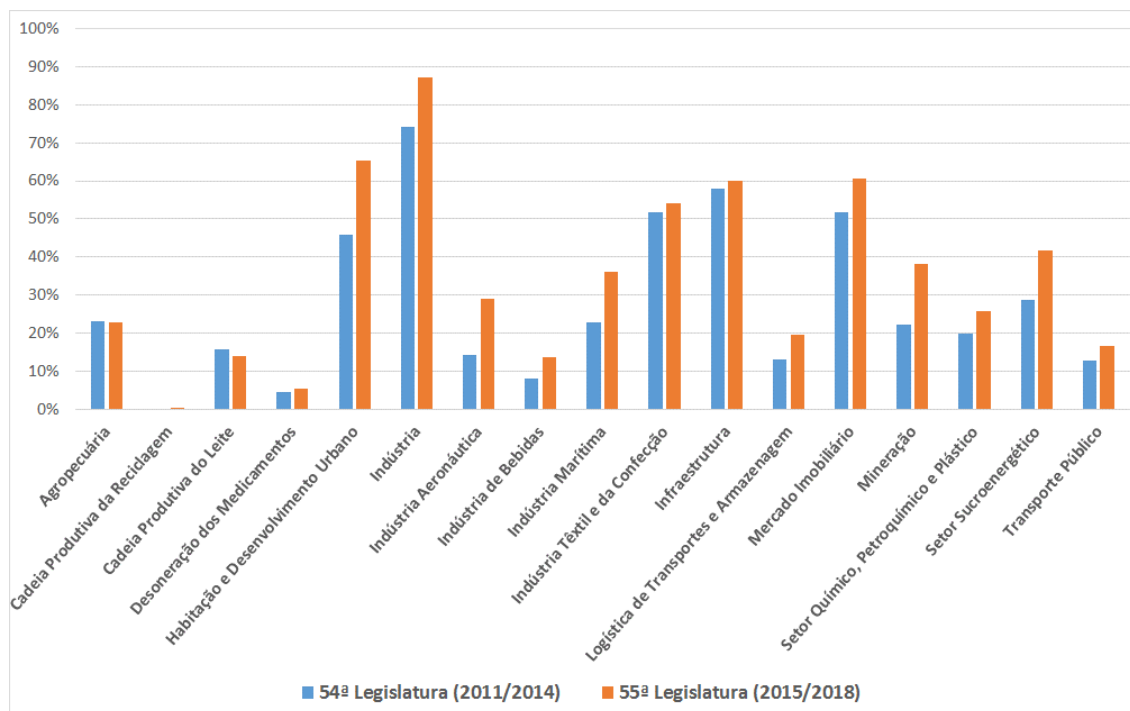
recursos de patronagem que o Poder Executivo e os líderes partidários oferecem a seus aliados. Assim, cada parlamentar procura coordenar suas ações com as de seus colegas para maximizar a probabilidade de, em caso de discordância com o governo, conseguir derrotá-lo – caso contrário, ele poderia ser marginalizado pelo Poder Executivo em questões como liberação de recursos para emendas parlamentares, nomeação de indicados para cargos em comissão etc. Sob essa visão, a formação de Frentes Parlamentares poderia representar um instrumento de ação coletiva dos parlamentares.

No entanto, a formação de Frentes também pode constituir um veículo para a ação de grupos de interesses na tramitação legislativa – e isto vale tanto para causas sociais, quanto econômicas. A vinculação a uma Frente seria, portanto, uma sinalização de que o parlamentar está comprometido a defender os interesses de determinado grupo no Congresso Nacional.

Com o objetivo de verificar a influência econômica na atuação dos parlamentares, foram selecionadas dezessete Frentes Parlamentares que defendem temas de interesse de determinados setores econômicos nas últimas duas legislaturas (2011-2014 e 2015-2018)⁵. Uma vez obtida a relação de seus integrantes, consultou-se sua lista de doadores e, por meio do cruzamento das informações do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas dos doadores, obteve-se seu setor de atuação segundo o CNAE do IBGE. Em seguida, filtraram-se as doações provenientes apenas dos setores relacionados ao tema da Frente Parlamentar. O Gráfico 33 sintetiza o resultado dessa pesquisa, apresentando o percentual de membros de cada Frente que receberam doações de campanha de empresas do setor relacionado.

⁵ As informações sobre a composição das Frentes na 52ª e 53ª Legislaturas não foram consideradas porque encontram-se dispersas nas edições do Diário da Câmara dos Deputados e em arquivos de difícil manipulação. Consultada, a Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados informou que não dispõe de um cadastro unificado sobre a composição das Frentes Parlamentares.

Gráfico 33 – Percentual de Deputados Federais vinculados a Frentes Parlamentares que receberam doações de empresas do setor – 54ª e 55ª Legislaturas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações da Câmara dos Deputados e do Tribunal Superior Eleitoral.

Cruzando dados de filiação às Frentes com as doações de campanha recebidas por seus membros, constatou-se, primeiramente, que o percentual de parlamentares que receberam contribuições de empresas daquele setor em geral cresceu entre a 54ª e a 55ª Legislaturas. Isto pode ser entendido como uma evidência de que as Frentes têm conseguido atrair um número maior de Deputados que, tendo recebido doações do setor, assume publicamente a defesa de interesses a ele relacionados.

Tomando a situação de cada Frente em particular, destacam-se como tendo a maior participação de membros que receberam doações de empresas do setor aqueles de perfil mais abrangente, como as Frentes de apoio à indústria (com quase 90% de seus membros com financiamento de empresas industriais) e aquelas relacionadas ao setor de construção civil e infraestrutura: Habitação e Desenvolvimento Urbano (65,4%), Mercado Imobiliário (60,7%) e Infraestrutura (60%). Esse resultado era esperado, uma vez que quanto mais abrangente a atuação da frente, mais setores ela abarca e, portanto, maior deve ser o índice de parlamentares que receberam doações dos setores interessados.

O resultado mais evidente para os fins desta análise vem de Frentes Parlamentares com foco mais restrito, e que ainda assim conseguem atrair um percentual relevante de filiados que tiveram suas campanhas custeadas parcialmente por empresas do setor. Nesse campo mais

restrito, destacam-se as Frentes de apoio à indústria têxtil e de confecção (54,3% de seus membros com doações do setor), do setor sucroenergético (41,7%), da mineração (38,2%) e da indústria marítima (36,2%).

Merece especial atenção, ainda, a Frente de Apoio à Agropecuária (FPA). A chamada “bancada ruralista”, considerada como tendo importante atuação na defesa dos interesses do agronegócio, apresentou um percentual relativamente baixo de membros que foram contemplados com recursos de empresas do setor nas eleições anteriores – em torno de 23% nas duas últimas legislaturas. Há fortes suspeitas, no entanto, de que esses dados estejam subestimados: analisando as atividades de ocupação dos Deputados filiados à FPA declaradas à Câmara dos Deputados e ao TSE, identificou-se que 13 membros da 54ª Legislatura e 12 na 55ª, mesmo não tendo recebido doações de empresas do setor, autoproclamavam-se “produtores rurais”, “pecuaristas”, “agricultores familiares”, “agropecuaristas” e afins. Ou seja, é possível imaginar que, nesta Frente Parlamentar, o interesse de seus membros com os assuntos do setor se manifeste não apenas nas doações recebidas de empresas relacionadas, mas da própria atividade profissional dos Deputados. Essa evidência abre a possibilidade para que pesquisas futuras analisem o interesse particular de Deputados e sua atuação parlamentar – uma das sugestões é utilizar as informações sobre patrimônio pessoal declaradas ao TSE e disponíveis para consulta no Repositório de Dados Eleitorais.

Nesse ponto, é importante levantar algumas hipóteses para compreender melhor a forma de atuação das Frentes Parlamentares no processo legislativo. Em primeiro lugar, é preciso destacar que a adesão a essas associações multipartidárias tem custo baixíssimo para o parlamentar – basicamente, basta assinar uma lista de filiação, sem precisar se comprometer com a defesa de propostas, com o trabalho nas plataformas políticas ou com a propositura de projetos de lei, emendas ou sua relatoria. Isso pode explicar, em parte, o número elevado de parlamentares que, embora associados à Frente, não possuem vinculação com empresas do setor via financiamento eleitoral.

Outra possibilidade é que o parlamentar se filie a uma Frente Parlamentar não por haver recebido doações de empresas daquele setor, mas por ter outros interesses eleitorais, como, por exemplo, ter sua base eleitoral numa região com grande predomínio de atividades daquele setor, ou ser empregado daquele setor.

O expressivo número de membros das Frentes cujas campanhas não receberam dinheiro de empresas do setor também pode ser creditado ao interesse do Deputado não na promoção do setor, mas nos efeitos gerais que as políticas defendidas pela Frente podem ter sobre outros grupos sociais. É o caso de Frentes como da Cadeia de Reciclagem, de apoio ao

Transporte Público e da Desoneração de Medicamentos – todas com baixa participação de parlamentares que receberam doações de empresas desses setores. Nesse caso, o foco mais amplo das Frentes, com temas de grande repercussão social, pode ter atraído Deputados interessados nas questões ambiental, de ampliação de acesso ao transporte público e de saúde pública, respectivamente, e não nos objetivos das indústrias de reciclagem, transporte/automobilística ou farmacêutica.

Outro fator que torna esse quadro da relação entre financiamento eleitoral e participação em Frentes Parlamentares setoriais mais turvo são as já citadas “doações ocultas” – doações feitas por pessoas físicas ou jurídicas para partidos ou candidatos que, por sua vez, posteriormente repassam esses valores para outros candidatos. Embora o TSE tenha aperfeiçoado a regulação para coibir esse problema de falta de transparência, o problema ainda persiste em certo grau e pode indicar que os dados apresentados acima estejam subestimados.

Por fim, como mencionado no Capítulo 2, a estrutura societária dos grupos empresariais brasileiros também pode ter contribuído para uma incidência mais baixa de membros das Frentes Parlamentares que receberam doações de empresas do setor. Nesse caso, grandes corporações podem realizar doações eleitorais utilizando o CNPJ de subsidiárias, coligadas e afins, camuflando assim a relação entre setor da empresa doadora e candidato beneficiado.

Apesar dessas limitações, uma questão interessante a ser investigada mais a fundo no futuro é identificar se parlamentares que receberam doações de empresas do setor têm atuação mais marcante nas atividades da Frente Parlamentar que aqueles que não receberam valor algum.

Analisando os dados das dezessete frentes setoriais pesquisadas, surgem algumas evidências sobre essa questão. Tomou-se, primeiramente, o conjunto de seus filiados na 54^a Legislatura que conseguiram se reeleger nas eleições seguintes e, assim, mantiveram seus mandatos na 55^a Legislatura. Caso as frentes tivessem instrumentos para induzir o engajamento de seus membros, seria de se esperar que boa parte dos reeleitos renovasse sua adesão na legislatura seguinte. Os números informados na Tabela 7, porém, indicam que, dos membros das Frentes Parlamentares que conseguiram se reeleger, apenas 55,8% filiaram-se novamente à mesma Frente no mandato seguinte. Atenta-se para o fato de que esse número é praticamente idêntico entre os grupos que haviam recebido doações de empresas do setor (desses, 55,1% renovaram a filiação) e que não receberam doações (56,1% de manutenção).

Tabela 7 – Taxa de renovação da filiação a Frentes Parlamentares selecionadas entre a 54ª e a 55ª Legislaturas

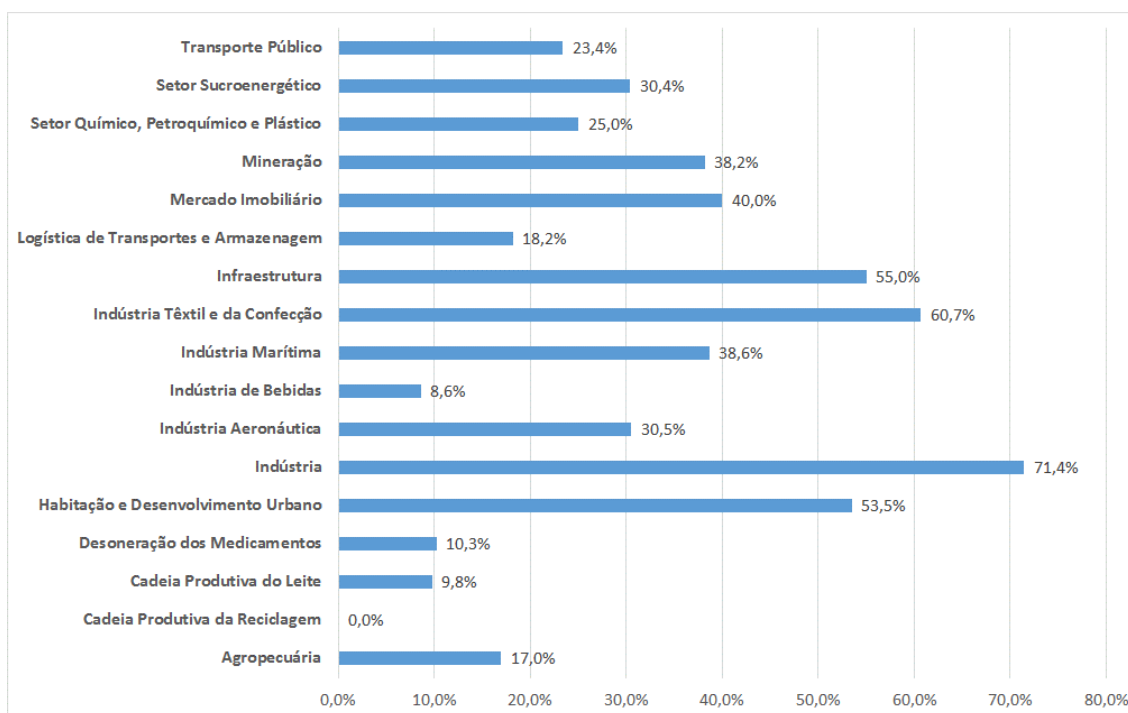
	Membros Reeleitos			Membros Reeleitos que Renovaram sua Filiação			Percentual de Renovação da Filiação		
	Que Não Tinham Recebido Doação Setorial	Que Tinham Recebido Doação Setorial	Total	E Não Tinham Recebido Doação Setorial	E Tinham Recebido Doação Setorial	Total	Entre Aqueles Que Não Tinham Recebido Doação Setorial	Entre Aqueles Que Tinham Recebido Doação Setorial	Total
Agropecuária	80	24	104	53	18	71	66,3%	75,0%	68,3%
Cadeia Produtiva da Reciclagem	113	0	113	37	0	37	32,7%	-	32,7%
Cadeia Produtiva do Leite	86	17	103	51	10	61	59,3%	58,8%	59,2%
Desoneração dos Medicamentos	121	4	125	78	3	81	64,5%	75,0%	64,8%
Habitação e Desenvolvimento Urbano	59	51	110	43	29	72	72,9%	56,9%	65,5%
Indústria	28	95	123	14	47	61	50,0%	49,5%	49,6%
Indústria Aeronáutica	109	27	136	59	18	77	54,1%	66,7%	56,6%
Indústria de Bebidas	87	12	99	58	10	68	66,7%	83,3%	68,7%
Indústria Marítima	83	30	113	44	14	58	53,0%	46,7%	51,3%
Indústria Têxtil e da Confeção	52	65	117	28	37	65	53,8%	56,9%	55,6%
Infraestrutura	39	59	98	20	28	48	51,3%	47,5%	49,0%
Logística de Transportes e Armazenagem	100	18	118	55	10	65	55,0%	55,6%	55,1%
Mercado Imobiliário	45	57	102	20	30	50	44,4%	52,6%	49,0%
Mineração	90	29	119	55	15	70	61,1%	51,7%	58,8%
Setor Químico, Petroquímico e Plástico	125	31	156	76	16	92	60,8%	51,6%	59,0%
Setor Sucreenergético	87	42	129	46	24	70	52,9%	47,1%	54,3%
Transporte Público	93	11	104	47	6	53	50,5%	54,5%	51,0%
Total	1.397	572	1.969	784	315	1.099	56,1%	55,1%	55,8%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações da Câmara dos Deputados e do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Como se pode verificar na Tabela 7, um número expressivo de parlamentares não renovou sua filiação à Frente Parlamentar na legislatura seguinte. Levando em conta que tal fato ocorre, em maior ou menor grau, em todas as Frentes analisadas, é possível inferir que essas associações de parlamentares que defendem causas comuns têm uma representatividade efetiva menor que a numérica. Recuperando a lógica da ação coletiva proposta por Mancur Olson (1965), é possível imaginar que o baixo custo de adesão a uma Frente Parlamentar induz a um baixo envolvimento em suas ações: não tendo quase nada a perder ao se filiar, o Deputado só terá incentivos a ter uma atuação contundente na promoção dos objetivos da Frente se tiver algo concreto a receber, principalmente em termos eleitorais. Do contrário, sua adesão servirá apenas para fazer número.

Os dados computados nesta pesquisa revelam que a participação em Frentes Parlamentares pode ser recompensada nas eleições seguintes, dependendo do setor econômico em questão. Tomando como base os parlamentares vinculados que não haviam recebido contribuições de empresas do respectivo setor na 54ª Legislatura e foram reeleitos, verificou-se que 26,3% deles foram agraciados com doações de campanha nas eleições seguintes. Os percentuais presentes no Gráfico 34 revelam que esses índices foram particularmente elevados nas Frentes relacionadas aos setores industrial, construção civil e infraestrutura e têxtil, embora nos demais também se verifica uma maior disposição de empresas do setor a investir em campanhas de parlamentares vinculados às Frentes Parlamentares.

Gráfico 34 – Percentual de membros das Frentes Parlamentares que passaram a receber doações de empresas do setor entre a 54ª e a 55ª Legislaturas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações da Câmara dos Deputados e do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

O que os números apresentados nesta seção revelam é que a participação de Frentes Parlamentares que promovem políticas de interesses de determinados setores econômicos pode ser uma estratégia para que os parlamentares atraiam maiores contribuições de campanha nas eleições seguintes e, assim, aumentem sua chance de reeleição. Para isso, no entanto, não basta a simples assinatura do termo de adesão: é necessário agir em favor dos interesses do setor. Sendo assim, considera-se de grande valia para a compreensão da influência econômica no comportamento parlamentar o desenvolvimento de pesquisas futuras sobre a dinâmica de funcionamento das Frentes, o comportamento de seus membros e seu resultado em termos de doações de campanha. Mais adiante neste capítulo, essa relação será explorada por meio da análise da participação de parlamentares associados a Frentes Parlamentares em Comissões e seu posicionamento em votações de interesse dos respectivos setores na Câmara dos Deputados.

4.3 Comissões, Frentes Parlamentares e contribuições de campanha

Embora as Frentes Parlamentares tenham papel relevante na promoção de interesses localizados de determinados setores ou grupos sociais, a investigação da relação entre

financiamento eleitoral e comportamento parlamentar precisa ser direcionada para o modo de funcionamento do Congresso Nacional quanto ao processo legislativo. Tendo esse objetivo em mente, nesta seção será analisada a composição das Comissões Parlamentares, procurando verificar se a indicação dos seus membros pelos líderes partidários está associada às doações de campanha realizadas por empresas que atuam em setores econômicos afetados pelos projetos de lei submetidos à sua apreciação.

As Comissões são órgãos da estrutura das Casas Legislativas que têm como missão organizar o processo legislativo⁶, segundo o estabelecido no art. 58 da Constituição brasileira:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. (BRASIL, 1988).

Como visto, as Comissões assumem papel fundamental na estrutura das Casas Legislativas, uma vez que têm competência para regular o processo legislativo (pela discussão e votação de projetos de lei, programas de obras e planos), fiscalizar a atuação do Poder Executivo (por meio das convocações de Ministro para prestar informações) e ser um canal de interlocução com a sociedade (mediante a realização de audiências públicas, solicitação de depoimentos e recebimento de petições, reclamações etc.).

Para Fátima Anastasia e Felipe Nunes (2006, p. 25), as Comissões são as principais instâncias de deliberação nos órgãos legislativos, pois, em função de sua especialização em temas, constituem fóruns que proporcionam ganhos informacionais para os legisladores atuarem no Plenário. Dadas essas características, são também um espaço institucionalizado para as interações entre os parlamentares e os grupos organizados da sociedade civil. Seguindo a mesma linha de raciocínio, Barry Ames (2003, p. 283) considera que as Comissões conferem maior estabilidade e, conseqüentemente, permitem um maior controle sobre o processo

⁶ Ana Regina Amaral (2009, p. 96-108) discute a evolução histórica do papel das Comissões Parlamentares nas Constituições brasileiras, assim como os principais dispositivos que regem seu funcionamento.

legislativo, tendo em vista a maior homogeneidade entre seus membros e o maior poder de agenda dos presidentes de Comissões.

Portanto, do ponto de vista dos setores organizados que possuem assuntos em tramitação nas Casas Legislativas, um bom acesso aos membros das Comissões constitui um passo importante na defesa de seus interesses. Além disso, por meio das audiências públicas e da solicitação de depoimentos de autoridades e entidades sobre os assuntos em pauta, as Comissões conferem voz a determinados agentes, o que constitui um ativo valioso na formação da opinião não apenas dos parlamentares, mas da sociedade em geral – uma vez que essas audiências são amplificadas pela mídia.

Em sua análise do papel do *lobby* da Confederação Nacional da Indústria (CNI) no Congresso Nacional, Wagner Mancuso (2007, p. 93) revela que grande parte do esforço de pressão política realizado pela indústria acontece nas Comissões, sendo frequente a participação de representantes do setor em reuniões de trabalho, audiências públicas e seminários para manifestar suas demandas. Essa constatação empírica do autor corrobora o alerta feito por Fábio de Barros Gomes (2013, p. 54), para quem o acesso aos membros da Comissão é bastante desigual, tendo em vista que setores menos favorecidos da sociedade não dispõem de capacidade de organização para demandar um tratamento equitativo aos grandes grupos de interesses.

Apesar desses trabalhos que destacam a importância das Comissões no processo legislativo e o poder de atração que podem exercer sobre os grupos de interesses, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (2004, p. 50) acreditam que as atribuições conferidas pelos Regimentos Internos aos líderes partidários terminam por esvaziar sua autonomia e capacidade de decisão. Para os autores, embora a Constituição de 1988 tenha optado pela descentralização dos trabalhos legislativos, chegando inclusive a instituir que certas votações realizadas nas Comissões tenham caráter terminativo, na prática os Regimentos atribuíram aos líderes partidários e aos membros da Mesa Diretora o poder de definir a agenda de votações e de avocar para deliberação do Plenário qualquer matéria que tramite em uma Comissão. No entendimento desses autores, o reforço da posição dos líderes minou o desenvolvimento das Comissões como instâncias decisórias autônomas, tal como elas são instituídas, por exemplo, nos Estados Unidos.

Fernanda Machiaveli (2009, p. 123), contudo, demonstra que o crescimento das edições de medidas provisórias após a EC nº 32/2001 tem causado o frequente trancamento da pauta de votações do Plenário – e isto teve como efeito colateral um uso mais intenso da

apreciação conclusiva de projetos de lei nas Comissões, que passaram a ser encaradas como um atalho para a tramitação legislativa.

Sendo assim, a despeito da opinião de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (2004), entende-se como relevante a pesquisa sobre a composição das Comissões Parlamentares. Nesse sentido, a importância de se analisar a vinculação dos membros das Comissões com os setores dos doadores de campanha é reforçada pelos dados apresentados por Manoel Leonardo Santos (2014, p. 56). Após analisar 481 propostas legislativas de interesse da CNI que tiveram sua tramitação encerrada entre 1996 e 2010, apenas 34 (7,1%) foram a Plenário. As demais tiveram sua tramitação concluída nas Comissões, em função de sua capacidade legislativa plena, prevista no art. 58, § 2º, I, da Constituição de 1988. Para o autor, esse indicador sugere que as Comissões são um espaço privilegiado para a ação do *lobby*, por dois motivos principais: i) os custos de convencimento são bem menores nas Comissões que no Plenário; e ii) os trabalhos legislativos nas Comissões estão menos sujeitos ao escrutínio público, o que evitaria resistências advindas da opinião pública e de outros grupos de interesses contrários.

Para verificar como as contribuições de campanha estão relacionadas com as indicações de membros para as Comissões Parlamentares, por razões de disponibilidade de dados, esta pesquisa ficará restrita à composição das Comissões da Câmara dos Deputados.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados assim regula a existência das Comissões temporárias e permanentes:

Art. 22. As Comissões da Câmara são:

I - Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

II - Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

De acordo com o art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, existem atualmente 23 Comissões Permanentes naquela Casa Legislativa⁷. Para verificar se há

⁷ São elas: i) Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; ii) Constituição e Justiça e de Cidadania; iii) Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; iv) Cultura; v) Defesa do Consumidor; vi) Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; vii) Direitos Humanos e Minorias; viii) Desenvolvimento Urbano; ix) Educação; x) Esporte; xi) Fiscalização Financeira e Controle; xii) Finanças e Tributação; xiii) Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; xiv) Legislação Participativa; xv) Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; xvi) Minas e Energia; xvii) Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; xviii) Relações Exteriores e de Defesa Nacional; xix) Segurança Pública e Combate ao Crime

influência de setores econômicos na composição das Comissões permanentes, foram realizados exercícios relacionando dados relativos a seus membros permanentes e suplentes, sua participação em Frentes Parlamentares e as contribuições de campanhas recebidas pelos Deputados nas eleições anteriores. Por conter uma perspectiva setorial dos doadores de campanha, a análise a seguir representa um avanço na trilha aberta por Bruno Speck e João Luiz Marciano (2015), que analisaram a composição das Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças e Tributação com base no total do financiamento privado e das dez empresas que doaram mais recursos. A presente pesquisa também se diferencia daquela feita por Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2000), que estudam a composição das Comissões permanentes segundo o alinhamento ou não de seus membros com as posições assumidas pelo Poder Executivo.

O primeiro ponto a se destacar é que a composição das Comissões Parlamentares segue o princípio da proporcionalidade partidária, de acordo com a Constituição Federal:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa. (BRASIL, 1988).

No entanto, a indicação dos membros de cada partido ou bloco é feita pelos respectivos líderes partidários⁸, tal como preconiza o Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas:

[...]

VI - indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

De acordo com esses parâmetros normativos, entende-se que, se ficar demonstrado que a composição das Comissões guarda grande vinculação com doações de campanha para seus membros, tem-se um forte indício de que a influência de grupos econômicos é bastante relevante para a produção legislativa brasileira – uma vez que as Comissões têm papel central na tramitação legislativa e a indicação de seus membros passa pelo crivo dos líderes partidários,

Organizado; xx) Seguridade Social e Família; xxi) Trabalho, de Administração e Serviço Público; xxii) Turismo; e xxiii) Viação e Transportes.

⁸ Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2000, p. 49) destacam também o papel estratégico do Presidente da Câmara na definição da tramitação dos projetos pelas Comissões permanentes ou temporárias. Esta pesquisa, contudo, não aborda essa dimensão.

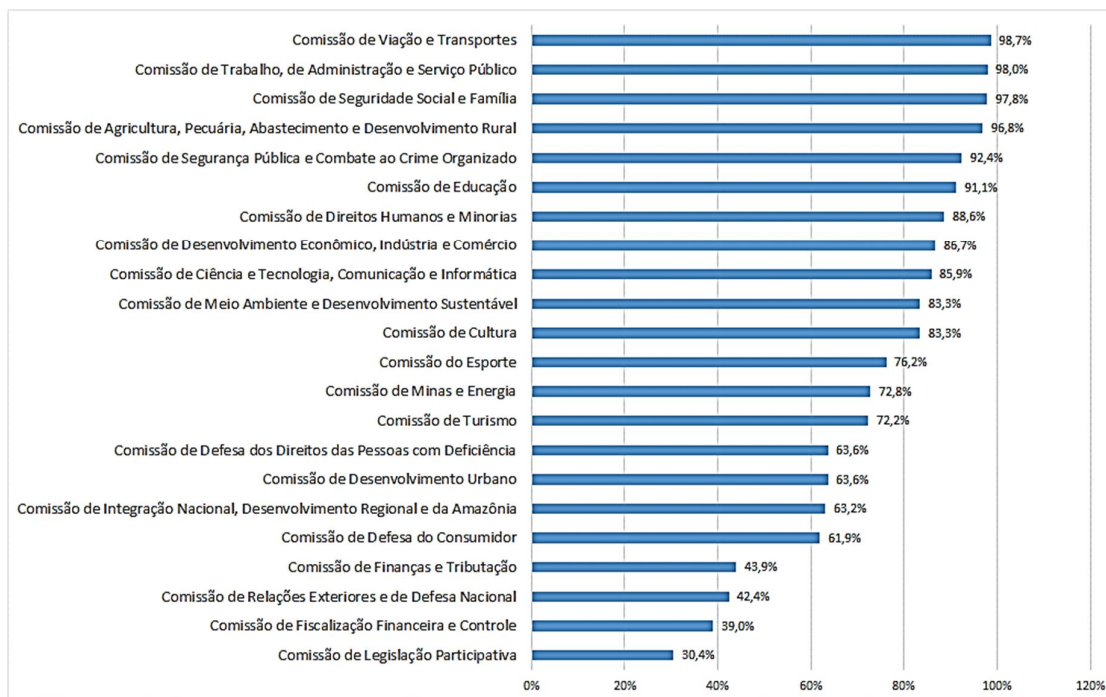
agentes políticos que a literatura aponta como detentores de grande poder de agenda no Legislativo.

Para analisar a vinculação setorial entre as Comissões, as Frentes Parlamentares e as contribuições de campanha, utilizaram-se os seguintes critérios: i) foram identificados os setores da economia mais afetos à temática das Comissões, de acordo com a relação de competências previstas no art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; ii) selecionaram-se as Frentes que apoiam os respectivos setores cujos assuntos são regulados pela Comissão; e iii) investigou-se o perfil setorial das contribuições de campanha dos Deputados membros da Comissão, de acordo com as divisões da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) declarada no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) dos doadores de campanha.

Seguindo este roteiro, o primeiro passo foi verificar em que magnitude os membros indicados pelos partidos para atuar nas Comissões permanentes da Câmara dos Deputados eram também associados a Frentes Parlamentares com interesse em matérias incluídas no seu rol de competências.

Ao compilar os dados relativos à composição das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura (2015-2018), verificou-se que, conforme pode ser visto no Gráfico 35, muitos integrantes eram também associados a Frentes Parlamentares que defendiam causas correlatas aos temas da Comissão.

Gráfico 35 – Percentual de membros das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados vinculados a Frentes Parlamentares relacionadas (55ª Legislatura – 2015-2018)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados.

O Gráfico 35 revela que, com exceção de quatro Comissões (Finanças e Tributação, Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Fiscalização Financeira e Controle e Legislação Participativa), todas as demais Comissões permanentes da Câmara dos Deputados possuem mais da metade de seus membros vinculados a Frentes Parlamentares que tratam de matérias sujeitas à sua competência regimental.

A importância das Frentes Parlamentares em prover quadros para as Comissões é atestada principalmente naquelas que tratam diretamente de matérias afetas a alguns grupos de interesses com grande visibilidade no Congresso Nacional, como os setores de infraestrutura (Comissão de Viação e Transporte) e do agronegócio (Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural), bem como trabalhadores e servidores públicos (Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público). As Frentes também têm presença dominante em Comissões que tratam de matérias de forte cunho ideológico, como a Comissão de Seguridade Social e Família e a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – ambas com majoritária participação de parlamentares associados a Frentes que representam setores mais conservadores da sociedade. Nessas cinco Comissões, mais de 90% de seus membros eram

associados a uma ou mais Frentes Parlamentares que defendem interesses relacionados à sua área de competência.

O disposto no parágrafo anterior revela que as Frentes estendem sua influência para as Comissões da Câmara dos Deputados. E considerando as atribuições desses órgãos legislativos para ditar o ritmo do processo legislativo e de dar voz a setores da sociedade por meio das audiências e convocações, percebe-se que as Frentes vêm assumindo posição de relevo na atuação parlamentar.

Mas além da influência ideológica na composição das Comissões Parlamentares – captada pela importância das Frentes Parlamentares –, é importante analisar o peso das relações econômicas na organização interna da Câmara dos Deputados. Para tanto, foram coletadas informações sobre o setor de atuação das pessoas jurídicas que contribuíram para as campanhas dos parlamentares membros de cada Comissão. O objetivo foi verificar se os Deputados titulares ou suplentes receberam doações de empresas que atuam em setores sujeitos à sua esfera de competência.

Analisando o rol de competências de cada Comissão permanente no Regimento Interno, num primeiro momento foram selecionadas apenas aquelas que regulam assuntos relacionados diretamente a ramos específicos da economia; assim, identificou-se o percentual de seus integrantes que receberam contribuições de empresas que atuam no setor respectivo. O resultado está retratado no Gráfico 36.

Gráfico 36 – Percentual de membros das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados que receberam doações de empresas do setor (55ª Legislatura – 2015-2018)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados e do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

De acordo com o Gráfico 36, verifica-se que também há uma relação importante entre financiamento eleitoral empresarial e participação nas Comissões da Câmara dos Deputados. O resultado mais marcante é o da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio: praticamente a totalidade de seus membros (96,7%) recebeu contribuições de empresas do setor industrial e comercial. No entanto, como 91% dos Deputados eleitos para a 55ª Legislatura (2015-2018) receberam doações de empresas industriais ou comerciais, esse índice precisa ser relativizado. Quando se pesquisam Comissões com foco mais restrito em relação aos setores presentes nos assuntos de sua competência, tem-se um panorama mais realista.

Mesmo apresentando índices inferiores, a relação entre o financiamento eleitoral e a indicação de seus membros fica mais nítida em casos como das Comissões de Desenvolvimento Urbano (em que 75,8% de seus membros receberam doações dos setores de construção civil e água e esgoto), de Finanças e Tributação (com 61% de seus membros tendo recebido recursos do setor financeiro) e de Minas e Energia (46,7% dos Deputados participantes receberam doações de empresas mineradoras ou do setor de energia). Num patamar um pouco abaixo, aproximadamente um terço dos membros das Comissões de Viação e Transportes, Segurança

Pública e Agricultura receberam doações de empresas dos setores de infraestrutura, de vigilância e armas e do agronegócio, respectivamente.

Embora esses resultados sejam dignos de nota, a influência do poder econômico sobre a indicação dos membros das Comissões da Câmara dos Deputados pode estar subestimada, em função da estrutura societária dos grandes conglomerados econômicos brasileiros. Como boa parte das maiores companhias possuem subsidiárias ou participações acionárias relevantes em empresas de outros setores, é possível que sejam utilizadas pessoas jurídicas de setores diferentes, porém pertencentes ao mesmo grupo econômico, para fazer doações aos candidatos⁹. Uma das principais evidências desse fenômeno estaria no setor de infraestrutura. Nesse caso, restringir o estudo da influência das doações dos setores de mineração e energia sobre os membros da Comissão de Minas e Energia significa eliminar um grande número de empresas que, indiretamente, têm participação societária nesses setores – como as de construção civil e obras de infraestrutura. Sendo assim, o recomendável seria expandir os setores envolvidos para verificar uma eventual “dependência” dos membros das Comissões setoriais.

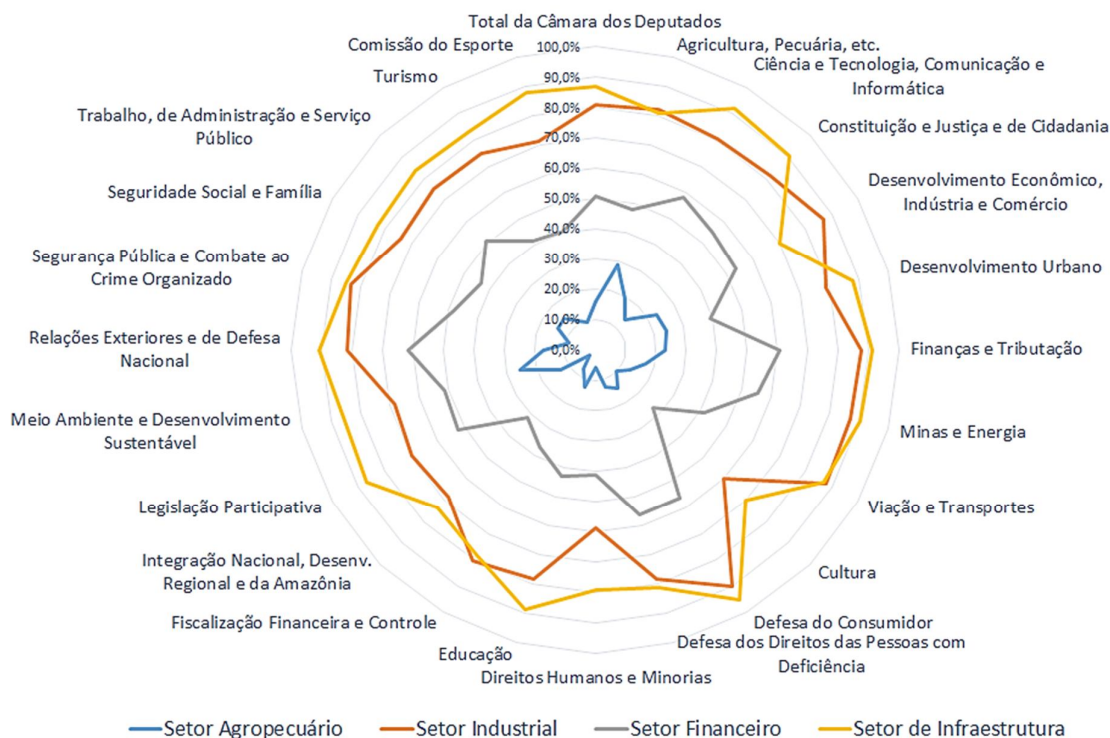
Esse problema também fica evidente no caso da Comissão de Finanças e Tributação. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a área de competência dessa Comissão vai muito além da regulação do setor financeiro. Devido a seu papel de apreciar, por exemplo, os projetos de lei que alteram a estrutura tributária do país, ela assume um papel crucial para todos os setores econômicos, não apenas para o setor financeiro. Por essa razão, o ideal seria computar o papel de todos os grandes setores nas campanhas de seus membros.

Para tentar captar melhor a influência dos doadores empresariais na indicação dos membros das Comissões parlamentares da Câmara dos Deputados, realizou-se o mesmo exercício, porém agrupando os setores econômicos (segundo as divisões da CNAE) em apenas quatro segmentos mais relevantes da economia: i) agropecuário; ii) financeiro; iii) industrial e iv) infraestrutura (incluindo o setor de mineração).

Depois de agrupados os doadores de campanha de cada membro titular e suplente de todas as Comissões permanentes, verificou-se o percentual de seus membros que foram financiados por esses quatro grandes setores. O resultado está configurado no Gráfico 37.

⁹ Maick Costa, Rodrigo Bandeira-de-Mello e Rosilene Marcon (2013, p. 380) criticam a ausência de informações públicas e completas sobre a estrutura societária dos grupos empresariais no Brasil. Danylo Rocha (2011, p. 8) também aponta a intrincada rede de participações societárias cruzadas nas empresas brasileiras como um obstáculo para análise da relação entre contribuições de campanha e, no caso do estudo do autor, os empréstimos subsidiados do BNDES.

Gráfico 37 – Percentual de membros das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados que receberam doações de empresas dos setores agropecuário, industrial, financeiro e de infraestrutura (55ª Legislatura – 2015-2018)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados e do Tribunal Superior Eleitoral.

No Gráfico 37 cada polígono retrata o percentual de membros de cada Comissão – posicionadas nos vértices da figura – que recebeu financiamento eleitoral dos seguintes setores: agropecuário (linha azul), financeiro (linha cinza), industrial (linha laranja) e infraestrutura (linha amarela). Sendo assim, a distância do centro do círculo até o limite externo indica o percentual de integrantes de cada Comissão que receberam doações eleitorais dos respectivos setores – a escala central e os círculos concêntricos auxiliam a verificar o montante.

A análise desse gráfico de radar revela de maneira mais abrangente a influência das doações eleitorais de empresas na escolha dos membros das Comissões. Percebe-se que os setores de infraestrutura e industrial financiam a maior parte dos membros (superior a 60%) em quase todas as Comissões – refletindo sua prevalência no financiamento das campanhas de todos os Deputados na Câmara (80,7% no caso da indústria e 87% no setor de infraestrutura). O setor financeiro ocupa posição intermediária, financiando entre 40% e 60% dos membros das Comissões, enquanto o setor agropecuário tem atuação mais limitada, sempre inferior a 30% dos membros de todas as Comissões.

Analisando o formato dos polígonos, identifica-se que algumas Comissões exercem uma atração maior de cada setor, e isto está relacionado a três forças centrífugas principais.

A primeira força de atração sobre a participação dos setores no financiamento dos membros de uma Comissão é temática. Como seria de se esperar, Comissões setoriais exercem uma atração natural sobre os respectivos setores. Por isso os Deputados financiados pelo setor agropecuário tendem a ocupar mais cadeiras na Comissão de Agricultura e Pecuária, assim como os Deputados que receberam contribuições de industriais têm um peso maior na Comissão de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Outro exemplo ocorre nas Comissões de Desenvolvimento Urbano, Minas e Energia e Viação e Transportes, que atraem um maior número de Deputados cujas campanhas receberam aportes de empresas do setor de infraestrutura.

Mas outros fatores também influenciam o interesse desses setores econômicos na composição das comissões da Câmara. Além de promover suas propostas para fomentar os negócios, as empresas também se preocupam com o andamento de uma espécie de “agenda defensiva” – ou seja, é necessária também uma mobilização dos grupos para evitar que projetos que afetem negativamente seus interesses avancem na Câmara. Ana Regina Amaral (2009, p. 133) demonstra que as Comissões têm um papel mais importante na rejeição de projetos que o Plenário da Câmara dos Deputados – em função da prerrogativa constitucional concedida a esses órgãos de apreciar em caráter terminativo os projetos de lei. A tentativa de suspender a tramitação de matérias legislativas indesejadas ou restringir seu escopo para questões inofensivas é apontada por Wagner Mancuso (2007, p. 82) como uma estratégia de atuação da Confederação Nacional da Indústria no Congresso Nacional.

Essa evidência mostra-se condizente com o teste econométrico realizado por Manoel Leonardo Santos (2011). Analisando a taxa de sucesso do *lobby* da indústria no Congresso Nacional no período de 1996 a 2010, o autor concluiu que a probabilidade de a indústria ser bem-sucedida no processo legislativo é significativamente maior quando se trata de barrar a tramitação de projetos contrários a seu interesse, por meio de rejeição, arquivamento ou desistência do autor. Esses resultados são corroborados em trabalho posterior do mesmo autor (SANTOS, 2014), indicando a elevada participação de Deputados com contribuições de campanha de setores específicos em Comissões cuja temática pode ser desfavorável a seus interesses imediatos.

Nos gráficos apresentados acima, essa lógica é evidenciada pela maior tendência do setor agropecuário de financiar uma parcela relativamente maior dos membros da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, por exemplo. O mesmo vale para a força

centrífuga dos gráficos na direção da Comissão de Direito do Consumidor: os setores financeiro, industrial e de infraestrutura financiam uma parcela relativamente maior dos membros dessa Comissão.

Há também uma nítida tendência de todos os setores em ter uma participação maior nas Comissões de Finanças e Tributação e de Relações Exteriores e Defesa Nacional para todos os setores. Acredita-se que a atração exercida por essas duas Comissões está associada às matérias tributárias, que são discutidas na primeira, e aos assuntos relacionados a importação e exportação, que são objeto de competência da segunda. Ambas as Comissões, portanto, despertam grande interesse do setor empresarial, independentemente de sua área de atuação.

O perfil de indicações das Comissões da Câmara expostas no Gráfico 36 é reforçado pela Tabela 8, em que se evidencia o valor médio das doações feitas por cada setor econômico aos membros das Comissões.

Tabela 8 – Doações médias dos setores econômicos para os membros das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados (55ª Legislatura – 2015-2018)

Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados - 55ª Legislatura (2015-2018)	Agropecuário	Industrial	Financeiro	Infraestrutura
Total da Câmara dos Deputados (Incluindo Licenciados e Suplentes em Exercício)	R\$ 83.222,32	R\$ 399.782,53	R\$ 214.875,84	R\$ 394.366,52
Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	R\$ 189.675,53	R\$ 446.284,67	R\$ 167.139,70	R\$ 318.496,84
Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	R\$ 28.080,00	R\$ 381.204,68	R\$ 158.423,29	R\$ 355.913,18
Constituição e Justiça e de Cidadania	R\$ 68.041,64	R\$ 446.551,34	R\$ 216.249,70	R\$ 374.456,63
Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio	R\$ 19.167,86	R\$ 393.168,87	R\$ 261.002,41	R\$ 302.340,35
Desenvolvimento Urbano	R\$ 38.591,88	R\$ 387.059,43	R\$ 173.291,89	R\$ 468.864,03
Finanças e Tributação	R\$ 152.051,84	R\$ 559.955,99	R\$ 267.196,76	R\$ 484.550,76
Minas e Energia	R\$ 33.646,90	R\$ 482.291,53	R\$ 232.744,09	R\$ 477.401,19
Viação e Transportes	R\$ 214.898,50	R\$ 338.890,59	R\$ 228.896,61	R\$ 350.220,04
Cultura	R\$ 103.700,00	R\$ 307.758,96	R\$ 130.944,50	R\$ 298.566,30
Defesa do Consumidor	R\$ 51.139,17	R\$ 396.361,85	R\$ 234.910,47	R\$ 450.454,12
Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência	R\$ 17.375,00	R\$ 184.886,79	R\$ 109.116,08	R\$ 308.246,78
Direitos Humanos e Minorias	R\$ 870,00	R\$ 304.799,12	R\$ 89.841,96	R\$ 224.033,99
Educação	R\$ 37.512,50	R\$ 306.828,76	R\$ 145.510,13	R\$ 295.857,97
Fiscalização Financeira e Controle	R\$ 17.891,67	R\$ 312.283,72	R\$ 260.390,02	R\$ 379.907,30
Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia	R\$ 41.300,00	R\$ 371.714,45	R\$ 137.575,02	R\$ 272.619,00
Legislação Participativa	R\$ 76.975,00	R\$ 398.967,54	R\$ 173.946,90	R\$ 313.814,14
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	R\$ 134.209,44	R\$ 322.521,98	R\$ 184.554,24	R\$ 321.260,39
Relações Exteriores e de Defesa Nacional	R\$ 116.715,00	R\$ 412.971,09	R\$ 294.785,21	R\$ 403.471,19
Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	R\$ 40.616,67	R\$ 373.807,19	R\$ 188.622,05	R\$ 366.381,76
Seguridade Social e Família	R\$ 47.158,46	R\$ 254.515,65	R\$ 141.226,40	R\$ 294.102,99
Trabalho, de Administração e Serviço Público	R\$ 112.898,57	R\$ 449.598,43	R\$ 260.611,59	R\$ 386.485,89
Turismo	R\$ 33.750,00	R\$ 307.340,68	R\$ 350.684,21	R\$ 351.039,50
Comissão do Esporte	R\$ 20.252,50	R\$ 254.320,06	R\$ 118.485,03	R\$ 222.311,41

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados e do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Na primeira linha da tabela, destacados em amarelo, estão os valores médios das doações de cada setor para os Deputados Federais eleitos em 2014 – no cálculo estão incluídos também os suplentes que substituíram Deputados licenciados e falecidos e foram excluídos aqueles que não receberam nenhuma contribuição de campanha do respectivo setor. Ou seja, a

primeira linha contém o resultado da divisão do valor total das doações do setor pelo número de Deputados que receberam recursos daquele setor.

Nas linhas abaixo, o mesmo procedimento foi adotado para calcular as doações setoriais médias em todas as Comissões permanentes da Câmara. Assim, foi possível verificar em quais casos o valor médio das doações direcionadas pelo setor aos membros da Comissão foi superior à média do conjunto total de Deputados.

As células marcadas em verde representam as Comissões em que os setores “investiram” um valor superior à sua média de doações para toda a Câmara. Os resultados reforçam inteiramente os dados mostrados no Gráfico 37, apresentado anteriormente. Em primeiro lugar, observa-se que infraestrutura e indústria são os setores que repassaram os maiores valores médios aos Deputados eleitos em 2014. Além disso, nas Comissões setoriais também predominam membros que receberam maiores doações dos respectivos setores. Além dos já destacados anteriormente, chamam a atenção a importância da Comissão de Viação e Transportes para o setor agrícola (a logística é uma questão chave para o setor) e as Comissões de Agricultura e Pecuária e Minas e Energia para o setor industrial (certamente pelo papel que têm esses setores da economia como insumos para as indústrias). As altas médias do setor financeiro em diversas Comissões setoriais são também elucidativas do quanto este segmento da economia é dependente do bom desempenho do setor produtivo, via mercados de crédito e acionário.

Seguindo a lógica da proteção contra uma eventual agenda negativa para os setores selecionados, foram observadas médias altas nas Comissões voltadas para interesses da coletividade – e que, portanto, podem aprovar medidas prejudiciais a alguns setores econômicos: é o caso das já citadas Comissões de Defesa do Consumidor (para os setores financeiro e infraestrutura), Meio Ambiente (para o setor agropecuário) e de Trabalho, Administração e Serviço Público (todos os setores, exceto infraestrutura).

Outra constatação obtida da interpretação da Tabela 8 refere-se à importância de Comissões de perfil mais genérico. A Comissão de Finanças e Tributação, por seu papel estratégico em relação à política econômica, exhibe médias maiores nas doações de todos os setores para seus membros. O mesmo é observado na Comissão de Relações Internacionais e Defesa Nacional, o que pode estar relacionado à política externa e comercial. Por fim, a Comissão de Constituição e Justiça, por ser a única por onde tramitam necessariamente todos os projetos de lei, também possui médias mais altas dos setores industrial e financeiro.

Percebe-se, portanto, uma clara tendência de que as principais Comissões da Câmara sejam dominadas por parlamentares que receberam maiores doações de setores que têm grande

interesse nos assuntos que compõem seu rol de competências. Os gráficos e tabelas desta seção demonstram que há um nítido viés de seleção em Comissões de perfil mais geral, porém de papel estratégico para a economia (Finanças e Tributação, Constituição e Justiça, Relações Internacionais), nas Comissões setoriais e também nas Comissões que tratam de interesses difusos, pois podem ter impacto negativo sobre os lucros desses setores.

Esses resultados conduzem a uma outra justificativa, pouco explorada pela literatura, para o presidencialismo de coalizão e a composição das comissões legislativas: além de seguir uma lógica baseada na lealdade dos membros à posição do partido ou na especialização prévia dos parlamentares nos assuntos a serem discutidos, como destacado por Santos (2006, p. 231), a influência econômica, medida aqui pelas contribuições de campanha e pela participação em Frentes Parlamentares, mostra-se bastante provável.

Essa percepção é reforçada pela análise da composição das Comissões especiais – ou temporárias. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, esse tipo especial de colegiado tem as seguintes atribuições:

Art. 34. As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre:
 I - proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI;
 II - proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada.
 § 1º Pelo menos metade dos membros titulares da Comissão Especial referida no inciso II será constituída por membros titulares das Comissões Permanentes que deveriam ser chamadas a opinar sobre a proposição em causa.
 § 2º Caberá à Comissão Especial o exame de admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas, observado o disposto no art. 49 e no § 1º do art. 24. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

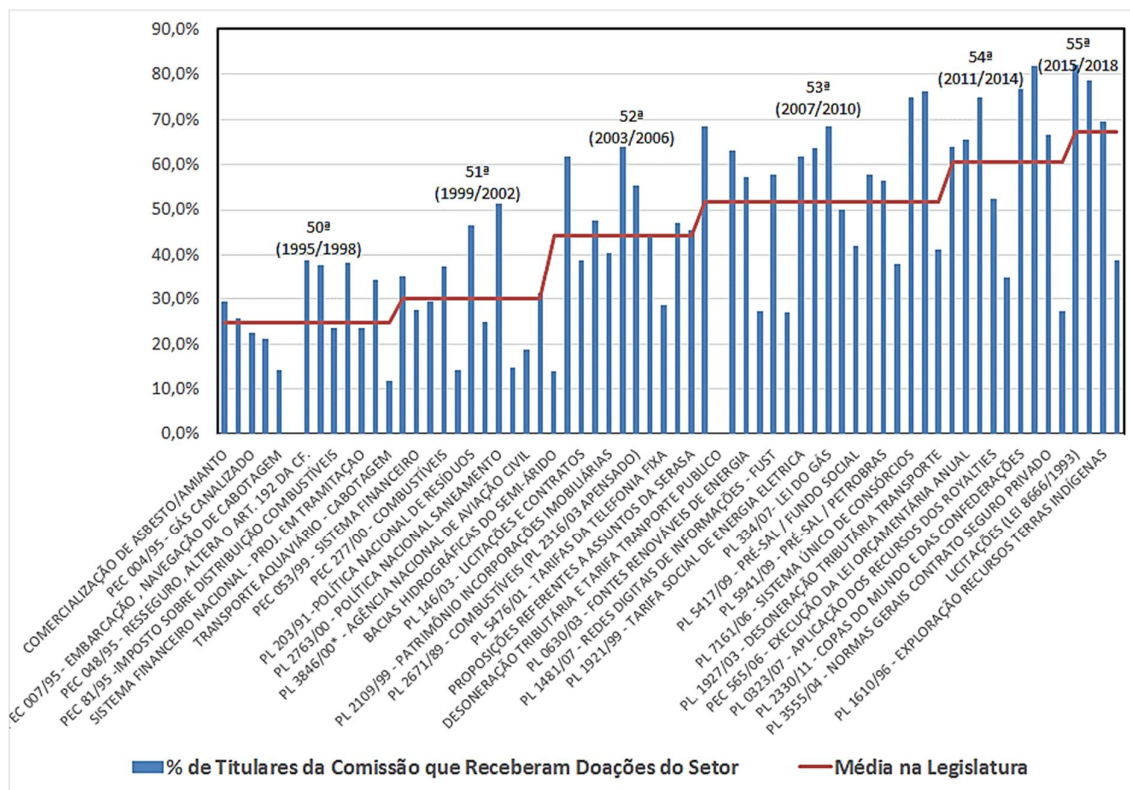
Fabiano Santos destaca o papel relevante desse tipo de Comissão para o relacionamento entre governo e Parlamento, chamando a atenção para seus principais aspectos:

A questão das comissões especiais é mais um mecanismo de amesquinamento das atribuições das comissões permanentes. Projetos de emenda constitucional e projetos de código não tramitam em comissões permanentes. Ademais, matérias complexas, apreciadas por mais de 3 comissões permanentes, podem ser retiradas destas e enviadas para uma comissão especial, encarregada unicamente de proferir parecer sobre tais matérias. Uma comissão especial difere de uma permanente pelo fato de ser constituída apenas para dar conta da tarefa especificada no momento de sua criação, isto é, trata-se de comissão *ad hoc* cuja *membership* é escolhida caso a caso. O ponto central é que a composição das comissões especiais pode ser manipulada pelos líderes, responsáveis pela indicação de seus membros, independentemente de expertise no tema em apreciação, apenas para dar aquiescência às finalidades do governo. As decisões de uma comissão permanente, contudo, para cuja montagem algum grau de dedicação e especialização nos temas pertinentes é pressuposto de seus membros, não são de fácil manejo por parte das lideranças do bloco governista. (SANTOS, 2004, p. 36).

Fernando Sabóia Vieira (2011, p. 107-108) também corrobora essa opinião, ressaltando que a escolha dos integrantes das Comissões Especiais pelos líderes partidários tende a ser ainda mais direcionada, uma vez que elas possuem um assunto pré-definido, prazo de duração especificado e temas geralmente de grande relevância econômica ou social. Sendo assim, seria interessante estender a análise na presente tese para verificar como se dá a influência econômica também neste tipo de colegiado.

Com o objetivo de ter uma perspectiva temporal dessa influência, tomaram-se os dados das doações empresariais para os Deputados nas campanhas de 1994 e 1998 computados por David Samuels (2001a) e aplicou-se sua classificação setorial aos dados para as eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014 divulgados pelo TSE. Em seguida, foram selecionadas as Comissões Especiais que possuíam maior impacto econômico entre todas as instituídas na Câmara da 50^a Legislatura (1995-1998) até a 55^a (2015-2018), identificando-se os setores mais vinculados à sua temática. Por fim, calculou-se o percentual dos membros titulares que haviam recebido doações de empresas do respectivo setor nas eleições anteriores. O resultado está expresso no Gráfico 38.

Gráfico 38 – Percentual de membros das Comissões Especiais da Câmara dos Deputados que receberam doações de empresas dos setores diretamente interessados em suas deliberações (1995-2015)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados, do Repositório de Dados Eleitorais do TSE e dados referentes às eleições de 1994 e 1998 compilados por David Samuels.

Como atesta o Gráfico 38, ao longo das últimas seis legislaturas, o índice percentual de membros titulares das Comissões Especiais da Câmara dos Deputados com foco em questões econômicas vem se elevando gradativamente. As médias observadas a cada legislatura, destacadas pela linha vermelha, apontam para um aprofundamento da relação entre contribuições de campanha e participação nas Comissões que tratam de temas de interesse para as empresas que proveram recursos a seus integrantes. Esses números indicam a percepção de que o processo de concepção das normas brasileiras vem recebendo cada vez mais interferência de agentes que possivelmente serão seus destinatários.

Antes de encerrar esta seção, porém, é necessário destacar que há razões suficientes para acreditar que a influência das doações de campanha na indicação de membros para as Comissões permanentes da Câmara é ainda mais significativa que a retratada nesta seção. Tal impressão justifica-se pela importância assumida, nas últimas eleições, das já mencionadas “doações ocultas” feitas por empresas a partidos e comitês eleitorais.

Para verificar se esse problema das doações ocultas pode efetivamente levar a uma subestimação da importância das doações eleitorais na composição das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, foram realizados testes estatísticos comparando as doações feitas pelos partidos políticos e comitês aos membros das Comissões da Câmara. Assim, partindo da premissa de que os partidos políticos e comitês são meros intermediários de doações das empresas para os Deputados, é de se imaginar que os membros das Comissões que não receberam doações diretas de empresas do setor, na verdade, as receberam via partidos ou comitês (ou seja, pelas chamadas doações ocultas). A hipótese a ser testada, portanto, é se a média de doações recebidas de partidos e comitês por membros da Comissão sem doações diretas do setor é superior à média de doações recebidas pelos integrantes cujas campanhas foram financiadas com contribuições diretas do setor. Em outras palavras, é necessário testar se as doações ocultas são maiores para os Deputados sem doações diretas que para seus colegas que receberam doações diretas em cada Comissão permanente.

Tabela 9 – Teste-z para média de doações de partidos e comitês para os membros das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados que não receberam e para os membros que receberam doações de empresas do setor (55ª Legislatura – 2015-2018)

<i>Teste-z: duas amostras para médias</i>	<i>Não Receberam Doações do Setor</i>	<i>Receberam Doações do Setor</i>
Média	R\$ 77.945,83	R\$ 45.024,68
Variância conhecida	44290035817	13460202052
Observações	361	272
Hipótese da diferença de média	0	
z	2,508951605	
P(Z<=z) uni-caudal	0,006054504	
z crítico uni-caudal	1,644853627	
P(Z<=z) bi-caudal	0,012109007	
z crítico bi-caudal	1,959963985	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados e do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

A Tabela 9 demonstra que, em média, as doações de partidos e comitês giram em torno de R\$ 77.945,83 para os membros das Comissões que não receberam doações diretas dos setores. Já para os Deputados que foram financiados por empresas do setor, os valores doados por partidos são significativamente inferiores: R\$ 45.024,68. Considerando um intervalo de confiança de 95%, pode-se afirmar que há evidências estatísticas de que Deputados que, em princípio, não receberam doações de empresas do setor em questão, podem estar recebendo-as indiretamente, via doações ocultas de partidos e comitês eleitorais.

Esses resultados são reforçados por outro exercício estatístico. Seguindo a mesma lógica, foi realizado o mesmo teste, porém utilizando a participação das doações de partidos e comitês no total arrecadado, em lugar do volume das doações. Assim, esperava-se constatar que membros das Comissões que não receberam doações diretas do setor tivessem maior parcela de seus gastos financiados por doações ocultas via partidos e comitês. A Tabela 10 comprovou a hipótese ao demonstrar que, na média, as doações ocultas representaram 8,2% da arrecadação dos Deputados sem contribuições de campanha feitas diretamente pelo setor, enquanto aqueles financiados por empresas no mesmo ramo teriam recebido apenas 3,0% de doações de partidos e comitês. Essa diferença mostra-se significativa estatisticamente, com grau de certeza de 95%.

Tabela 10 – Teste-z para participação média das doações de partidos e comitês para os membros das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados que não receberam e para os membros que receberam doações de empresas do setor (55ª Legislatura – 2015-2018)

<i>Teste-z: duas amostras para médias</i>	<i>Não Receberam Doações do Setor</i>	<i>Receberam Doações do Setor</i>
Média	0,082434992	0,030379053
Variância conhecida	0,02800877	0,00574494
Observações	361	272
Hipótese da diferença de média	0	
z	5,239558751	
P(Z<=z) uni-caudal	8,04805E-08	
z crítico uni-caudal	1,644853627	
P(Z<=z) bi-caudal	1,60961E-07	
z crítico bi-caudal	1,959963985	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados e do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Mesmo levando em conta que as doações ocultas conduzem a uma subestimação dos resultados apresentados, nesta seção foi possível verificar que a indicação de membros para as Comissões permanentes da Câmara dos Deputados é influenciada por doadores de campanha interessados na pauta de deliberações desses órgãos. Esses resultados reforçam o entendimento de que o processo legislativo é conduzido por parlamentares com um potencial conflito entre os interesses de seus doadores de campanha e as suas atribuições, lançando dúvidas sobre a qualidade das normas daí resultantes em termos do atendimento ao interesse público.

4.4 Relatoria e contribuições de campanha

Neste capítulo, até o momento, foi discutida a influência econômica sobre figuras-chave no processo legislativo, como os líderes partidários e os membros das Comissões e das Frentes Parlamentares. Nesta seção, a pesquisa será estendida a outra função parlamentar que tem papel central na elaboração de normas no Congresso Nacional: os relatores, cuja atribuição principal é analisar os projetos de lei e demais proposições quanto ao mérito, conveniência e, em alguns casos, constitucionalidade e legalidade.

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os relatores são designados pelos Presidentes de Comissões para elaborar um parecer sobre determinada matéria (art. 41, IV). Em sua análise, o relator deve fazer uma exposição circunstanciada da questão em tela (o “relatório”) e indicar seu voto sobre o projeto original e também sobre as emendas apresentadas pelos parlamentares (art. 129, § 1º), propondo sua aprovação ou rejeição, total ou parcial. No caso de rejeição, o relator pode sugerir emendas ou um substitutivo global (art. 129, I e II).

Uma vez proferido o parecer pelo relator, o plenário da respectiva Comissão promoverá sua discussão e votação (art. 56, caput e § 1º), nos seguintes termos:

Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas:

[...]

X - se for aprovado o parecer em todos os seus termos, será tido como da Comissão e, desde logo, assinado pelo Presidente, pelo Relator ou Relator substituto e pelos autores de votos vencidos, em separado ou com restrições, que manifestem a intenção de fazê-lo; constarão da conclusão os nomes dos votantes e os respectivos votos;

XI - se ao voto do Relator forem sugeridas alterações, com as quais ele concorde, ser-lhe-á concedido prazo até a reunião seguinte para a redação do novo texto;

XII - se o voto do Relator não for adotado pela Comissão, a redação do parecer vencedor será feita até a reunião ordinária seguinte pelo Relator substituto, salvo se vencido ou ausente este, caso em que o Presidente designará outro Deputado para fazê-lo;

XIII - na hipótese de a Comissão aceitar parecer diverso do voto do Relator, o deste constituirá voto em separado; (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Aprovado o parecer, seja ele de autoria do relator original ou, no caso de sua rejeição, por relator específico (“*ad hoc*”), ele constituirá o pronunciamento oficial da Comissão a respeito da proposição (art. 126, *caput*), contendo ainda a indicação dos Deputados presentes e seus respectivos votos (art. 129, III). Somente em casos especiais uma matéria pode ir a votação no Plenário da Câmara sem parecer da Comissão (art. 128, *caput*).

Diante dessas prerrogativas de analisar as proposições e as emendas parlamentares, propondo inclusive alterações no projeto original, é muito importante para os grupos de

interesse que acompanham proposições normativas em tramitação no Congresso ter um bom acesso aos relatores.

Para verificar se há indícios de influência econômica no desempenho dessa função parlamentar, foi realizado um estudo sobre as relações entre nomeação de relatores e contribuições de campanha na tramitação de medidas provisórias. A escolha por essa espécie normativa justifica-se pelas evidências, apontadas no Capítulo 3 desta tese, de que as MPs se tornaram opção primordial do Poder Executivo na condução de sua agenda legislativa e pelas oportunidades que oferecem para a interferência dos grupos de interesses.

No caso específico da regulação das medidas provisórias, a Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional assim prescreve a apreciação do parecer elaborado pelo relator:

Art. 5º A Comissão terá o prazo improrrogável de quatorze dias, contado da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º.

§ 1º O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

§ 2º Ainda que se manifeste pelo não atendimento dos requisitos constitucionais ou pela inadequação financeira ou orçamentária, a Comissão deverá pronunciar-se sobre o mérito da medida provisória.

§ 3º Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade orçamentária ou financeira, a votação far-se-á primeiro sobre ela.

§ 4º Quanto ao mérito, a Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da medida provisória ou pela sua rejeição; e, ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto:

I – pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria; e

II – pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados.

§ 5º Aprovado o parecer, será este encaminhado à Câmara dos Deputados, acompanhado do processo e, se for o caso, do projeto de lei de conversão e do projeto de decreto legislativo mencionados no § 4º.

Art. 8º O Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência de medida provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito.

Parágrafo único. Se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da medida provisória, esta será arquivada. (CONGRESSO NACIONAL, 2002).

Pela leitura dos dispositivos acima, nota-se que, no caso das medidas provisórias, o relator assume uma posição ainda mais relevante, uma vez que seu parecer deve tratar da sua constitucionalidade – inclusive quanto ao atendimento dos pressupostos de urgência e relevância –, adequação financeira e orçamentária, legalidade e mérito. Poderá ainda alterar a redação da MP editada pelo Presidente da República por meio do acolhimento de emendas parlamentares ou pela apresentação de projeto de lei de conversão tratando da matéria de modo diverso ao original.

Do ponto de vista dos grupos de interesse, portanto, é fundamental ter um bom contato com o relator da MP no Congresso, tanto para garantir a aprovação ou inserção de dispositivos que lhes sejam favoráveis, quanto para evitar uma piora em seu *status*. Para Wagner Mancuso (2007, p. 93), uma vez designado, o relator é o alvo privilegiado da ação política, tendo em vista que a pressão sobre os outros membros da Comissão só se intensifica dependendo do teor do seu parecer.

Além das atribuições previstas no Regimento Interno, Fernando Sabóia Vieira (2011, p. 110) também chama atenção para a função de coordenação das negociações realizadas no decorrer do trâmite legislativo, inclusive aquelas envolvendo governo e oposição. Márcia Cruz, analisando o papel dos relatores na tramitação de projetos de lei de autoria do Poder Executivo no período de 1999 a 2006, conclui que sua escolha é direcionada pelo propósito de defender a redação original, e que as alterações acatadas pelo relator normalmente são aprovadas pelo Congresso, sugerindo que ele exerce grande centralidade nas negociações parlamentares:

O grande ator do processo de alteração do texto originalmente enviado pelo Executivo é o relator. Na hora da votação, a palavra do relator tem grande peso na Câmara dos Deputados. As alterações nos projetos de lei considerados, nesta pesquisa, muito importantes para o Executivo e que chamaram a atenção dos parlamentares que, por sua vez, apresentaram um grande número de emendas, na grande maioria das vezes, tiveram que ter o aval dos relatores de cada matéria para serem aprovadas pelo Congresso. As emendas que o relator acata tendem a ser aprovadas; as demais, a serem rejeitadas ou prejudicadas. A exceção são as emendas objeto de requerimentos de destaques para serem votadas separadamente, de autoria de partido ou bloco parlamentar, que, eventualmente, conseguem a aprovação do Plenário. [...] Os relatores das matérias mais importantes para o Executivo são de partidos que compõem a base do governo, principalmente quando estes relatores são nomeados em Plenário, pelo Presidente da Câmara (no caso das comissões, quem escolhe o relator é o Presidente da Comissão, que pode ser de um partido que não pertença à base do governo). A tendência destes relatores, realmente, é barrar as emendas que desfiguram o texto enviado pelo Executivo. No entanto, a pressão exercida por determinadas lideranças ou grupos de parlamentares influenciam a decisão do relator que deseja ver o seu parecer aprovado no Plenário da Câmara. Acordos preliminares à votação da matéria possibilitam que o relator acate emendas que podem não seguir exatamente a vontade do Executivo. Mesmo pertencendo a partidos da base do governo na Câmara, os relatores deram pareceres favoráveis a emendas de autoria de deputados de partidos de oposição. (CRUZ, 2009, p. 103).

Fabiano Santos e Acir Almeida (2005, p. 706) destacam, ainda, a função informacional desempenhada pelos relatores no processo legislativo. Para esses pesquisadores, as escolhas dos titulares da relatoria recaem geralmente em especialistas no tema em análise ou em parlamentares que tenham condições de apreender e coletar informações sobre o assunto junto às fontes devidas. Esse papel de provedor de informações para os demais parlamentares seria uma das justificativas para o fato, observado pelos autores citados, de que 23% das designações de relatores na 50ª Legislatura (1995-1998) ficaram nas mãos de Deputados ligados à oposição ao Presidente Fernando Henrique Cardoso. Além disso, Comissões comandadas por membros da oposição tendem a indicar membros da oposição para a relatoria, porém com um perfil levemente moderado em relação à posição do Executivo, de forma a garantir que as informações prestadas pelo relator sejam críveis.

No entanto, de acordo com o escopo desta pesquisa, acredita-se que a influência econômica seja uma variável mais relevante para explicar a escolha da relatoria do que a seleção de especialistas no assunto entre os parlamentares, como sugere a tese informacional de Fabiano Santos e Acir Almeida (2005).

Para medir o peso da influência econômica na definição dos Deputados escolhidos para serem relatores de medidas provisórias, foram identificados no texto das medidas e em suas Exposições de Motivos os setores econômicos que foram diretamente regulados por elas. Em seguida, pesquisou-se na base de dados do TSE se o relator havia recebido doações daquele setor na eleição anterior. O resultado está na Tabela 11.

Tabela 11 – Relatoria de medidas provisórias e doações de campanhas por setor afetado, por legislatura da Câmara dos Deputados (2003 a 2014)

Legislatura	Total de MPs Setoriais	Relatores que Receberam Doações dos Setores Objeto da MP	
		Total	%
52a (2003-2006)	64	23	35,9%
53a (2007-2010)	57	38	66,7%
54a (2011-2014)	59	36	61,0%
Total (2003-2014)	180	97	53,9%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados e do Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados acima revelam que, na média, quase 54% das 180 medidas provisórias editadas entre 2003 e 2014 cujo objetivo era beneficiar explicitamente determinado setor – chamadas aqui de “MPs Setoriais” – foram relatadas por Deputados que receberam doações do

mesmo setor nas eleições anteriores. Nota-se que esse comportamento atingiu seu ápice no segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, mas manteve-se em patamares bem altos (acima de 60%) nos primeiros quatro anos sob a presidência de Dilma Rousseff.

Esses números indicam que a relatoria de MPs pode ser uma maneira que alguns Deputados utilizam para retribuir as doações recebidas em suas campanhas. Afinal, do ponto de vista das empresas doadoras, ter um relator financiado por elas significa acesso privilegiado para fazer com que a MP seja aprovada nas condições desejadas pelo setor. Na seção seguinte, essa análise será complementada pela pesquisa da proposição das emendas parlamentares.

4.5 Emendas parlamentares e contribuições de campanha

De acordo com o art. 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as emendas são proposições acessórias a um projeto em análise em Comissão ou no Plenário, seja para erradicar alguma de suas partes (emendas supressivas), alterá-la de forma não substancial (emendas modificativas) ou em todo o seu conjunto (emendas substitutivas), acrescentar novo dispositivo (emendas aditivas) ou, ainda, fundir outras emendas ou estas com o texto original (emendas aglutinativas). Por fim, existem as emendas destinadas a sanar vícios de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou “lapso manifesto” – trata-se das emendas de redação.¹⁰

No caso específico das medidas provisórias, as emendas devem ser protocolizadas nos primeiros seis dias de vigência da MP, sendo de competência do relator na Comissão Mista sua análise (art. 4º, *caput*, da Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional). Embora não seja uma regra seguida de forma estrita, as emendas não devem versar sobre matéria estranha àquelas tratadas na MP (art. 4º, § 4º).

A respeito da importância das emendas parlamentares, Fábio de Barros Gomes (2013, p. 133) observou, em sua pesquisa sobre a tramitação de projetos legislativos na área de saúde, que 58% das medidas provisórias foram modificadas pela Câmara ou pelo Senado, o que reforça seu entendimento de que os interesses dos legisladores e seu poder de influência no processo são mais extensos do que a literatura corrente presume. Trata-se de uma crítica à visão dominante de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1998, p. 94), para quem a importância das emendas parlamentares deve ser relativizada, uma vez que, se não contarem com o apoio do Poder Executivo e dos líderes partidários, elas “raramente saem das gavetas das comissões”, sendo “derrubadas em votações simbólicas em que o que conta são os líderes”.

¹⁰ Márcia Cruz (2009) apresenta detalhadamente o rito processual para a apresentação e tramitação de emendas na Câmara dos Deputados.

Nesta seção, porém, investiga-se a propositura das emendas parlamentares sob a ótica da influência econômica – medida pelas contribuições de campanha – sobre o comportamento parlamentar – no caso, a oferta de emendas a medidas provisórias. Para tanto, foram analisadas individualmente as 30.675 emendas propostas pelos Deputados e Senadores às 666 medidas provisórias editadas entre setembro de 2001 e dezembro de 2014 (período entre a promulgação da EC nº 32/2001 e o fim do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff), coletando-se informações sobre a identificação dos setores explicitamente mencionados pelos autores das emendas no texto de suas justificativas.

Para o presente teste, foram selecionadas somente as 3.806 emendas propostas por Deputados nas MPs analisadas entre 2003 e 2014¹¹ em que expressamente se mencionava, em sua justificativa, o setor econômico a ser beneficiado. A partir daí o procedimento foi o mesmo: verificar se o autor da emenda recebeu, na eleição anterior, doações do setor beneficiado pela emenda. Seguem os resultados:

Tabela 12 – Propositura de emendas setoriais em medidas provisórias e doações de campanhas para seus autores, por legislatura da Câmara dos Deputados (2003 a 2014)

Legislatura	Total de Emendas Setoriais Propostas	Autores de Emendas que Receberam Doações dos Setores Beneficiados por Elas	
		Total	%
52a (2003-2006)	921	401	43,5%
53a (2007-2010)	895	544	60,8%
54a (2011-2014)	1990	1142	57,4%
Total (2003-2014)	3806	2087	54,8%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados e do Tribunal Superior Eleitoral.

Na Tabela 12 nota-se a mesma dinâmica observada na análise da relatoria: em torno de 55% das emendas que explicitamente procuravam beneficiar algum setor foram propostas por Deputados que receberam recursos de empresas desse setor – sendo que houve um pico de quase 61% no segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva e a manutenção desse patamar elevado, embora com um ligeiro decréscimo, no primeiro governo de Dilma Rousseff.

Apesar de ficar claro, a partir desses resultados sobre relatoria e propositura de emendas, que há uma relação entre comportamento parlamentar e financiamento de suas

¹¹ As emendas anteriores a 2003 foram descartadas em função das diferentes formas de classificação setorial do banco de dados elaborado por David Samules para as eleições de 1994 e 1998 e os registros do TSE após a eleição de 2002.

campanhas eleitorais, é provável que a já mencionada prática de doações ocultas esteja subestimando os resultados. Além disso, nos testes apresentados nas duas últimas seções, levou-se em conta apenas os setores expressamente mencionados, desconsiderando os encadeamentos dos setores na economia. Para ficar mais claro, tome-se, por exemplo, uma MP que beneficie o setor agropecuário. Pode ser que seu relator não tenha recebido doações de empresas agrícolas, mas sim de empresas do setor de alimentos (que se beneficiarão de uma eventual redução da carga tributária sobre os produtos agrícolas, que são insumos importantes da indústria alimentícia). Nesse caso, embora tenha sido considerado que o Deputado não agiu em retribuição aos doadores do setor diretamente beneficiados pela MP (o setor agropecuário), na realidade ele agiu em favor de doadores indiretamente contemplados pela medida (o setor alimentício).

Apesar desses problemas de subestimação, os resultados corroboram a hipótese central deste trabalho, pois indicam que, ao exercerem seus mandatos, os parlamentares atuam em retribuição àqueles que financiaram suas campanhas. Embora Fernando Limongi (2006, p. 251) destaque que a possibilidade de vetos totais e parciais pelo Presidente da República tenda a impedir a aprovação de emendas indesejadas, Márcia Cruz (2009, p. 14) considera que as modificações aceitas e introduzidas pelos relatores são relevantes no âmbito da produção legislativa brasileira.

Uma forma de analisar como as emendas parlamentares normalmente são utilizadas como veículos para a introdução de dispositivos de interesse de grupos sociais em proposições em análise, foi verificar a propositura de emendas de conteúdo tributário às medidas provisórias editadas pelo Presidente da República. Como a aprovação de matérias que envolvem a legislação tributária (seja por meio de aumento da carga tributária ou pela concessão de benefícios fiscais) tem em geral grande importância para o Poder Executivo, imagina-se que MPs sobre esse assunto sejam mais propensas à oferta de emendas, numa tentativa de inserir, suprimir ou modificar dispositivos do texto original em troca de seu apoio para a conversão da MP em lei.

Seguindo esse raciocínio, é de se esperar que o número de emendas propostas pelos parlamentares na tramitação das MPs que tratem de assuntos tributários e de benefícios fiscais seja em média superior ao das demais medidas provisórias editadas. Tomando-se o conjunto das MPs editadas entre setembro de 2001 (após a data de promulgação da EC nº 32/2001) e o final de 2014, foi realizado um teste de hipótese cujos resultados encontram-se na Tabela 13:

Tabela 13 – Teste-z de hipótese de igualdade da média de emendas propostas em medidas provisórias que tratam de tributação e benefícios tributários e a média de emendas das demais MPs editadas entre setembro/2001 e dezembro/2014 (grau de certeza: 90%)

<i>Teste-z: duas amostras para médias</i>	<i>Emendas - MPs Tributárias</i>	<i>Emendas - Demais MPs</i>
Média	69,74418605	41,57489879
Variância conhecida	10970,09	9075,51
Observações	172	494
Hipótese da diferença de média	0	
z	3,107915801	
P(Z<=z) uni-caudal	0,000942059	
z crítico uni-caudal	1,644853627	
P(Z<=z) bi-caudal	0,001884117	
z crítico bi-caudal	1,959963985	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional – Sicon, da Presidência da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

O resultado do teste estatístico transcrito acima revela que, com um grau de certeza de 95%, a média das emendas propostas pelos parlamentares em MPs tributárias (69,75) é significativamente superior à média das emendas apresentadas às demais MPs (41,57). Tal resultado é outro indicador de que as emendas parlamentares são uma moeda de troca utilizada por Deputados e Senadores para tentar aprovar dispositivos durante o processo de conversão da MP em lei. E entre esses dispositivos, é provável que sejam incluídos alguns relativos ao atendimento de demandas de seus doadores de campanha, como demonstrado anteriormente.

Outra evidência de que as medidas provisórias de cunho tributário podem ser veículos mais propensos à tentativa de inclusão de dispositivos afetos a parlamentares que defendem os interesses de seus doadores de campanha, poderia ser obtida a partir do cômputo de seus prazos de tramitação. A hipótese base, neste caso, é que MPs sobre tributação e benefícios fiscais, por serem mais caras ao Poder Executivo, aumentam o poder de barganha dos parlamentares e, assim, diante de um processo de negociação mais intenso, o prazo de tramitação seja maior. Após computar o prazo transcorrido entre a edição de todas as MPs e a publicação das leis nas quais elas foram convertidas, no período entre setembro/2001 e dezembro/2014, realizou-se o mesmo teste de hipótese. Note-se que, neste caso, foram descartadas as MPs que não tiveram sua conversão concluída, por rejeição do Congresso, transcurso do prazo, veto integral, revogação por outra MP ou declaração de inconstitucionalidade pelo STF.

Tabela 14 – Teste-z de hipótese de igualdade do prazo médio de tramitação de medidas provisórias que tratam de tributação e benefícios tributários e o prazo médio das demais MPs editadas entre setembro/2001 e dezembro/2014 (grau de certeza: 90%)

<i>Teste-z: duas amostras para médias</i>	<i>Prazo - MPs tributárias</i>	<i>Prazo - Demais MPs</i>
Média	135,2083333	123,953317
Variância conhecida	1140,4	17223,21
Observações	144	407
Hipótese da diferença de média	0	
z	1,587942074	
P(Z<=z) uni-caudal	0,056149719	
z crítico uni-caudal	1,281551566	
P(Z<=z) bi-caudal	0,112299438	
z crítico bi-caudal	1,644853627	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional (Sicon), da Presidência da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Os dados obtidos com esse exercício demonstram que o prazo médio de tramitação das MPs tributárias é realmente superior ao das medidas que tratam de outros assuntos – 135,21 dias no primeiro grupo e 123,95 dias no segundo. No entanto, estaticamente esse resultado só é significativo com um grau de certeza de 90% (e não de 95%, como no caso anterior). Embora a robustez deste resultado seja um pouco inferior, o resultado também corrobora a hipótese central de que as MPs tributárias têm tramitação mais longa, o que pode estar associado a um processo de negociação mais complicado no âmbito do Poder Legislativo.

Os resultados apresentados nesta seção sugerem que parlamentares podem retribuir as doações recebidas de pessoas jurídicas propondo emendas parlamentares de interesse de seus financiadores. Na seção seguinte, esse comportamento será analisado à luz da mais emblemática atividade do parlamentar: o voto de proposições legislativas.

4.6 Voto e influência econômica

A análise dos resultados de votações nominais no Congresso Nacional foi um instrumento fundamental para comprovar a tese de que a prática no presidencialismo de coalizão brasileiro implica disciplina partidária e previsibilidade de resultados, fatos revelados pela primeira vez por Fernando Limongi e Argelina Cheibub (1995).

No entendimento de Fernanda Machiaveli, a aprovação de requerimentos para que as votações sejam nominais (ou ostensivas) são um instrumento utilizado pela oposição para expor

as posições dos parlamentares, principalmente os governistas, ao escrutínio popular – retirando a proteção que as votações simbólicas lhes oferecem:

Uma maneira de dificultar a reunião de maioria favorável é obrigar os parlamentares governistas a se pronunciarem sobre os temas mais delicados e com maior repercussão na opinião pública. E, por isso, faz sentido reverter votações simbólicas em nominais sempre que a matéria for controversa. Mesmo perdendo a votação, a oposição sinaliza sua posição sobre temas que mobilizam o eleitorado, marcando sua diferença em relação aos partidos do governo. (MACHIAVELLI, 2009, p. 122).

É preciso notar, no entanto, que o recurso às votações nominais é limitado pelas regras regimentais, que exigem um mínimo de apoio para requerer esse rito especial, além de uma limitação temporal para evitar seu uso frequente no sentido de dificultar as votações:

Art. 185. Pelo processo simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos.

[...]

§ 3º Se seis centésimos dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número apoiarem o pedido, proceder-se-á então à votação através do sistema nominal.

§ 4º Havendo-se procedido a uma verificação de votação, antes do decurso de uma hora da proclamação do resultado, só será permitida nova verificação por deliberação do Plenário, a requerimento de um décimo dos Deputados, ou de Líderes que representem esse número. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Diante desses obstáculos regimentais, o uso das votações nominais restringe-se a pontos mais sensíveis na visão dos líderes partidários. Sendo assim, o estudo do posicionamento dos parlamentares nesses casos reveste-se de maior importância. Como alertam Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1998, p. 90), “somente as matérias mais importantes e com razoável grau de conflito partidário levam a votações nominais”.

A introdução da influência econômica na pesquisa sobre o funcionamento do Congresso e, assim, na produção legislativa leva à necessidade de se temperar o diagnóstico de que o poder de agenda do Presidente da República, combinado com os poderes regimentais dos líderes partidários, garante a aprovação da maioria das propostas.

Nesse contexto, Manoel Leonardo Santos *et al.* (2015) apresentam um trabalho pioneiro ao analisarem treze votações nominais de propostas legislativas – envolvendo medidas provisórias, propostas de emenda à Constituição, projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar –, ocorridas entre 1999 e 2007, e correlacioná-las com as doações empresariais recebidas do setor industrial e o posicionamento da Confederação Nacional da Indústria sobre o mérito das propostas. Embora os resultados encontrados tenham frustrado as expectativas iniciais dos autores, evidências indiretas obtidas em seus testes econométricos prenunciam boas perspectivas para superar essa lacuna na literatura nacional sobre o assunto.

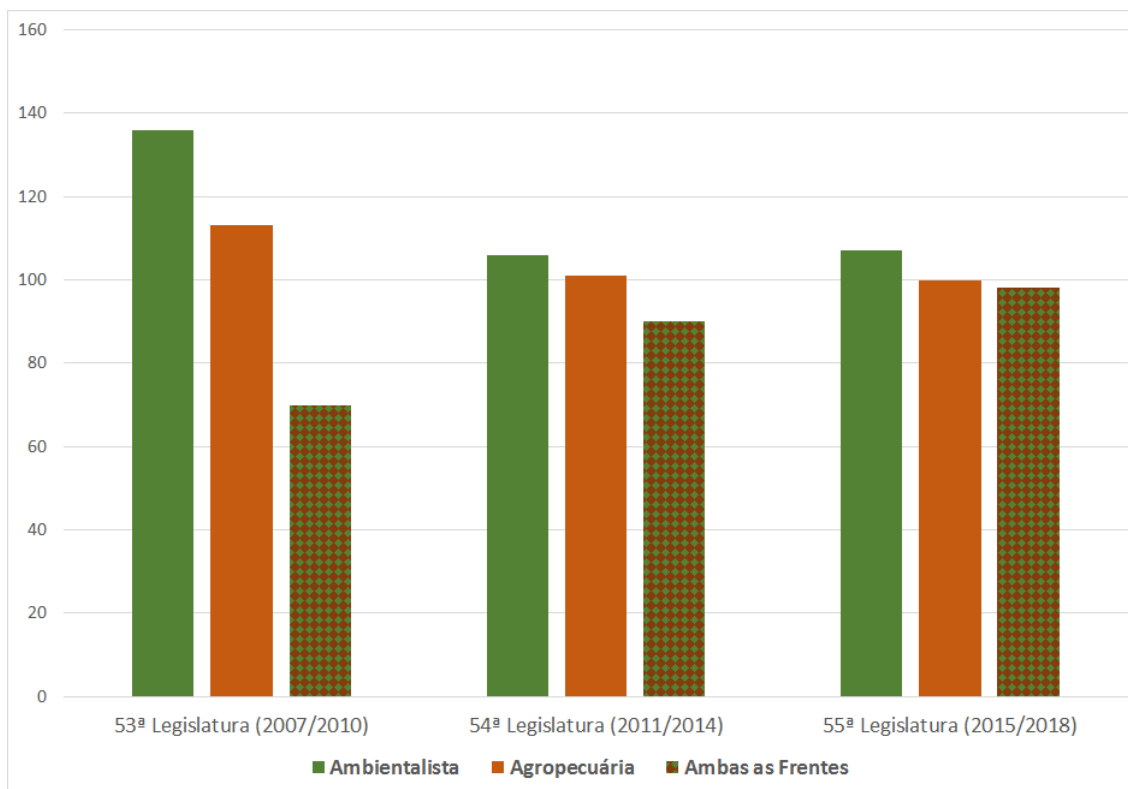
Nesta tese, combinaram-se a análise das votações nominais, a identificação dos setores econômicos afetados pelas propostas em discussão, o perfil setorial das doações de campanha dos Deputados e sua vinculação a Frentes Parlamentares para coletar evidências de que a dominância do Poder Executivo é mais difícil de se observar quando ele se defronta com a resistência de grupos com grandes interesses a serem defendidos.

Como visto no Capítulo 3, de fato o Poder Executivo aprova em torno de 90% das medidas provisórias editadas, mas, a depender do teor da proposta, derrotas significativas são observadas. Para demonstrar como grupos de interesse podem vencer a tradicional maioria governista quando está em jogo seu *status*, foram selecionados alguns projetos que tratam de assuntos de interesses específicos de determinados setores econômicos e nos quais tenha havido votações nominais do projeto ou de algum de seus dispositivos que tenha sido destacado para votação em separado.

Para demonstrar como a influência econômica é uma variável relevante para a compreensão do funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, tomou-se, primeiramente, as discussões a respeito do novo Código Florestal brasileiro. Após mais de uma década de discussões, foi aprovada a Lei nº 12.651/2012, logo em seguida alterada pela Medida Provisória nº 571/2012. Até a sua aprovação, foram observados acalorados debates envolvendo, de um lado, representantes do setor agropecuário e, de outro, parlamentares preocupados com os impactos da nova legislação sobre o meio ambiente. Em função dessa forte distinção entre o interesse localizado de um setor econômico e as preocupações de um grupo social que defende interesses difusos, a análise das votações envolvendo o novo Código Florestal são muito reveladoras de como se opera a pressão sobre algumas votações legislativas.

É preciso destacar que ambos os grupos se encontram bem organizados no Congresso, sendo que tanto a Frente Parlamentar da Agropecuária, quanto a Frente Ambientalista são bastante ativas nas atividades do Congresso e agregam um número grande de parlamentares de diversos partidos. No Gráfico 39, encontra-se o número de integrantes dessas Frentes nas três últimas legislaturas, destacando-se o número de membros que pertencem exclusivamente a cada uma delas, e o número de Deputados signatários de ambas.

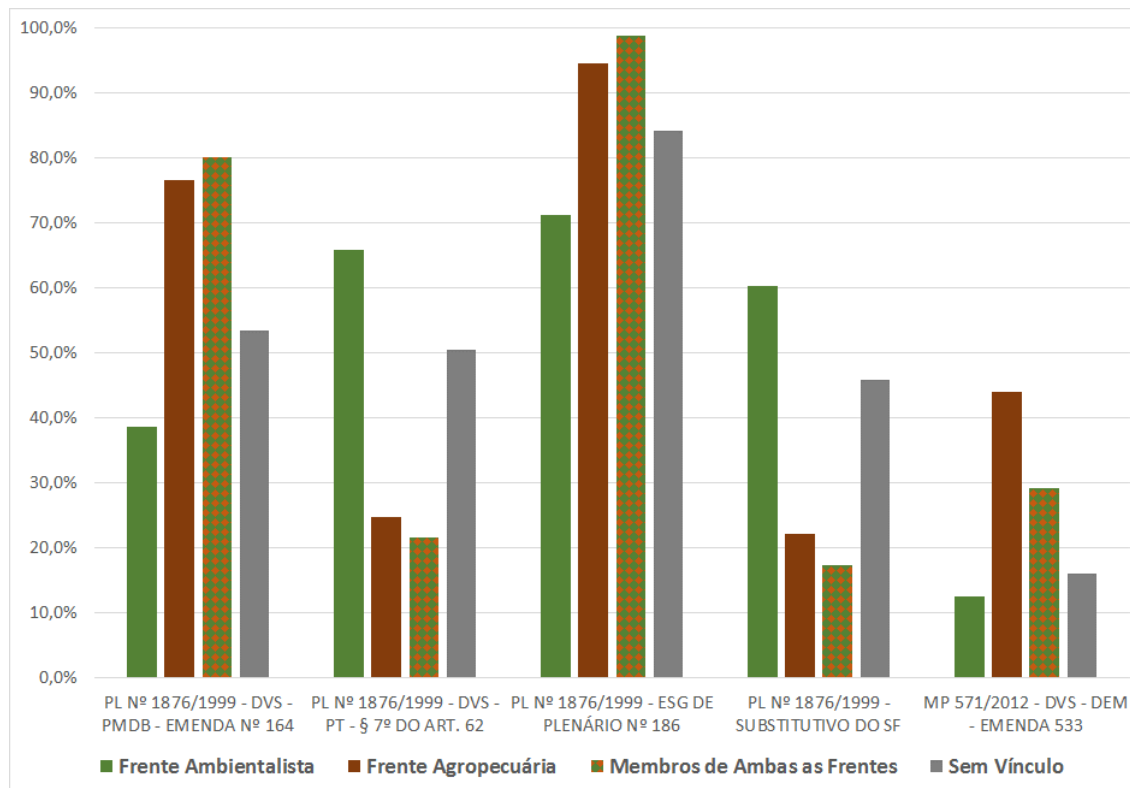
Gráfico 39 – Número de integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária e da Frente Ambientalista na 53ª à 55ª Legislaturas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Câmara dos Deputados.

Para verificar como esses grupos opostos em relação à questão ambiental se posicionaram em relação às votações do novo Código Florestal, tomaram-se as cinco votações nominais sobre o tema, sendo quatro realizadas no âmbito do Projeto de Lei nº 1876/1999 – que resultou no novo Código, a Lei nº 12.651/2012 – e uma relativa à MP nº 571/2012, que o alterou. No Gráfico 40, os parlamentares votantes foram separados em quatro grupos: i) aqueles vinculados exclusivamente à Frente Parlamentar Ambientalista; ii) os membros apenas da Frente Parlamentar da Agropecuária; iii) os parlamentares integrantes das duas Frentes citadas anteriormente; e iv) os Deputados sem vínculos formais com os ruralistas ou os ambientalistas.

Gráfico 40 – Percentual de votações a favor (“sim”) nas votações nominais relativas ao Novo Código Florestal de acordo com a vinculação à Frente Parlamentar da Agropecuária e à Frente Parlamentar Ambientalista



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Os resultados demonstram que, como era de se esperar, ambientalistas e ruralistas tiveram posicionamentos díspares a respeito dos dispositivos relativos ao novo Código Florestal se considerado o percentual de votos favoráveis às medidas em discussão. Outro ponto interessante é que o grupo de Deputados vinculados às duas Frentes Parlamentares posiciona-se mais próximo ao padrão dos defensores da agropecuária que ao dos ambientalistas – um indício de que há menor engajamento entre aqueles que se vinculam a grupos que defendem interesses difusos, em comparação com os grupos que apoiam interesses concentrados, confirmando a hipótese de Mancur Olson (1965).

Para os propósitos da investigação sobre o papel da influência econômica no presidencialismo de coalizão brasileiro, identificou-se como cada um desses grupos votou de acordo com a posição governista – expressa na orientação do líder do governo no encaminhamento das votações. Conforme pode ser visto na Tabela 14, nas cinco votações do novo Código Florestal analisadas, o Poder Executivo perdeu três. As derrotas governistas, nesses casos, deveram-se à resistência de Deputados da Frente da Agropecuária e daqueles

vinculados às duas associações multipartidárias, como pode ser observado pela baixa sintonia entre seus votos com a orientação governista. Nos dois casos em que o Poder Executivo sagrou-se vencedor, os ruralistas ou apoiaram integralmente a proposta (como no caso da Emenda Substitutiva nº 186) ou mostraram-se menos reticentes ao posicionamento governista (na votação da MP nº 571/2012).

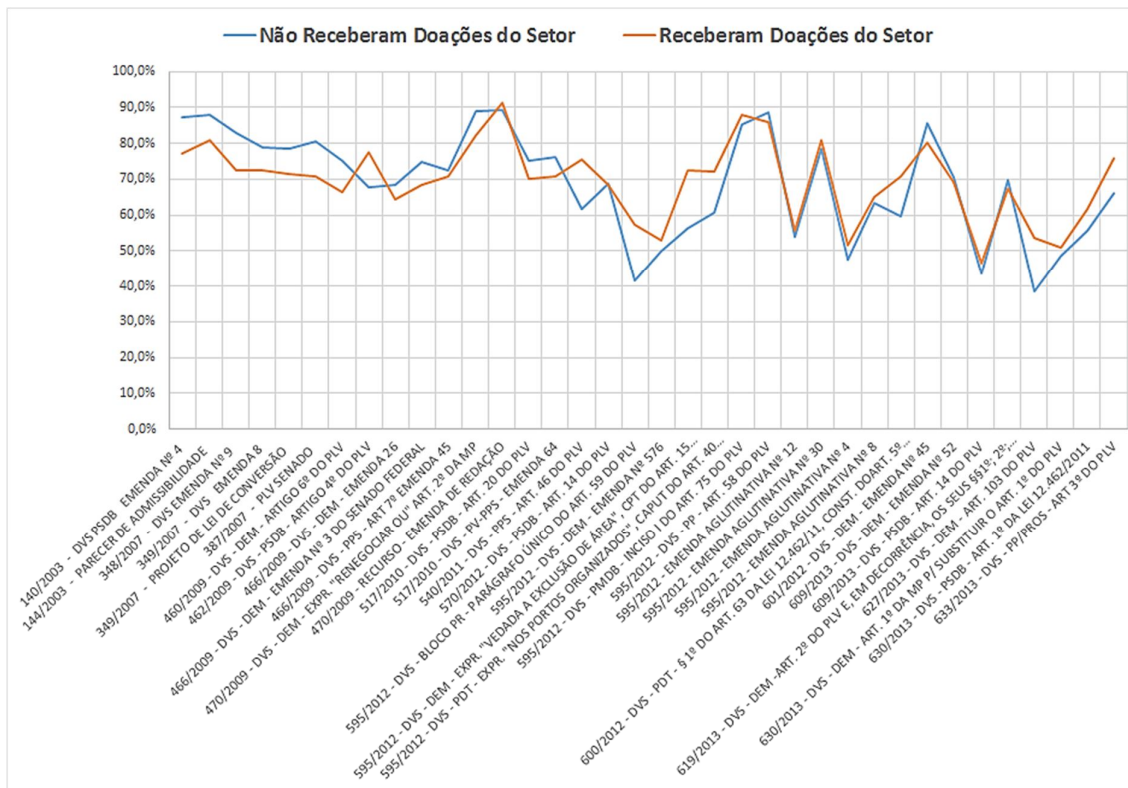
Tabela 15 – Percentual de sintonia com o posicionamento do Governo nas votações nominais relativas ao Novo Código Florestal de acordo com a vinculação à Frente Parlamentar da Agropecuária e à Frente Parlamentar Ambientalista

Proposição	Dispositivo	Posicionamento do Governo	% Votos em Sintonia com Governo				Resultado
			Frente Ambientalista	Frente Agropecuária	Membros de Ambas as Frentes	Sem Vínculo	
PL 1876/1999	Emenda nº 164	Não	60,2%	22,2%	20,0%	45,6%	Derrota do Governo
PL 1876/1999	Art. 62, § 7º	Sim	65,9%	24,7%	21,7%	50,5%	Derrota do Governo
PL 1876/1999	Emenda Substitutiva nº 186	Sim	71,3%	94,6%	98,8%	84,2%	Vitória do Governo
PL 1876/1999	Substitutivo do Senado	Sim	60,2%	22,2%	17,4%	45,9%	Derrota do Governo
MP 571/2012	Emenda nº 533	Não	87,5%	56,0%	68,3%	83,2%	Vitória do Governo

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados.

A análise das votações a respeito do novo Código Florestal apresenta evidências, portanto, de que o Poder Executivo tem dificuldades em aprovar propostas quando elas afetam negativamente os interesses de grupos bem organizados que atuam no Congresso Nacional. O quadro é bastante diferente, no entanto, quando as propostas em discussão tendem a beneficiar os setores econômicos. No Gráfico 41 foram computadas as votações de dois grupos de parlamentares: aqueles que receberam doações de empresas do setor de infraestrutura e construção civil e os demais, que não foram contemplados com recursos desse segmento econômico.

Gráfico 41 – Percentual de sintonia com o posicionamento do Governo nas votações nominais que interessam ao setor de infraestrutura e construção civil (2003-2013) de acordo com as contribuições de campanha



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados e do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Os dados acima indicam que, quando as medidas propostas não pioram o *status quo* de nenhum grupo específico – e, pelo contrário, concedem benefícios a determinado setor – a adesão à orientação governista é, de forma generalizada, muito alta, inclusive entre aqueles parlamentares que não receberam doações do setor. Nesses casos, em que há ganhos concentrados e prejuízos difusos, a mobilização daqueles que se deixam influenciar pelos doadores de campanha combina-se com a disciplina partidária decorrente dos incentivos do presidencialismo de coalizão brasileiro. Como resultado, das 36 votações nominais analisadas em que havia impactos para o setor de infraestrutura e construção civil, o governo só foi derrotado duas vezes (MP nº 609/2013, art. 14, e MP nº 627/2013, art. 103).

Outra evidência de como os incentivos criados pelo presidencialismo de coalizão brasileiro dificultam a defesa de interesses coletivos e difusos pode ser encontrada na votação do Projeto de Lei nº 4.330/2004, que pretende ampliar as hipóteses de terceirização da mão de obra no país. A possibilidade de flexibilizar as relações trabalhistas polarizou opiniões e

mobilizou entidades de defesa dos direitos dos trabalhadores e o empresariado quanto ao mérito do substitutivo em votação na Câmara dos Deputados.

Para verificar se a legislação aprovada pelo Congresso é influenciada pelos interesses empresariais, e partindo da premissa de que o empresariado é favorável à flexibilização das relações trabalhistas por meio da ampla liberação da terceirização, foram realizados alguns testes estatísticos para responder às seguintes perguntas: Deputados que receberam mais contribuições de campanha de empresas votaram predominantemente “sim” ao PL da terceirização? De modo inverso, aqueles que receberam menos doações empresariais votaram predominantemente “não”?

O primeiro passo para realizar os testes foi cruzar os dados do painel de votação do PL, das doações de campanha recebidas por cada Deputado e da natureza do doador (se pessoa física, pessoa jurídica, ou partido político/comitê/diretório/outros candidatos). Para testar as hipóteses, tomaram-se como referência duas variáveis indicativas: i) o valor total das doações privadas recebidas e ii) o percentual das doações privadas sobre o total arrecadado por cada um.

No primeiro teste, investigou-se se a média do valor das doações de empresas privadas àqueles que votaram “sim à terceirização” é estatisticamente superior à média das doações privadas recebidas pelos demais Deputados votantes. O resultado dos testes foi estatisticamente significativo (a 99% de confiança), tendo como variável o valor médio das doações privadas (R\$ 458.371 em média para o total de Deputados, R\$ 514.392 para quem votou “sim” ao PL). Porém, o resultado não foi relevante quando se tomou como variável chave o percentual das doações privadas sobre o total arrecadado (30,18% para todos os Deputados, 32,13% para aqueles que votaram “sim”).

No segundo teste, a intenção era verificar se a média do valor das doações de empresas privadas a quem votou “não à terceirização” é estatisticamente inferior às doações privadas recebidas pelos outros votantes. Nesse caso, observou-se um resultado contrário ao anterior: o resultado foi estatisticamente significativo (a 95% de confiança) quando utilizado como variável o percentual das doações privadas sobre o total arrecadado (30,18% para todos os Deputados, 25,59% para os que votaram “não”), mas não foi relevante para o valor médio das doações privadas (R\$ 458.371 em média para o total de Deputados, R\$ 332.215 para quem votou “não” ao PL).

Resumindo, os resultados parecem indicar que a votação do PL da terceirização esteve relacionada às doações privadas recebidas pelos Deputados. Porém, não se pode afirmar categoricamente isso, pois alguns resultados não foram estatisticamente comprovados com níveis de confiança mais elevados.

Uma possível explicação para esse resultado está no comportamento dos partidos, por duas razões principais. A primeira delas é a já mencionada possibilidade de as empresas e pessoas físicas doarem para os partidos, comitês e diretórios, em vez de doarem diretamente para os candidatos – as doações ocultas. A segunda possível explicação para um resultado não tão robusto para os testes de hipóteses está no posicionamento dos partidos em relação ao projeto e na alta taxa de fidelidade dos parlamentares à orientação de seus partidos. Como pode ser visto na Tabela 16, três partidos se posicionaram contra o PL nº 4.330/2004 (PT, PC do B e PSOL), enquanto quinze partidos foram favoráveis à flexibilização da terceirização (PSDB, DEM, PMDB, PSB, PV, PSD, PR, PDT, SD, PPS, PP, PTB, PSC, PHS e PEN). Os demais partidos liberaram seus correligionários para votar segundo sua própria consciência.

Tabela 16 – Fidelidade partidária na votação do PL 4.330/2004, que regulamenta a terceirização, na Câmara dos Deputados

Partido	Número de Deputados Votantes	Posicionamento do Partido	Número de Deputados Fiéis ao Partido	Taxa de Fidelidade
PCdoB	13	Não	12	92%
PSOL	5	Não	5	100%
PT	61	Não	61	100%
DEM	19	Sim	17	89%
PDT	18	Sim	13	72%
PEN	2	Sim	2	100%
PHS	5	Sim	4	80%
PMDB	60	Sim	54	90%
PP	37	Sim	34	92%
PPS	11	Sim	8	73%
PR	30	Sim	23	77%
PSB	30	Sim	21	70%
PSC	10	Sim	8	80%
PSD	30	Sim	27	90%
PSDB	46	Sim	44	96%
PTB	22	Sim	16	73%
PV	6	Sim	6	100%
SD	14	Sim	14	100%
PMN	2	Liberado	Não se aplica	Não se aplica
PRB	17	Liberado	Não se aplica	Não se aplica
PROS	11	Liberado	Não se aplica	Não se aplica
PRP	3	Liberado	Não se aplica	Não se aplica
PSDC	2	Liberado	Não se aplica	Não se aplica
PSL	1	Liberado	Não se aplica	Não se aplica
PTC	2	Liberado	Não se aplica	Não se aplica
PTdoB	2	Liberado	Não se aplica	Não se aplica
PTN	4	Liberado	Não se aplica	Não se aplica
Total	463		369	80%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Nessa votação em especial, a taxa de fidelidade à orientação de seus partidos girou em torno de 80%, bastante próxima à média histórica no Congresso Nacional¹². O resultado da votação do PL sobre a terceirização constitui, assim, um exemplo de como é difícil a defesa de interesses difusos quando defrontados com a organização e a influência econômica, ainda mais

¹² Neste ponto é preciso destacar a diferenciação, proposta por Fernando Limongi (2010, p. 18), entre coesão e disciplina partidárias: “Coesão é uma função das preferências dos parlamentares, enquanto a disciplina resulta da ação das lideranças partidárias, da capacidade de estas alterarem o comportamento dos membros do seu partido. No primeiro caso, os membros de um partido votam de maneira similar porque concordam sobre o tema. Eles têm as mesmas preferências. No segundo, alguns deputados não votariam de acordo com suas preferências sinceras, mas sim de acordo com a posição do partido. Mudariam seus votos porque sabem que serão punidos caso desafiem a linha partidária”.

diante dos incentivos colocados pelo poder de agenda dos partidos no presidencialismo de coalizão brasileiro.

4.7 Conclusões do capítulo

Ao longo deste capítulo procurou-se apresentar um amplo conjunto de variáveis que indicam que:

- i) Líderes partidários, por seu poder de agenda no Congresso, tendem a receber maior montante de contribuições eleitorais de empresas, tanto nas eleições anteriores quanto nas posteriores;
- ii) Frentes Parlamentares são canais de sinalização de comprometimento dos Deputados com os financiadores de suas campanhas;
- iii) Parcela significativa dos membros das Comissões Parlamentares, tanto as permanentes quanto as especiais, teve suas campanhas financiadas em parte por empresas de setores com interesses concretos nas matérias reguladas pela respectiva Comissão;
- iv) Frequentemente, Deputados que receberam doações de determinado setor econômico são escolhidos para relatar medidas provisórias que tratam de assuntos que o impactam;
- v) A propositura de emendas parlamentares também é um indício de que os parlamentares procuram retribuir as contribuições de campanha recebidas com ativismo no processo legislativo;
- vi) A influência econômica também se revela nas votações legislativas, a ponto de grupos de interesses conseguirem derrotar o poder de agenda do Presidente da República e dos líderes partidários em medidas que tendem a melhorar ou evitar a piora de seu *status*.

Embora os resultados estatísticos apresentados nas seções anteriores constituam uma contribuição para o debate sobre a influência das contribuições de campanha no comportamento parlamentar e na produção legislativa brasileira, cabe aqui, no entanto, a ressalva posta por Santos *et al.*:

Sob nenhuma hipótese estamos defendendo que o financiamento de campanha é o único, nem o mais relevante, preditor do comportamento parlamentar no Brasil. Mas os resultados nos deixam confiantes de que este artigo identificou mais um fator explicativo para o comportamento dos deputados federais: o tipo de financiamento de campanha que recebem (SANTOS *et al.*, 2015, p. 51).

Deve-se destacar, ainda, que as evidências demonstradas neste capítulo somam-se a uma ainda incipiente, porém promissora, agenda de pesquisa, que foca outros aspectos da concepção das políticas públicas no país que reforçam esse diagnóstico de que o sistema político brasileiro tende a impor elevados custos difusos sobre a sociedade, a fim de cobrir a geração de benefícios concentrados para pequenos grupos organizados.

Nos últimos anos, uma série de estudos vêm utilizando as contribuições de campanha como variável para analisar o grau de influência econômica nas decisões políticas em diferentes áreas do conhecimento e sob diferentes prismas.

Stijn Claessens, Erik Feijen e Luc Laeven (2008) talvez tenham sido os primeiros a realizar um estudo profundo relacionando contribuições de campanha e recebimento de benefícios pelas empresas doadoras. Os autores partiram de um argumento simples: acompanhar o desempenho das ações das empresas doadoras na bolsa de valores e seus números contábeis após as eleições, comparando-os com os de seus concorrentes no mesmo setor industrial. A hipótese do estudo é que resultados superiores à média do setor seriam um indício robusto de que as conexões com os políticos eleitos, cultivadas a partir das doações eleitorais, garantem um melhor desempenho da empresa.

Os resultados dos autores são bastante abrangentes e condizentes com o esperado. Sob a ótica do desempenho no mercado acionário, os autores identificaram que variações positivas nas doações empresariais geram aumento acima da média no valor de mercado das empresas. Além disso, o efeito sobre a cotação das ações das empresas é ainda maior e mais significativo quando as doações são direcionadas para os candidatos que venceram as eleições, para candidatos que já exerciam mandatos e para candidatos que pertenciam à coalizão governista (seja ela do PSDB em 1998 ou do PT em 2002). Esses números reforçam a hipótese de que as conexões políticas importam sobre o desempenho das empresas doadoras.

Stijn Claessens, Erik Feijen e Luc Laeven (2008) também investigaram o efeito do financiamento privado de campanha sobre o acesso ao crédito. Sua hipótese é que, tendo em vista as altas taxas de juros de mercado no Brasil e o predomínio dos bancos estatais em oferecer empréstimos subsidiados, as empresas conseguiriam financiamento mais farto e barato se fizessem doações a candidatos ligados a partidos bem-sucedidos nas eleições. Assim, as doações “comprariam” uma vantagem competitiva por meio de um acesso mais facilitado ao crédito de bancos estatais. Os dados confirmaram sua hipótese: contribuições de campanha aumentaram a alavancagem financeira (medida pelo crescimento dos empréstimos bancários) das empresas doadoras em relação às concorrentes. Também nesse caso a influência política importa: os coeficientes são mais altos e significativos quando se trata de doações realizadas

para candidatos eleitos, para aqueles que buscavam a reeleição e para os vinculados à coligação do Presidente da República eleito.

O exercício dos autores, além de comprovar a relação entre doações de campanha e benefícios financeiros, também confirma a tese do *rent seeking* na economia brasileira: os autores identificaram que as empresas doadoras apresentam uma eficiência mais baixa (medida pela variação do retorno dos ativos antes do pagamento de impostos) que as demais empresas do mercado. Isso quer dizer que o acesso facilitado ao crédito decorrente da influência política construída via contribuições de campanha beneficia empresas que são menos lucrativas. Fazendo um cálculo conservador, os autores estimam que essa distorção provoca um custo mínimo de 0,2% do PIB brasileiro por ano e decorre da alocação de recursos em empresas menos eficientes em função da influência política gerada pelas contribuições de campanha.

Rodrigo Bandeira-de-Mello e Rosilene Marcon (2011) tomaram as doações eleitorais como variável para indicar o grau de conexão entre políticos e empresas no período compreendido entre o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e os dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Os autores encontraram evidências de que as contribuições de campanha reduziram o custo da dívida da empresa em quase 10 pontos percentuais no período. Seguindo a mesma metodologia, Maick Costa, Rodrigo Bandeira-de-Mello e Rosilene Marcon destacam o papel das conexões políticas – medidas por meio das doações eleitorais a candidatos eleitos – como estratégia de mercado, em especial destacando seu efeito positivo sobre a diversificação dos grupos empresariais:

Os grupos aumentam sua importância na economia, diversificando-se para aumentar a força política e colher frutos dessa relação. Mesmo com a melhoria das instituições, que levaria os grupos a diminuir sua diversificação, a conexão política desses grupos empresariais os leva a diversificarem-se mais. Os grupos utilizam as doações às campanhas, mais especificamente doando mais a candidatos eleitos, para aumentarem sua força política e obterem acesso superior aos políticos, maior acesso às informações, maior acesso ao processo legislativo (SCHULER, REHBEIN e CRAMER, 2002), tratamento preferencial (BONARDI, HOLBURN e VANDEN BERGH, 2006) e até proteção contra governos não facilitadores (PEARCE, 2001). Essa força política dos grupos é conquistada via conexão política, que pode ser atingida por meio das doações às campanhas. (COSTA; BANDEIRA-DE-MELLO; MARCON, 2013, p. 385).

Tendo em vista a incipiência do mercado de crédito de longo prazo privado, Danylo Rocha (2011) considera o acesso aos financiamentos subsidiados do BNDES como uma vantagem competitiva relevante para as empresas brasileiras. Partindo desse pressuposto, o autor analisa a relação entre contribuições de campanha ao Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições de 2010 e os dispêndios daquele banco de investimento estatal. Embora o autor tenha encontrado uma correlação forte entre doações empresariais ao PT e o recebimento de aportes

do BNDES – ou seja, as empresas mais beneficiadas pelos empréstimos do banco estatal são também grandes doadoras às campanhas do partido –, não foi comprovada uma relação de causalidade entre as variáveis.

Num estudo metodologicamente mais ambicioso e centrado no período de 2002 a 2009, Sérgio Lazzarini *et al.* (2014) encontraram evidências estatisticamente relevantes de que o volume de empréstimos do BNDES aumenta com o volume de doações para candidatos a Deputado Federal que conseguiram se eleger. Segundo seus cálculos, as doações geraram um ganho financeiro estimado entre US\$ 1,8 milhão e US\$ 5,5 milhões num período de quatro anos após as eleições – superando em muito o valor médio das doações, estimado em US\$ 22,8 mil em 2002 e US\$ 43,9 mil em 2006.

Outro campo de análise da relação entre financiamento eleitoral privado e políticas públicas diz respeito às licitações. Taylor Boas, Daniel Hidalgo e Neal Richardson (2014), analisando dados de doações de campanha e resultados de licitações do governo federal no setor de obras públicas (construção, água e esgoto e energia), antes e após as eleições de 2006, concluíram que contribuições para candidatos vitoriosos nas disputas para Deputado Federal geraram aumentos substanciais de contratos para as empresas doadoras, em especial em relação às doações direcionadas para o partido do Presidente da República – no caso, o Partido dos Trabalhadores. Os autores estimaram que o retorno das empresas doadoras, em termos de valor dos contratos assinados após as eleições, varia de 14 a 39 vezes o montante aplicado nas campanhas eleitorais. Além disso, as firmas tenderam a recompensar os parlamentares nas eleições seguintes por terem obtido novos contratos com a Administração Pública – os autores identificaram uma maior variação no volume alocado nas eleições de 2010 para os deputados do PT que a média de seus colegas que tentaram a reeleição.

Pesquisando o mesmo tema, João Ricardo Pereira (2014) desenvolve um modelo econométrico com uma amostra de 1.107 contratos de obras rodoviárias do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), realizadas entre 2007 e 2013. Entre as várias conclusões do estudo, o autor identifica que as licitações vencidas pelas empresas doadoras de campanha apresentaram descontos inferiores àquelas vencidas por licitantes não doadores. Ao constatar também que as doações eleitorais estão associadas a certames com menor concorrência – ou seja, com um número menor de participantes –, o autor levanta duas hipóteses, não necessariamente excludentes: i) editais de licitação de interesse de empresas doadoras contam com cláusulas que restringem a competitividade; ou ii) empresas doadoras de campanha atuam em cartel em licitações de obras públicas.

Gustavo Araujo (2014), em pesquisa bastante criteriosa na explicitação dos testes econométricos, também conclui que ter exercido pelo menos um ano de mandato de Deputado Federal influencia a quantidade de contratos públicos recebidos pelos doadores eleitos em 2006, levando em conta a distinção entre os grupos de empresas que doaram para os vencedores e as empresas que doaram para candidatos não eleitos.

Diante dos resultados encontrados nesta tese sobre a influência econômica sobre o resultado das eleições e sobre o comportamento parlamentar, que tende a gerar normas que favorecem alguns grupos com maior poder de organização em detrimento de toda a coletividade, somada a esse corpo de pesquisas que indicam na mesma direção em termos de outras políticas públicas, faz-se necessário discutir medidas para coibir o *rent seeking* no sistema político e no processo legislativo brasileiro. No próximo capítulo, serão apresentados os argumentos utilizados ao longo do julgamento da ADI nº 4.650, em que o STF declarou a inconstitucionalidade do financiamento privado de campanha, e algumas propostas de reformas institucionais e legislativas extraídas da literatura para reduzir a influência do poder econômico na concepção do Direito brasileiro.

5 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS: CONSTITUCIONALIDADE E PROPOSTAS DE REFORMAS PARA REDUZIR A INFLUÊNCIA ECONÔMICA NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

A pesquisa empírica realizada nos Capítulos 2 a 4 indica que os sistemas político e eleitoral brasileiros favorecem a influência econômica sobre a elaboração das normas jurídicas aprovadas pelo Congresso Nacional. Por meio de diversas estatísticas, demonstrou-se que as contribuições privadas de campanha tendem a afetar o resultado das eleições e, em contrapartida, os incentivos do presidencialismo de coalizão induzem um comportamento parlamentar que favorece os setores econômicos mais ativos no financiamento eleitoral.

As distorções causadas pelas doações de campanhas na representação política brasileira motivaram o Conselho Federal da OAB, por meio da prerrogativa presente no art. 103, VII, da Constituição da República, a propor uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra diversos dispositivos da legislação eleitoral – a ADI nº 4.650. Ao analisar a ação, o STF se posicionou pela inconstitucionalidade do financiamento eleitoral realizado por empresas a partir das eleições municipais de 2016. Esta decisão tem consequências importantes sobre as questões discutidas nesta tese – a influência econômica sobre a representação política e a produção legislativa no Brasil – e por isso merece ser apresentada com mais detalhes.

Este capítulo, portanto, pretende discutir não apenas a decisão do STF sobre a ADI nº 4.650 e suas prováveis repercussões, mas também outras reformas jurídicas que poderiam reduzir os incentivos à influência econômica na representação política e na elaboração e aprovação de normas no Brasil.

5.1 Os argumentos do Conselho Federal da OAB contra o sistema de financiamento eleitoral brasileiro: a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650

Em 05/09/2011, o Conselho Federal da OAB protocolou a petição inicial da ADI nº 4.650 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015), em que questionava a conformidade com os princípios constitucionais de diversos dispositivos da Lei nº 9.096/1995 – a Lei dos Partidos Políticos – e da Lei nº 9.504/1997, que estabelece as normas para as eleições.

Em síntese, o CFOAB defendia a declaração da inconstitucionalidade das normas jurídicas que regulavam três dos quatro pilares do financiamento eleitoral brasileiro: i) as doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e partidos políticos; ii) as contribuições de pessoas físicas a campanhas eleitorais; e iii) a utilização de recursos próprios dos candidatos no

custeio de suas despesas eleitorais. Apenas o financiamento público, por meio da destinação de recursos orçamentários ao Fundo Partidário, não foi questionado nesta ADI (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011).

Com relação às contribuições de empresas aos partidos políticos, a petição solicita a declaração de inconstitucionalidade da expressão “ou jurídica” do art. 38, III, e também da expressão “e jurídicas” do art. 39, *caput* e § 5º, da Lei nº 9.096/1995:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

[...]

III - doações de pessoa física **ou jurídica**, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas **e jurídicas** para constituição de seus fundos.

[...]

§ 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas **e jurídicas**, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) (BRASIL, 1995).

Ainda com relação à lei que regula os partidos políticos, o Conselho Federal também requereu a declaração de inconstitucionalidade do seu art. 31, que na sua visão autorizaria, por raciocínio inverso, as contribuições de pessoas jurídicas às associações partidárias:

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiros;

II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

IV - entidade de classe ou sindical. (BRASIL, 1995).

Essa interpretação também sustentou o pedido de declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/1997, que estabelece as normas para as eleições brasileiras, para vedar as doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiro;

II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

- VIII - entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
 IX - entidades esportivas; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)
 X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
 XI - organizações da sociedade civil de interesse público. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) (BRASIL, 1997).

No que se refere às doações de empresas às candidaturas eleitorais, o Conselho Federal solicitou, por fim, a declaração de inconstitucionalidade do art. 81, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.504/1997:

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.
 § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. (BRASIL, 1997).

A petição inicial da ADI nº 4.650 também se insurgiu contra os dispositivos da Lei nº 9.504/1997 que estabeleciam limites às doações de pessoas físicas, inclusive para a aplicação de recursos próprios dos candidatos:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)
 § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:
 I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;
 II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei. (BRASIL, 1997).

A argumentação para o pedido de declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos citados da legislação sobre financiamento privado – empresarial e por pessoas físicas – de eleições e partidos políticos baseia-se em muitas das constatações apresentadas nesta tese. Na visão do Conselho Federal da OAB, o sistema de financiamento eleitoral brasileiro influencia o resultado das eleições e estimula o favorecimento dos doadores de campanha pelos candidatos eleitos:

Nas sociedades de massas, o sucesso nas eleições depende, em boa parte, da realização de campanhas que tendem a envolver um custo econômico elevado. As chances de êxito dos candidatos nos pleitos eleitorais estão geralmente condicionadas à divulgação do seu nome e imagem entre o eleitorado, o que envolve gastos expressivos com a produção de material de propaganda, aquisição de espaço na mídia, contratação de cabos eleitorais, realização de eventos públicos e aluguel de imóveis e veículos, dentre inúmeras despesas.

Esta dinâmica do processo eleitoral torna a política extremamente dependente do poder econômico, o que se afigura nefasto para o funcionamento da democracia. Daí porque, um dos temas centrais no desenho institucional das democracias contemporâneas é o financiamento das campanhas eleitorais.

Com efeito, a excessiva infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções. Em primeiro lugar, ela engendra desigualdade política, na medida em que aumenta exponencialmente a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais, e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado.

Ela, por outro lado, prejudica a capacidade de sucesso eleitoral dos candidatos que não possuam patrimônio expressivo para suportar a própria campanha e tenham menos acesso aos financiadores privados, detentores do poder econômico. Nesta última perspectiva, tal fenômeno gera, inclusive, o afastamento da política de pessoas que desistem de se candidatar, por não contarem com os recursos necessários para uma campanha bem sucedida, ou com os “contatos” que propiciem a obtenção destes recursos.

Além disso, dita infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011, p. 5-6).

De acordo com a petição inicial, o sistema de financiamento privado das eleições e dos partidos políticos despreza os princípios constitucionais da igualdade, da democracia e da República, o que requereria uma “enérgica intervenção da jurisdição constitucional”.

Com relação ao princípio da igualdade – art. 5º, *caput*, e, em termos dos direitos políticos, art. 14, *caput*, da Constituição da República – as normas de financiamento eleitoral o violariam porque permitiriam aos mais ricos influenciar desmesuradamente o resultado das eleições – seja por meio das doações das empresas ou pelo limite às doações de pessoas físicas baseado proporcionalmente nos rendimentos auferidos no ano anterior. Além disso, as regras em vigor privilegiariam tanto os candidatos com mais recursos – uma vez que não há limite efetivo à aplicação de recursos próprios em suas candidaturas – quanto os candidatos com melhores conexões com as empresas dispostas a aplicar grandes somas de recursos nas eleições. Para os autores da petição inicial, o sistema de financiamento eleitoral permite que a desigualdade econômica produza desigualdade política, o que seria incompatível com os preceitos da democracia constitucional – em especial ao preceito de “uma pessoa, um voto” (*one man, one vote*). Ao permitir que o poder econômico influencie o resultado das eleições, o sistema político brasileiro se converteria numa plutocracia, o que afrontaria as cláusulas constitucionais do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), a fonte popular do poder (art. 1º, parágrafo único) e a garantia pétrea do sufrágio universal pelo voto direto, secreto e com valor igual para todos (art. 14).

Ainda na visão do Conselho Federal da OAB, as regras das contribuições eleitorais causam uma dependência dos representantes eleitos aos financiadores de suas campanhas, incentivam práticas antirrepublicanas de favorecimento lícito – por meio de decisões legalmente tomadas sobre políticas públicas – ou ilícito – mediante corrupção.

Por todos esses motivos, o Conselho Federal da OAB solicitou a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos citados. Em termos da modulação dos efeitos da decisão

do STF, a petição inicial requereu que a extirpação das regras que autorizavam as contribuições eleitorais de pessoas jurídicas entrasse em vigor com a publicação da decisão pelo STF. Com relação aos limites às doações de pessoas físicas e candidatos, os autores pleitearam que sua eficácia fosse mantida por 24 meses a contar da decisão, com o objetivo de evitar uma lacuna que inviabilizasse o financiamento das eleições até que o Congresso Nacional estipulasse as novas regras sobre o assunto. A respeito desse ponto, o Conselho Federal requereu ao STF, por fim, determinar ao Congresso Nacional que editasse, no prazo de dezoito meses, legislação que estabelecesse limites *per capita* uniformes para doações de pessoas físicas a candidaturas ou partidos políticos e também para o uso de recursos próprios pelos candidatos em suas campanhas eleitorais, em patamar baixo o suficiente para não comprometer a igualdade nas eleições. Em caso de desobediência à determinação do STF pelo Congresso Nacional, a petição inicial solicitava que fosse atribuída ao TSE a competência para regular provisoriamente essas questões.

5.2 Posicionamentos da Presidência da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República sobre o conteúdo da petição inicial

Tão logo recebeu o processo da ADI nº 4.650 para atuar como relator, o Min. Luiz Fux solicitou informações sobre o conteúdo da petição inicial à Presidência da República, ao Congresso Nacional, à Advocacia-Geral da União (AGU) e à Procuradoria-Geral da República (PGR).

A Presidência da República, por meio da adoção de parecer de Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Consultor-Geral da União, embora tenha reconhecido que regular a relação entre os meios econômicos e o poder político esteja entre os maiores desafios enfrentados pelas sociedades democráticas, defendeu a constitucionalidade das doações de pessoas jurídicas. Em sua visão, elas são um segmento importante da sociedade, representantes dos fatores de produção, e por isso o aporte de recursos nas eleições representa uma forma de participação política e expressão ideológica. Sendo assim, as contribuições de pessoas jurídicas não constituiriam, por si sós, um fator de inequidade no sistema eleitoral, e que eventuais desequilíbrios deveriam ser coibidos com mecanismos de controle efetivos e transparência.

Na sequência, o Presidente do Senado Federal à época, Sen. José Sarney, encaminhou parecer jurídico de autoria de Anderson de Oliveira Noronha, Advogado do Senado Federal, criticando a possibilidade de, com o deferimento da ADI nº 4.560, o STF interferir

indevidamente nas funções típicas do Poder Legislativo. Apesar de reconhecer a existência de evidências de que o arcabouço jurídico do financiamento eleitoral não mais corresponda às expectativas da população e aos objetivos do processo eleitoral, o parecer ponderou que o estabelecimento de um novo sistema não deveria advir de uma decisão judicial, mas de um amplo debate naquele que seria o ambiente constitucionalmente adequado para tal: o Congresso Nacional. Destacou, ainda, a existência de diversos projetos de lei em discussão na Câmara dos Deputados para tratar do tema, assim como a existência de Comissão de Reforma Política no Senado discutindo, entre outros assuntos, o financiamento eleitoral. O parecer ainda discordava da violação aos princípios constitucionais alegada pelo Conselho Federal da OAB, argumentando que existiam instrumentos no sistema atual destinados a garantir o equilíbrio na disputa eleitoral, como a fiscalização das prestações de contas dos candidatos e partidos, o limite de gastos de campanha e a distribuição de recursos públicos do Fundo Partidário para todos os partidos e candidatos, entre outros.

O Presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Marco Maia, defendeu que a Ação Direta de Inconstitucionalidade não deveria prosperar porque i) os dispositivos questionados foram aprovados dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais; ii) o formato do financiamento eleitoral não está definido na Constituição da República e, assim, constitui decisão política do Congresso Nacional; iii) se o regramento atual relativo às doações privadas não é uma boa política, não quer dizer que seja inconstitucional; e iv) atribuir ao TSE a responsabilidade de regular o financiamento eleitoral em caso de silêncio do Congresso Eleitoral seria uma extrapolação a seu poder regulamentar previsto na Constituição.

A Advocacia-Geral da União – por meio de parecer assinado por Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral; Grace Maria Fernandes Mendonça, Secretária-Geral de Contencioso; e Álvaro Osório do Valle Simeão, Advogado da União – manifestou-se pelo não conhecimento parcial da petição inicial e, no mérito, pela improcedência dos pedidos formulados pelo Conselho Federal da OAB. No que diz respeito aos pedidos de declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais sobre as contribuições de pessoas jurídicas, a AGU defendeu seu indeferimento de pronto, uma vez que se trataria de pedidos juridicamente impossíveis, por ferirem o princípio constitucional da separação dos Poderes. Quanto ao requerimento de determinação de prazo para o Congresso Nacional regular a matéria, também deveria ser recusado imediatamente pelo STF, pois a ADI seria veículo impróprio para tal pretensão – o correto seria a propositura de ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Quanto ao mérito, o parecer da AGU argumentou que, enquanto sujeitas aos efeitos das políticas públicas e da legislação, as pessoas jurídicas teriam o direito a participar do processo de eleição

daqueles que a concebem e implementam por meio das doações eleitorais. Com relação aos pedidos de limitação das doações de pessoas físicas, sejam elas candidatas ou não, também expressas na petição inicial, a AGU não encontrou óbices constitucionais em relação aos princípios da isonomia e da proporcionalidade. Nos três quesitos, por não haver dispositivo expresso na Constituição Federal vedando esse modelo de financiamento eleitoral, tratava-se de opções políticas discricionárias realizadas pelo Poder Legislativo no livre exercício de suas competências.

Por fim, a Procuradoria-Geral da República, por meio da aprovação do parecer de Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira, Vice-Procuradora-Geral, manifestou-se pela viabilidade do pedido apresentado pelo Conselho Federal da OAB e, quanto ao mérito, por sua procedência. De acordo com sua interpretação da questão, a Constituição brasileira prescreve um Estado que figure como agente de contenção ao poder econômico dos segmentos da sociedade que há séculos dominam o acesso à institucionalidade no país. Sendo assim, para garantir o direito à igualdade política, a legislação sobre o financiamento eleitoral deveria promover a paridade de oportunidades entre todos os candidatos – fato que não é observado em função dos limites então vigentes quanto às doações de pessoas físicas e jurídicas. As regras eleitorais em vigor consistiriam, assim, numa violação ao princípio constitucional da proporcionalidade, uma vez que resultariam na prevalência do interesse econômico de poucas pessoas e empresas em detrimento da isonomia política entre todos os cidadãos.

5.3 Audiência pública e *amicus curiae* para discutir a ADI nº 4.560

Após o posicionamento dos órgãos citados na seção anterior, e diante do pedido do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) para atuar como “amigo da Corte” (*amicus curiae*) na ADI nº 4.650, em 26/03/2013, o relator do caso, Min. Luiz Fux, convocou audiência pública para discutir a legislação sobre financiamento eleitoral no Brasil.

O Min. Luiz Fux assim justificou a sua decisão de convocar a audiência pública para ouvir especialistas sobre as repercussões do feito sob sua responsabilidade:

Como visto, a temática versada nesta ação reclama análise que ultrapassa os limites do estritamente jurídico, vez que demanda para o seu deslinde abordagem interdisciplinar da matéria, atenta às nuances dos fatores econômicos na dinâmica do processo eleitoral e às repercussões práticas deste modelo normativo de financiamento das campanhas em vigor para o adequado funcionamento das instituições democráticas.

Segundo levantamento feito na base de dados do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, candidatos a prefeitos e vereadores, comitês eleitorais e partidos políticos

arrecadaram, apenas no primeiro turno, mais de R\$ 3,5 bilhões com doações para suas campanhas das eleições em 2012.

Tais números evidenciam que a discussão concernente ao financiamento das campanhas situa-se nos estreitos limites dos subsistemas econômico e político, impactando diretamente no funcionamento das instituições democráticas.

Considera-se, assim, valiosa e necessária a realização de Audiência Pública acerca dos temas controvertidos nesta ação, de sorte que a Suprema Corte possa ser municiada de informações imprescindíveis para o melhor equacionamento do feito, e, especialmente, para que o futuro pronunciamento judicial se revista de maior legitimidade democrática.

A oitiva de especialistas, cientistas políticos, juristas, membros da classe política e entidades da sociedade civil organizada não se destina a colher interpretações jurídicas dos textos constitucional ou legal, mas sim a trazer para a discussão alguns pontos relevantes dos pontos de vista econômico, político, social e cultural acerca do financiamento vigente, em especial por meio de estudos estatísticos e/ou empíricos. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013, p. 2-3).

A realização de audiências públicas tem se tornado uma prática recorrente do STF no julgamento de casos muito complexos, que envolvem conhecimentos multidisciplinares e com potencial de causar grande impacto social. Trata-se de uma inovação relativamente recente na jurisdição constitucional brasileira e inspira-se na obra do jurista alemão Peter Häberle (1975), traduzida para o português em 1997 pelo Min. Gilmar Mendes.

Nessa obra, Häberle (1975) advoga a introdução de procedimentos para tornar a hermenêutica constitucional mais pluralista, por meio do fomento a uma “sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”. Na visão do autor, a jurisdição constitucional não deve ser encarada como um monopólio dos intérpretes oficiais da Constituição, que baseiam suas decisões na teoria e nas informações trazidas apenas pelas partes. Para captar as múltiplas facetas da realidade em seus julgados, é necessário que as Cortes Constitucionais ampliem o círculo de participantes da instrução processual, envolvendo especialistas e destinatários de suas decisões. Ao propor a abertura do processo de interpretação constitucional à influência de outros agentes, com formação jurídica ou não, Häberle almeja a obtenção de um duplo objetivo: legitimar melhor as decisões judiciais e evitar o livre arbítrio da interpretação judicial. Para cumpri-lo, o autor propõe o aprimoramento do direito processual constitucional, sugerindo para isso a realização de audiências públicas e intervenções de terceiros interessados nos processos – os “amigos da Corte” (*amicus curiae*).

Mais de uma década após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao regulamentar os institutos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), o Congresso Nacional conferiu nova dimensão a essa “sociedade aberta de intérpretes constitucionais” proposta por Häberle. Entre as diversas inovações procedimentais das Leis nº

9.868/1999 e nº 9.882/1999, encontra-se a possibilidade de realização de audiência pública para ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade nas matérias objeto de uma ADI, ADC ou ADPF.

O art. 9º da Lei nº 9.868/1999 assim dispõe sobre as audiências públicas no rito processo da ADI¹:

Art. 9º. Vencidos os prazos do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento.

§ 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria. (BRASIL, 1999a).

Ao preverem a realização de audiências públicas nas três espécies de controle concentrado de constitucionalidade, essas leis inauguram uma nova fase no Supremo Tribunal Brasileiro: aquela em que se reconhece que a interpretação constitucional está aberta a diferentes visões e pontos de vista. Mais do que isso, reconhece-se que não cabe tão somente às partes apresentarem sua divergência, e é dever dos julgadores tomar conhecimento de todas as dimensões do problema, dando oportunidade para ouvir todos aqueles que tenham interesse em dar sua contribuição ao deslinde da questão posta.

Embora essas previsões legais tenham vindo a lume em 1999, apenas em 20/04/2007 foi realizada a primeira audiência pública do STF, convocada pelo Min. Ayres Britto, relator do julgamento da ADI nº 3.510, que discutia a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 11.105/2005, que disciplina as pesquisas com células-tronco embrionárias. A primeira audiência pública foi realizada ainda sem previsão regimental expressa. A regulamentação para realização de audiências públicas foi definida com a Emenda Regimental nº 29/2009, que incorporou os seguintes dispositivos ao Regimento Interno do Supremo Tribunal.

Art. 13. São atribuições do Presidente:

XVII – convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal.

Art. 21. São atribuições do Relator:

XVII – convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante.

¹ Com redação bastante similar, o art. 20 da Lei nº 9.868/1999 regula as audiências públicas na ADC, e o art. 6º da Lei nº 9.882/1999 o faz em relação à ADPF.

Art. 154. Serão públicas as audiências:

III – para ouvir o depoimento das pessoas de que tratam os arts. 13, inciso XVII, e 21, inciso XVII, deste Regimento.

Parágrafo único. A audiência prevista no inciso III observará o seguinte procedimento:

I – o despacho que a convocar será amplamente divulgado e fixará prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas;

II – havendo defensores e opositores relativamente à matéria objeto da audiência, será garantida a participação das diversas correntes de opinião;

III – caberá ao Ministro que presidir a audiência pública selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista dos habilitados, determinando a ordem dos trabalhos e fixando o tempo que cada um disporá para se manifestar;

IV – o depoente deverá limitar-se ao tema ou questão em debate;

V – a audiência pública será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça;

VI – os trabalhos da audiência pública serão registrados e juntados aos autos do processo, quando for o caso, ou arquivados no âmbito da Presidência;

VII – os casos omissos serão resolvidos pelo Ministro que convocar a audiência. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015a).

Vê-se, pelo regulamento previsto no parágrafo único do art. 154, que a abertura, pelo STF, para a participação de especialistas na matéria controversa atende a diversos princípios constitucionais, como a publicidade (seja ela prévia, pela divulgação de prazo para manifestação de interesse em participar ou concomitante, pela transmissão das audiências pela TV e pela Rádio Justiça) e da isonomia (entre os defensores de opiniões divergentes). Até o momento de finalização desta tese, o STF já havia realizado dezenove audiências públicas, sobre os mais variados assuntos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016).

No despacho em que determinou a realização da audiência pública sobre financiamento de campanhas eleitorais – ADI nº 4.650 –, o Min. Luiz Fux convocou os interessados para manifestarem o desejo de participar segundo os seguintes parâmetros:

Os interessados, pessoas jurídicas com ou sem fins lucrativos, mas de adequada representatividade, e pessoas físicas de notório conhecimento nas áreas envolvidas, poderão manifestar seu desejo de participar e de indicar expositores na futura Audiência Pública até às 20h do dia 10 de maio de 2013. Os requerimentos de participação deverão ser encaminhados EXCLUSIVAMENTE para o endereço de e-mail financiamentodecampanhas@stf.jus.br até o referido prazo (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013, p. 3).

A audiência pública realizou-se nos dias 17 e 24 de junho de 2013, e, como pode ser visto no Quadro 1, a diversidade de expositores revela que o objetivo de se incentivar um pluralismo de ideias para subsidiar a decisão do STF foi cumprido de forma satisfatória. Entre as entidades participantes, o evento envolveu partidos políticos, organizações não governamentais, universidades e centros de pesquisa, associações profissionais e órgãos públicos. Entre os profissionais, as principais áreas que tangenciam a questão do financiamento

de campanhas contaram com especialistas: advogados, cientistas políticos e economistas apresentaram importantes contribuições para que se obtivesse uma visão ampla dos impactos da futura decisão sob diversos prismas. Além disso, estiveram presentes nas audiências públicas profissionais que lidam ou lidaram diretamente com o Direito Eleitoral – como juízes, ex-Ministros do TSE e advogados militantes na área –, além de políticos diretamente interessados na regulação das campanhas eleitorais.

Quadro 1 – Participação de entidades e expositores na Audiência Pública sobre a ADI nº 4.650, realizada nos dias 17 e 24/06/2013 no STF

Nº	Entidades	Expositores	Especialidades	Posicionamentos
1	Partido dos Trabalhadores - PT	Henrique Fontana Júnior	Deputado Federal	Favorável à ADI
2	Especialista	Eduardo Mendonça	Professor	Favorável à ADI
3	Especialista	Daniel Sarmento	Professor de Direito Constitucional (UERJ)	Favorável à ADI
4	Especialista	Pedro Gordilho	Advogado e ex-Ministro do TSE	Contrário à ADI
5	Especialista	José Eduardo Alckmin	Advogado e ex-Ministro do TSE	Contrário à ADI
6	Instituto dos Advogados de São Paulo – IASP	Paulo Henrique dos Santos Lucon	Advogado	Contrário à ADI
		Ricardo Penteado	Advogado	
7	Conselho Federal da OAB	Raimundo Cezar Britto Aragão	Advogado (autor)	Favorável à ADI
8	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB	Leonardo Ulrich Steiner	Bispo	Favorável à ADI
9	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPRJ	Geraldo Tadeu Moreira Monteiro	Cientista político	Favorável à ADI
10	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF	Vitor de Moraes Peixoto	Cientista político	Indefinido
11	Agentes Voluntários do Brasil – AVB	Valdir Leite Queiroz	Presidente de ONG	Favorável à ADI
12	Instituto Atuação	Fernando Borges Mânica	Advogado	Favorável à ADI
13	Especialistas	Adriana Cuoco Portugal	Economista	Contrário à ADI
		Maurício Bugarin	Economista	
14	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO	Débora Lacs Sichel	Professora de Direito	Favorável à ADI
15	Secretaria Municipal de Governança do Local de Porto Alegre/RS	Cezar Busatto	Professora de Direito	Favorável à ADI
16	Universidade Federal do Paraná - UFRP	Eneida Desiree Salgado	Professora de Direito	Contrário à ADI
17	Especialista	Márcio Luiz Silva	Advogado	Indefinido
18	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP	Edson de Resende Castro	Promotor de Justiça	Favorável à ADI
19	Partido Popular Socialista - PPS	Felipe Sarkis Frank do Vale	Advogado	Favorável à ADI
20	Especialista	Merval Pereira	Jornalista	Favorável à ADI
21	Partido Social Democracia Brasileira – PSDB	Marcus Pestana	Deputado Federal	Indefinido
22	Universidade de São Paulo, Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – USP	Teresa Sacchet	Cientista política	Indefinido
23	OAB/MT e Comissão Temática de Direito Eleitoral	Sílvio Queiroz Teles	Advogado	Favorável à ADI
		Leonardo Barreto	Cientista político (UnB)	Indefinido
		Max Stabile	Cientista político (UnB)	
25	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE	Márlon Jacinto Reis	Juiz	Favorável à ADI
26	Escola Nacional da Magistratura - ENM	Luiz Márcio Victor Alves Pereira	Juiz	Indefinido
27	Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM	Martônio Mont'Alverne Barreto Lima	Procurador	Contrário à ADI

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os participantes que se posicionaram a favor da ADI nº 4.650 apresentaram dados e informações que reforçaram o argumento exposto na petição inicial de que as regras de financiamento eleitoral fomentam a influência econômica desproporcional sobre o sistema político. Nesse grupo de expositores também foi muito frequente a posição daqueles que, embora apoiem a solução proposta pelo Conselho Federal da OAB – de proibir as doações

empresariais e estabelecer limites *per capita* para as doações individuais e dos próprios candidatos –, sugerem que o Brasil deve migrar para um sistema de financiamento exclusivamente público nas campanhas eleitorais.

Os participantes que se colocaram contra a declaração de inconstitucionalidade das regras sobre financiamento eleitoral destacaram os seguintes argumentos: i) o novo modelo proposto limitaria o surgimento de novas lideranças políticas, pois favoreceria os partidos já estabelecidos e aqueles que detêm um eleitorado mais fiel; ii) a proibição das doações de pessoas jurídicas estimularia o “caixa dois” das campanhas, lançando para a clandestinidade um grande volume de recursos que atualmente é declarado e está sujeito ao controle social; iii) a maior dependência do financiamento público, decorrente da limitação às doações privadas, beneficiaria os grandes partidos, diminuindo a probabilidade de renovação política; iv) a ADI nº 4.650 trata de questões de natureza política, que, por isso, deveriam ser discutidas no Congresso Nacional, e não serem judicializadas no âmbito do STF.

Ao longo das discussões da audiência pública, ambos os grupos de especialistas apresentaram outras sugestões que se relacionam diretamente com a influência econômica no regime democrático brasileiro, independentemente de se alterar o sistema de financiamento eleitoral discutido na ADI nº 4.650. Entre essas propostas encontram-se a necessidade de se impor um limite de gastos por candidato, a proibição de que doadores de campanha sejam contratados pelo Poder Público, o fortalecimento dos mecanismos de controle e punição ao abuso de poder econômico, o combate ao uso eleitoreiro da propaganda governamental, o fomento ao uso da internet para a arrecadação de pequenas doações de pessoas físicas, o aprimoramento das regras de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do horário eleitoral gratuito entre os partidos, o barateamento das campanhas no rádio e na televisão, a adoção de reformas no sistema político para aproximar os representantes da população (sistema de listas e tamanho dos distritos eleitorais) e a vedação de doações a partidos e comitês (“doações ocultas”).

É importante destacar, ainda, que, no mesmo conjunto de inovações destinado a “arejar” a interpretação constitucional pelo STF, as mesmas Leis nº 9.868/1999 e nº 9.882/1999 previram a participação de outros interessados – além das partes – nos processos de controle de constitucionalidade, por meio da apresentação de memoriais e da sustentação oral nas sessões de julgamento. No caso das ADIs, assim prevê a Lei nº 9.868/1999²:

² Da mesma forma, o art. 6º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999, disciplina a participação dos “amigos da Corte” no rito da ADPF.

Art. 7º Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

[...]

§ 2º. O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades. (BRASIL, 1999a).

A participação dos chamados *amici curiae* tornou-se, deste então, bastante comum nos julgados do STF. No decorrer do julgamento da ADI nº 4.650, foi admitida a participação da Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), da Clínica dos Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Clínica Uerj Direitos) e do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS).

De posse dos valiosos subsídios colhidos de especialistas e entidades civis, o relator Min. Luiz Fux e os demais Ministros do STF puderam formar ou reforçar suas opiniões sobre o tema, expressos na votação descrita na seção seguinte.

5.4 O julgamento da ADI nº 4.650

Em 11/12/2013, o Plenário do STF começou a discutir a ADI nº 4.650. Em seu voto inicial, o relator da matéria, Min. Luiz Fux, julgou integralmente procedentes os pedidos apresentados pelo Conselho Federal da OAB na petição inicial, declarando inconstitucionais as contribuições eleitorais feitas pelas pessoas jurídicas e estabelecendo um prazo de 18 meses para que o Congresso Nacional impusesse limites nominais adequados para as doações de pessoas físicas e a utilização de recursos próprios dos candidatos, sob pena de transferir essa regulamentação provisoriamente para o TSE.

Em seu voto, o relator destacou que o país vive uma crise de representatividade decorrente do descolamento entre a classe política e a sociedade civil, e que caberia ao STF abrir os canais de diálogo no Poder Legislativo para a formulação de um modelo de financiamento de campanhas constitucionalmente mais adequado. Nesse sentido, ele entendia que as contribuições de pessoas jurídicas não se moldavam aos princípios constitucionais da democracia brasileira, por não terem estas o direito de votar e ser votadas. Além disso, o limite legal imposto a essas entidades, baseado em seu faturamento, representaria uma afronta ao princípio da isonomia, por atribuírem àquelas de maior vulto econômico o poderio de influenciar de maneira mais intensa o resultado das eleições. Esse caráter desigual das doações

de empresas também se expressaria num regime jurídico que veda as doações de associações civis sem fins lucrativos e sindicatos – que poderiam representar interesses de coletividades mais amplas –, mas autoriza a mesma prática por pessoas jurídicas com fins lucrativos. Esse cenário, de acordo com o relator, conduziria a um quadro de “plutocratização da política brasileira” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015, p. 28).

No que se refere à necessidade de imposição de limites às doações de pessoas físicas e ao autofinanciamento dos candidatos, o Min. Luiz Fux alterou seu voto no decorrer do julgamento, partindo de uma posição de acolhimento ao pedido do Conselho Federal da OAB para acompanhar a maioria dos demais ministros, no sentido de reconhecer a constitucionalidade da maneira como a legislação brasileira trata a matéria.

Ao longo do julgamento – que aconteceu em três momentos (11 e 12/12/2013, 02/04/2014 e 16/09/2015), em função dos pedidos de vistas do Min. Teori Zavascki e do Min. Gilmar Mendes – prevaleceram os seguintes posicionamentos a respeito da interpretação constitucional do regime jurídico do financiamento eleitoral até então vigente:

- i) O STF está autorizado a atuar para proteger o funcionamento das instituições democráticas brasileiras, de forma a corrigir distorções que desvirtuem o sistema representativo e ameacem os interesses e direitos de participação política das minorias;
- ii) Embora a Constituição não estabeleça um modelo fechado de financiamento eleitoral, os princípios democrático, do pluralismo político e da isonomia reduzem os graus de liberdade do legislador para regular o assunto;
- iii) Nesse sentido, os limites legais impostos às doações de pessoas jurídicas não são capazes de coibir a captura dos representantes eleitos pelo poder econômico, levando à “plutocratização” do processo político;
- iv) Além disso, as contribuições eleitorais de pessoas jurídicas, antes de refletir eventuais preferências políticas, constituem uma ação estratégica para estreitar suas relações com o poder público, muitas vezes sem espírito republicano;
- v) A interpretação do art. 24 da Lei nº 9.504/1997, que elenca entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiar campanhas eleitorais de forma a evitar relações promíscuas com o Poder Público, deve ser estendida às pessoas jurídicas com fins lucrativos;
- vi) Os dispositivos legais relativos às doações feitas por pessoas físicas, assim como o uso de recursos próprios dos candidatos, não desrespeitam os princípios fundamentais democrático, republicano e da igualdade política;

- vii) Esse pronunciamento do STF sobre o sistema de financiamento eleitoral não deve ser entendido como a imposição de um modelo acabado, mas sim como uma tentativa de abertura de canais de diálogo com os demais atores políticos – o Poder Legislativo, o Poder Executivo e as entidades da sociedade civil.

Perfilaram-se com esse entendimento o Min. Luiz Fux (relator), Min. Ricardo Lewandowski, Min. Joaquim Barbosa (que proferiu seu voto antes de se aposentar), Min. Dias Toffoli, Min. Roberto Barroso, Min. Cármen Lúcia, Min. Rosa Weber e Min. Marco Aurélio Mello.

No polo divergente e minoritário situaram-se o Min. Teori Zavascki, o Min. Gilmar Mendes e o Min. Celso de Mello. Levando em conta que muitas das críticas apontadas pelos Ministros que votaram pela improcedência dos pedidos da ADI nº 4.650 constituem subsídios importantes para um debate sobre um novo modelo de financiamento eleitoral do Brasil, são apresentados a seguir seus principais pontos de discordância.

Na visão do Min. Teori Zavascki, a disponibilidade de recursos financeiros em volume expressivo é uma necessidade do sistema democrático brasileiro, que não pode prescindir de partidos fortes e atuantes. E as pessoas jurídicas, embora não votem e não possam ser votadas, devem participar do financiamento das eleições, pois desempenham papel indispensável na produção de bens e serviços e na geração de empregos e de oportunidades para os cidadãos. Além disso, o Min. Teori Zavascki destaca que as doações por interesse podem ocorrer tanto entre as pessoas jurídicas quanto entre as físicas, e que é possível identificar propósitos legítimos nas contribuições feitas por empresas:

Diz-se, por outro lado, que pessoas jurídicas só contribuem por interesse. Não se contesta esse fato. Todavia, é exatamente isso o que ocorre também com as pessoas naturais: suas contribuições não podem ser consideradas desinteressadas. Nem num caso, nem no outro, entretanto, há de se afirmar que os interesses a que visam as contribuições para partidos ou campanhas políticas sejam, invariavelmente, interesses ilegítimos. Não se mostra assim, por exemplo, o interesse de pessoas jurídicas em ver eleitos candidatos favoráveis a impulsionar certas reformas legislativas de natureza econômica, ou tributária, ou trabalhista, ou em ver priorizadas políticas públicas na área de infraestrutura, ou de expansão de empregos, ou de industrialização ou de desburocratização. É claro que há também interesses escusos movendo doações de pessoas jurídicas, mas seria igualmente ingênuo afirmar que os interesses que movem pessoas naturais a contribuir para campanhas sejam, sempre, interesses legítimos. A realidade está repleta de exemplos em sentido contrário, alguns até da mais alta gravidade, como é o caso de candidaturas sustentadas por organizações criminosas. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015, p. 144).

Para o Min. Teori Zavascki, a proibição das doações empresarias nas campanhas eleitorais não necessariamente impediria a influência do poder econômico no sistema político, sendo o cenário mais provável sua substituição por doações informais e ilegítimas, como

demonstra a própria história do Direito Eleitoral brasileiro até a deflagração da crise do governo Fernando Collor de Mello e o “caso PC Farias”. De acordo com o citado Ministro, o antídoto para os problemas dos gastos excessivos das campanhas eleitorais não estaria na declaração de inconstitucionalidade das doações privadas, mas sim na imposição de limites de gastos, acompanhada de instrumentos adicionais de controle e de aplicação de sanções em caso de seu descumprimento (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015, p. 150-151).

O Min. Gilmar Mendes seguiu a divergência aberta pelo Min. Teori Zavascki alertando para os riscos que a proibição das doações de campanhas feitas por empresas poderia trazer em termos de fomento às contribuições ilícitas (“caixa dois”) e às práticas sistemáticas de crimes de falsidade ideológica nas doações feitas por pessoas físicas (com o uso de “laranjas”).

A elevação do percentual de verbas públicas no financiamento eleitoral tem sido rechaçada pela população em vários países europeus (v.g. a Itália), ante as sucessivas crises econômicas. No Brasil, o problema poderá vir à tona em breve.

De fato, a almejada redução de gastos de campanha com a exclusão das pessoas jurídicas como potenciais doadoras no processo eleitoral desconsidera que a legislação eleitoral em vigor possui vasto leque de ferramentas de aproximação entre candidatos e eleitores, a saber: i) participação em entrevistas, programas e debates antes do registro de candidatura; ii) propaganda em bens particulares (faixas, placas, cartazes, pinturas e inscrições); iii) colocação de cavaletes, bonecos, cartazes e mesas para distribuição de material de propaganda ao longo das vias públicas; iv) distribuição de folhetos, volantes e outros impressos; v) realização de comícios e utilização de aparelhagem de som; vi) realização de carreta com carro de som; vii) criação e divulgação de *jingles*; viii) divulgação de propaganda paga na imprensa escrita, respeitados os limites fixados em lei; ix) realização de propaganda em rádio e em televisão; x) realização de propaganda na *Internet*, dentre outras inúmeras formas de propaganda.

É inquestionável que a utilização desses mecanismos de propaganda exige recursos que não são suportáveis pelo Fundo Partidário, conforme demonstrado anteriormente. Tampouco serão completamente pagos por doações lícitas de pessoas físicas.

Isso estimula, conseqüentemente, que os candidatos busquem alternativas à margem da legislação eleitoral, pois os custos continuarão os mesmos, reduzindo apenas formalmente quem poderá participar do processo eleitoral na condição de doador, equação que certamente chegará à Justiça Eleitoral para solução, em milhares de processos judiciais.

Sem falar de que o modelo de doação, exclusivamente, por pessoas físicas, no atual cenário de controle de arrecadação e gastos de campanha cria paradoxos jurídicos intransponíveis.

De fato, conquanto não seja possível pessoa jurídica doar diretamente a campanhas, nada impede que a doação seja da pessoa jurídica à pessoa física, que repassaria os valores ao candidato, sem nenhum limite na legislação para a doação.

Assim como não haveria qualquer impedimento a que dirigentes de pessoas jurídicas que são, obviamente, pessoas físicas, fizessem doações para partidos políticos fora do período eleitoral, sem limitação de valor.

Ambas as práticas permitiriam a doação de pessoas jurídicas, porém de modo informal e sem possibilidade de fiscalização da Justiça Eleitoral, considerando que, no bojo do processo de prestação de contas, constará apenas o nome da pessoa física e o destinatário dos recursos, nada constando sobre a operação anterior, havida entre pessoa jurídica e pessoa física dirigente da empresa (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015, p. 238-240).

Para o Min. Gilmar Mendes, uma reforma do modelo de financiamento eleitoral destinado a baratear as campanhas e diminuir a influência econômica deveria vir acompanhada de mudanças nos sistemas eleitoral e partidário, assim como da reestruturação institucional dos órgãos de controle do processo eleitoral, em especial a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral. No entender do Ministro, a regulação do financiamento de campanhas eleitorais deveria considerar também as características do sistema de governo, do quadro partidário, das regras eleitorais em geral e das práticas políticas efetivas no país.

Esse ponto levantado pelo Min. Gilmar Mendes, de se analisar as contribuições de campanha à luz de todo o sistema político-eleitoral, foi explorado também pelo Min. Roberto Barroso, que, embora tendo votado pela inconstitucionalidade das doações empresariais, destacou a necessidade de reformas mais amplas. Para ele, o sistema eleitoral brasileiro tem um viés antidemocrático e antirrepublicano em função de um sistema eleitoral proporcional com lista aberta somado à possibilidade de financiamento privado por empresas. Essa combinação de elementos, para o Min. Roberto Barroso, potencializa a desigualdade política e social, e exigiria mudanças mais profundas:

De modo que não basta coibir o financiamento por empresas, é preciso baratear o custo das eleições, porque senão vai se fechar uma torneira, que é a do financiamento empresarial, e vai se fomentar a corrupção. É quase intuitivo que isso vá acontecer, mas isso não modifica o nosso papel de dizer: o que é errado é errado. [...] Mas a conclusão a que quero chegar é que não basta acabar com a derrama de dinheiro, é preciso conceber um modelo mais barato. E existem, no debate público, ideias já postas, já levadas ao Congresso, algumas já quase aprovadas. Portanto, eu gostaria de retomar, nesse diálogo, ao propor o barateamento das eleições, algumas dessas ideias. Há duas propostas na mesa, ainda em discussão no Congresso, duas fórmulas clássicas de barateamento das eleições: a votação em lista e o voto distrital misto. O voto em lista, também chamado voto em lista fechada ou pré-ordenada, enfrenta uma dificuldade causada pelo preconceito. As pessoas acham que, quando votam na lista aberta, estão escolhendo o seu candidato, e, portanto, são infensas à lista fechada. Na verdade, nós sabemos que menos de dez por cento dos candidatos são eleitos com votação própria. Na verdade, o eleitor não sabe em quem está votando. A lista aberta é muito menos democrática do que a lista preordenada, na qual sabemos em quem estamos votando. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015, p. 131-132).

A conclusão do julgamento da ADI nº 4.650, em que se declarou a inconstitucionalidade das doações eleitorais realizadas pelas empresas, teve repercussão imediata no sistema político brasileiro, a começar pelo recém-aprovado Projeto de Lei nº 5.735/2013, destinado a “reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina”.

Como a decisão do STF em relação à ADI nº 4.650 ocorreu justamente no período de análise a respeito da sanção ou veto do PL nº 5.735/2013, a Presidente da República decidiu vetar todos os dispositivos que tratavam das contribuições de campanha feitas por pessoas

jurídicas. Por essa razão, a nova Lei nº 13.165/2015 passou a regular o financiamento eleitoral a partir das eleições municipais de 2016 prevendo como fontes de recursos apenas os repasses do Fundo Partidário, as doações de pessoas físicas e o patrimônio dos próprios candidatos. A nova lei inovou, ainda, ao estabelecer que os gastos de campanha serão definidos pelo TSE com base nos parâmetros definidos pela referida lei:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

- a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
- b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no **caput** se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles. (BRASIL, 2015).

Apesar de os dispositivos acima sinalizarem para uma tendência de limitação das despesas com as campanhas eleitorais, considera-se que o novo sistema eleitoral, erigido a partir da decisão da ADI nº 4.650 e da aprovação da Lei nº 13.165/2015, é insuficiente para conter a influência econômica sobre o processo de escolha dos ocupantes de cargos eletivos e de sua atuação como representantes do povo. Os principais argumentos para essa avaliação são apresentados na seção seguinte.

5.5 Uma análise da decisão do STF no julgamento da ADI nº 4.650 e da Lei nº 13.165/2015: a reforma pelo lado da oferta de financiamento eleitoral

Construir um sistema de financiamento eleitoral que coíba a influência econômica na competitividade eleitoral e na atuação dos representantes eleitos é tarefa em que vários países têm se engajado nos últimos anos. De acordo com levantamento de 25 países europeus realizado

pela Transparência Internacional em 2011, Suzanne Mulcahy (2012) identificou que a maioria tem tomado medidas para regular melhor o financiamento de partidos e das campanhas eleitorais, com leis que determinam a transparência nas finanças dos partidos e na apresentação das doações, doadores e gastos de campanha. Alguns países proibiram doações consideradas como indutoras de corrupção, como as advindas de grandes empresas, ou colocaram limites nas doações individuais. Outra rota de reformas seguiu a direção de aumentar a participação do financiamento público como tentativa de diminuir a dependência de capital privado, além de novas regras para o barateamento das campanhas, como a diminuição da sua duração, a oferta de acesso subsidiado dos candidatos à mídia e a imposição de limites aos gastos de campanha (MULCAHY, 2012, p. 22).

Desenvolver sistemas eleitorais equilibrados, transparentes e livres dos efeitos deletérios da influência de grandes doadores também é uma intenção declarada por diversos países em acordos multilaterais. A Carta Democrática Interamericana, firmada pelos países-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 11/09/2001 estabelece o seguinte:

Artigo 5: O fortalecimento dos partidos e de outras organizações políticas é prioritário para a democracia. Dispensar-se-á atenção especial à problemática derivada dos altos custos das campanhas eleitorais e ao estabelecimento de um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades. (OEA, 2001).

Da mesma forma, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção conclama os países signatários a adotarem medidas legislativas e administrativas destinadas a aumentar a transparência do financiamento eleitoral e, se possível, dos partidos políticos.

Artigo 7. Setor público

3. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e administrativas apropriadas, em consonância com os objetivos da presente Convenção e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para aumentar a transparência relativa ao financiamento de candidaturas a cargos públicos eletivos e, quando proceder, relativa ao financiamento de partidos políticos (NAÇÕES UNIDAS, 2004, tradução nossa).

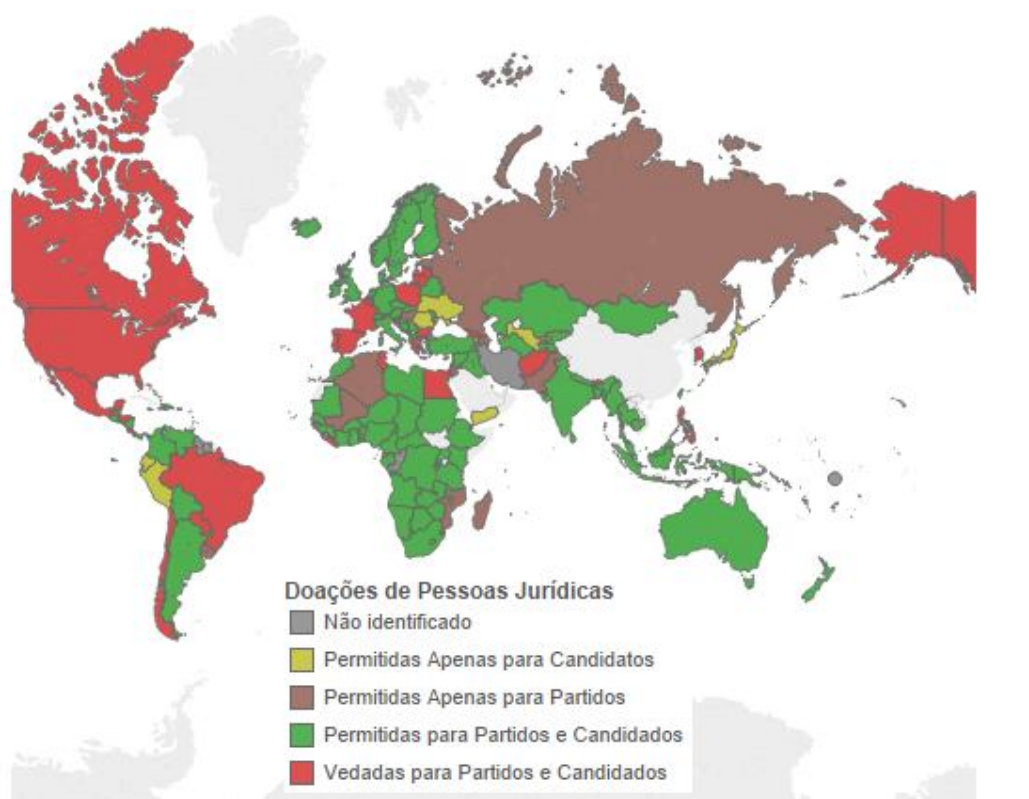
No âmbito europeu, o Conselho da Europa editou a Recomendação 2003/04 que, entre outras determinações, estabelece que o financiamento dos partidos políticos deve ser feito pelos cidadãos e pelo Estado – nesse último caso, sujeito a limites razoáveis. De acordo com seu art. 3º, os princípios gerais que devem nortear a edição de regras específicas são: evitar conflitos de interesses, garantir transparência das doações, evitar prejuízos às atividades dos partidos políticos e proteger sua independência (COUNCIL OF EUROPE, 2003). No entanto, o documento mais detalhado é “Diretrizes e Relatório sobre Financiamento de Partidos

Políticos”, adotado pela Comissão de Veneza em 9 e 10/03/2001 (VENICE COMMISSION, 2001), que constitui importante síntese sobre os princípios que devem ser adotados pelos países-membros para regular o tema em âmbito doméstico.

Na presente seção serão discutidos os efeitos da decisão do STF na ADI nº 4.560, e o novo modelo de financiamento eleitoral dela decorrente. Como visto anteriormente, esse julgamento ficou aquém do defendido pelo Conselho Federal da OAB ao propor a ação, tendo-se limitado a declarar a inconstitucionalidade das contribuições eleitorais de empresas, não tratando da questão das doações de pessoas físicas e da utilização de recursos dos candidatos no financiamento das suas próprias campanhas.

De acordo com dados fornecidos pelo International IDEA (2016), com a proibição das doações de pessoas jurídicas, o Brasil passa a pertencer a um grupo de 30 países que atualmente vedam esse tipo de contribuição eleitoral no mundo, conforme pode ser visto na Figura 1³.

Figura 1 – Distribuição dos países de acordo com a opção de vedar as contribuições de pessoas jurídicas a partidos e candidatos



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do International IDEA (2016).

³ Na Figura 1 destaca-se o caso dos EUA, que apesar de constar como país que veda as doações privadas para partidos e candidatos, permite que as empresas o façam de forma indireta, via contribuição aos Comitês de Ação Política – Political Action Committees (PACs).

De acordo com os dados apresentados no Capítulo 2, as contribuições empresariais consistiam na mais expressiva fonte de recursos para as eleições brasileiras. Apesar disso, considera-se que a simples proibição da participação das empresas no financiamento eleitoral pode ter sido uma medida ilusória, para um problema muito mais complexo e que exige uma reforma bem mais profunda.

Analisando com mais atenção o perfil do financiamento de campanhas no Brasil nas últimas eleições apresentado neste trabalho, percebe-se que, além do crescimento da importância das doações empresariais, podem ser observadas três tendências bem nítidas: i) o baixo envolvimento da população em geral nas contribuições eleitorais; ii) o engajamento cada vez maior de candidatos que aplicam grandes volumes de recursos pessoais em suas próprias campanhas; e iii) o crescimento de doações milionárias feitas por pessoas físicas ligadas a grandes grupos empresariais.

Esses três movimentos apontam na direção que esteve no centro da discussão sobre a constitucionalidade do financiamento privado no STF: o sistema eleitoral brasileiro é antidemocrático e antirrepublicano porque favorece a desigualdade política, alimentada pelas doações de campanha feitas pelos segmentos mais ricos da população. No entanto, ao privilegiar a questão das doações empresariais, o STF não considerou os efeitos colaterais de sua decisão: tendo sido mantida praticamente inalterada a estrutura de custos das campanhas, é de se esperar que, com a proibição das doações de empresas, grande parte dos recursos empresariais migre para o financiamento ilícito (“caixa dois”) ou para doações milionárias feitas pelos sócios das empresas – ou pessoas próximas a eles – ou pelos próprios candidatos mais ricos. Em outras palavras, a decisão do STF pode ter contribuído para uma continuidade do cenário de “plutocratização” do sistema político brasileiro, tão condenada pelos Ministros em seus votos no âmbito da ADI nº 4.650.

Bruno Speck (2016, p. 135), analisando a reforma do sistema eleitoral brasileiro resultante da decisão do STF quanto à constitucionalidade das doações a campanhas feitas por pessoas jurídicas e da aprovação da Lei nº 13.165/2015, considera que o resultado do novo marco legal é incerto e que os partidos têm poucas opções para lidar com a escassez de oferta de recursos no campo da legalidade: i) realizar campanhas mais baratas; ii) recorrer a pessoas físicas com grandes fortunas, por meio de doações ou candidaturas próprias; e iii) obter mais recursos por meio da ampliação das dotações orçamentárias destinadas ao Fundo Partidário.

Com relação ao último ponto, diversos países têm incrementado a destinação de recursos orçamentários para financiar as atividades, eleitorais ou rotineiras, dos partidos políticos como forma de contrabalançar o crescimento dos aportes do setor privado. Na visão

de Magnus Öhman (2009, p. 58-59), o financiamento público beneficia partidos e candidatos com dificuldades de acesso a grandes doadores privados, melhora a organização institucional dos partidos menores, reduz a corrupção via redução da dependência de grandes doadores e pode ser usado para induzir o comportamento dos partidos rumo à transparência, igualdade de gêneros, minorias etc. (ÖHMAN, 2009, p. 58-59). Como resultado, 58% de 174 países-membros da ONU pesquisados possuíam legislação que, de alguma forma, autorizava o financiamento público. No entanto, uma das preocupações do autor é quanto à autoridade para decidir o montante total de recursos a ser destinado ao Fundo Partidário. Para ele, se essa responsabilidade ficar com os parlamentares, o financiamento público está sujeito a um rápido crescimento, o que gerará descontentamento da população em geral. O ideal é combinar o financiamento público com limites de gastos e de contribuições privadas (ÖHMAN, 2009, p. 61-62). Segundo a opinião de Magnus Öhman, partindo do pressuposto de que os partidos políticos são organizações privadas destinadas a promover ideias de um segmento da sociedade, o financiamento público deve cobrir apenas parte de suas despesas, sob pena de virarem agências públicas (ÖHMAN, 2009, p. 70).

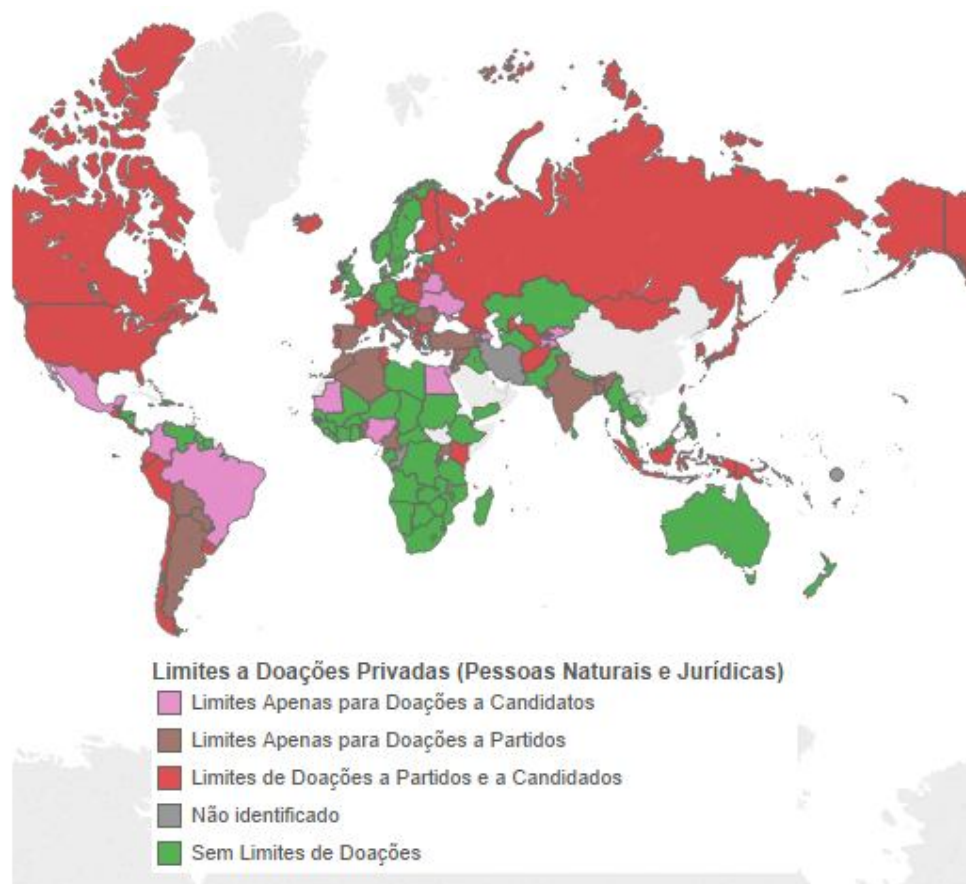
No novo contexto brasileiro, mesmo que já tenha havido um aumento na dotação orçamentária do Fundo Partidário para lidar com a decretação do fim das doações empresariais, é provável que persista um déficit de recursos para a competição eleitoral. Sendo assim, é razoável supor que parte dessa diferença negativa continue sendo coberta com doações privadas, ainda que ilegais. Assim, a decisão do STF pode ter transferido para a obscuridade o principal indicador sobre as relações entre os setores econômicos e os detentores de cargos públicos existentes atualmente no país, pois é de se esperar que boa parte dos recursos doados pelas empresas continuem a ser destinados aos partidos e candidatos às escuras, na clandestinidade, via “caixa dois”. Nesse cenário, órgãos da imprensa, movimentos sociais, acadêmicos e cidadãos engajados perderam uma fonte de informações essencial para o exercício do controle social no país.

Bruno Speck (2010, p. 7-8) reconhece o esforço da Justiça Eleitoral na implementação de um sistema digital de prestação de contas, com divulgação na internet dos dados sobre arrecadação e despesas de campanhas para consulta de qualquer interessado. Em sua visão, essa medida fortaleceu significativamente o papel do cidadão como fiscal do processo eleitoral no Brasil. Esse aprimoramento na abertura e divulgação dos dados sobre financiamento eleitoral vai ao encontro de recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para quem a transparência dos dados é de fundamental importância para que organizações sociais e imprensa fiscalizem os efeitos da influência econômica nas eleições

e nos trabalhos parlamentares (OECD, 2016). Vedar totalmente as doações de empresas, portanto, pode ter sido um retrocesso no quesito da transparência do financiamento eleitoral no Brasil.

De acordo com o levantamento da Transparência Internacional em 2011, embora alguns países tenham banido totalmente as doações empresariais (Bélgica, Estônia, França, Hungria, Lituânia, Letônia, Polônia e Portugal), essa organização entende que a medida não é uma panaceia, e precisa ser acompanhada de um incremento nas atividades de fiscalização, para que o dinheiro das empresas não continue a irrigar as finanças dos partidos por “canais opacos”. É por essa razão que quase metade dos países europeus, em vez de simplesmente proibir a participação de empresas no financiamento eleitoral, decidiram impor limites às doações privadas, seja de indivíduos ou empresas (MULCAHY, 2012, p. 24). A Figura 2 ilustra a opção de limitar as doações privadas numa perspectiva global.

Figura 2 – Distribuição dos países de acordo com a opção de impor limites a doações privadas (pessoas físicas e jurídicas) a partidos e candidatos



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do International IDEA (2016).

É preciso destacar que a experiência internacional revela uma variedade imensa de modelos, desde aqueles que não admitem financiamento público (Nova Zelândia, Bahamas, Gana, Afeganistão), passando por aqueles em que o financiamento privado predomina (Reino Unido, EUA, Itália, Austrália, Egito), aos mais equilibrados em relação às fontes de recursos (Dinamarca, França, Japão), até aqueles em que o financiamento público domina (Áustria, Suécia, Hungria, México e Portugal). O Uzbequistão é o único país pesquisado que possui financiamento exclusivamente público.

No novo sistema brasileiro, decorrente da decisão do STF na ADI nº 4.650 e da Lei nº 13.165/2015, é de se esperar que candidatos com maior renda ou com melhores relações com a elite econômica continuem tendo mais chances de serem eleitos por meio de autofinanciamento, de doações milionárias de pessoas físicas ou de “caixa dois” – e todas essas alternativas são contrárias ao próprio espírito de maior igualdade e sentido republicano que fundamentaram os votos do Ministros no julgamento em questão.

Embora a decisão do STF seja bem fundamentada, comprometida com o interesse público e bem aceita pela opinião pública, acredita-se que o novo arcabouço jurídico decorrente dela teria sido muito mais efetivo se tivesse imposto limites para as doações de pessoas físicas, jurídicas e dos próprios candidatos. A determinação de um teto nominal aplicado a todos os doadores, definido como um valor fixo *per capita*, e não em termos percentuais da renda ou do faturamento, teria a vantagem de coibir a influência econômica dos doadores, porém mantendo as contribuições às claras, ao alcance do controle social e da Justiça Eleitoral e Ministério Público Eleitoral.

Marcin Walecki (2009), contudo, reconhece que a imposição de limites de doações pode gerar um conflito entre os princípios da igualdade política e da liberdade de expressão. As decisões da Suprema Corte norte-americana no caso Buckley v. Valeo e da Corte britânica em Bowman v. UK declararam como inconstitucionais limites impostos pela legislação a gastos de campanhas e a contribuições de pessoas físicas e jurídicas. O estabelecimento de tetos muito baixos também os torna irrelevantes, porque fomenta as doações ilegais e traz o efeito contrário de minar a confiança da população no sistema eleitoral (WALECKI, 2009, p. 47-48).

Sobre as doações privadas, a OCDE apresenta uma amostra de 25 países, em que 12 não impõem limite algum para doações a partidos e 10 para candidatos. Entre os demais países que impõem limites, apenas o Brasil relacionava o teto das doações ao rendimento do doador – seja ele pessoa física ou jurídica –, o que o próprio organismo multilateral considera uma desigualdade imposta pela legislação. Os demais países estabelecem limites nominais *per capita*. Nesses casos, o limite varia de 500 euros (Bélgica) a 146.300 euros (Japão) por ano por

doador. Para aquele organismo multilateral, estabelecer esse limite é difícil, pois se for alto, torna-se inócuo para conter a influência econômica indevida nas eleições. Se for muito baixo, porém, os doadores, partidos políticos e candidatos podem encontrar meios de burlá-lo, geralmente por meio da pulverização de doações ou do direcionamento de doações para organizações intermediárias – como ONGs, entidades filantrópicas ou grupos religiosos, por exemplo. Além disso, a utilização de empréstimos bancários pelos partidos é um tema que tem preocupado vários países. Espanha, Turquia e Itália implementaram ou estão discutindo medidas para limitar essa possibilidade (OECD, 2016, p. 47).

Comparando a situação da regulação brasileira vigente até o final de 2015 com um conjunto de 96 países, Vítor Peixoto (2010, p. 99) alertava que um dos caminhos para se atingir um equilíbrio entre competitividade política e influência econômica dos doadores seria a imposição de tetos de gastos aos partidos e de contribuições para os doadores. Para o autor, limitar os gastos do partido diminuiria a desigualdade no poderio da publicidade eleitoral em favor dos maiores partidos, enquanto a imposição de um valor máximo nominal para os doadores conteria a dependência de alguns candidatos a seus financiadores.

Para Bruno Speck, o limite de doações individuais, que foi mantido no patamar de 10% da renda das pessoas físicas na nova legislação, combinado com a ausência de qualquer limite para doações aos partidos políticos, gera um quadro que aprofunda a iniquidade no sistema de representação brasileiro:

Esta norma causa estranheza por dois motivos: primeiro, a definição do teto de contribuições em função do poder econômico dos doadores está em conflito com a ideia de garantir a equidade entre os doadores. A atual legislação brasileira transforma a iniquidade social e econômica em norma para o financiamento eleitoral. Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei. Por outro lado, a inexistência destes limites para o financiamento dos partidos em combinação com a possibilidade de que os partidos transfiram recursos para campanhas eleitorais criam um forte incentivo para contornar esta norma legal, utilizando os partidos políticos como intermediários. Esta brecha na lei torna o financiamento político menos transparente. (SPECK, 2006, p. 156).

Acredita-se que a proposta de se estabelecer limites baixos para as doações de empresas e pessoas físicas, além de apresentar vantagens em relação ao sistema atual em termos de transparência e de combate à influência econômica nas eleições, pode também ser superior ao modelo de financiamento exclusivamente público, frequentemente apontado como um modelo teoricamente ideal – embora praticamente sem aplicação na experiência internacional.

Escrevendo ainda durante o curso da ADI nº 4.650 no STF, Wagner Mancuso e Bruno Speck (2014, p. 147-148) especulavam que a até então eventual declaração de inconstitucionalidade das contribuições de campanha realizadas por pessoas jurídicas poderia

induzir o Congresso Nacional a aprovar um projeto de financiamento de campanhas exclusivamente público. Para os autores, essa opção só faria sentido se viesse acompanhada de uma reforma significativa no sistema eleitoral, com a adoção de listas fechadas nas eleições proporcionais ou do sistema majoritário com distritos pequenos nas eleições legislativas. Sem a aprovação de um novo sistema eleitoral capaz de baratear sensivelmente as disputas por cargos eletivos, o custo fiscal da migração para o modelo de financiamento exclusivamente público seria de difícil aceitação pela população.

Em outro trabalho, Bruno Speck (2015, p. 266) também alerta para o risco de cristalização do *status quo* que poderia advir de um modelo em que se proibissem totalmente as doações privadas, inclusive de pessoas físicas. Na visão do autor, as regras de distribuição de recursos do Fundo Partidário tendem a privilegiar os partidos já consolidados e com bom desempenho nas urnas, o que dificultaria a ascensão de partidos novos ou nascidos de cisões de partidos existentes.

Outro diferencial positivo de um sistema de financiamento eleitoral que dependesse de doações baixas de pessoas físicas e jurídicas seria o incentivo para que os partidos e candidatos se aproximassem dos eleitores, buscando viabilizar-se economicamente com contribuições de pequena monta provenientes de um grande contingente de doadores, tal qual proposto por André Marengo (2010). Nesse caso, o problema não é exclusividade brasileira: mesmo nos países europeus, a participação das doações dos próprios membros sobre a arrecadação total dos partidos é baixa, perdendo importância para as doações empresariais, de grupos de interesses, dos fundos públicos e mesmo doações ilícitas (FALGUERA, 2014, p. 347).

No sentido de aproximar os partidos e os candidatos aos eleitores para ampliar sua base de arrecadação de recursos, Bruno Speck sugere a criação de incentivos tributários para as doações eleitorais de pessoas físicas, além de propostas mais inovadoras que combinam aportes adicionais de recursos do Fundo Partidário proporcionais à captação de doações de pessoas físicas (SPECK, 2015, p. 11-12). Para o pesquisador, introduzir alguns incentivos de mercado para a distribuição de recursos do Fundo Partidário seria uma interessante forma de dar voz ao cidadão nesse processo e induzir os partidos a se aproximarem do eleitorado por meio de programas e plataformas políticas mais condizentes com as demandas da sociedade. Esse modelo já é adotado nos EUA e na Alemanha, onde o Estado transfere para cada partido uma certa porcentagem sobre cada dólar ou euro que ele conseguiu captar junto a pessoas físicas ou jurídicas. Esse modelo tem a vantagem de incentivar os partidos a recorrerem à captação de recursos junto ao eleitorado, deixando de depender apenas de fundos públicos. Mas o autor

alerta que sua adoção deve vir acompanhada da imposição de limites sobre as contribuições privadas (ÖHMAN, 2009, p. 69).

Embora existam razões para se preferir a adoção de um sistema de financiamento eleitoral misto, que combine recursos de fontes públicas e privadas – inclusive de pessoas jurídicas –, é preciso destacar que ele não é suficiente para eliminar a influência econômica no sistema político. O combate à corrupção e à desigualdade política passa necessariamente por medidas que barateiem as campanhas, aumentem o poder dos órgãos de controle e estimulem a participação da população na vida político-partidária, como será discutido na seção seguinte.

5.7 Medidas complementares para reduzir a influência econômica nas eleições: a reforma pelo lado da demanda por financiamento eleitoral

O crescimento exponencial das doações de campanha descrito sob diferentes óticas no Capítulo 2 é associado, pela literatura especializada, ao conjunto de incentivos existente nos sistemas político e eleitoral brasileiros. Sob essa ótica, uma efetiva reforma destinada a coibir a influência econômica sobre a representação política e a produção legislativa no país envolve, portanto, atacar não apenas a oferta de recursos – como o fez a decisão do STF na ADI nº 4.650 ao vedar as doações eleitorais feitas por pessoas jurídicas. É preciso, também, discutir medidas para diminuir a necessidade de dinheiro nas campanhas eleitorais – em outras palavras, é preciso atacar também os problemas existentes no lado da demanda.

Para David Samuels (2001a), a forma de disputa das eleições no Brasil estimula a elevação do custo das campanhas eleitorais. De acordo com seu diagnóstico, o sistema de disputa para os cargos legislativos, baseado em eleições proporcionais, por listas abertas e realizadas em distritos eleitorais de grande magnitude potencializa a competição entre os candidatos. Assim, os candidatos disputam tanto com seus rivais de outros partidos – no sistema proporcional, o número de votos totais define a quantas cadeiras cada legenda terá direito – como também com seus colegas de partido – pois no sistema de lista aberta a ordem de ocupação dessas cadeiras é definido pelos mais votados em cada agremiação.

Esse quadro de intensa competição é agravado porque, no caso das eleições para Deputado Federal e Deputado Estadual, essa disputa acontece em distritos eleitorais de grande dimensão geográfica: os Estados, muitos deles com área geográfica ou população superiores à maioria dos países. Por fim, a existência de partidos organizacionalmente fracos e com pouca coerência programática faz com que as disputas se deem em bases personalistas, o que exige ainda mais recursos dos candidatos para tornarem-se conhecidos – e isso envolve gastos com

propaganda, cabos eleitorais, carros de som, comícios e distribuição de bens clientelistas, entre outros (SAMUELS, 2001a, p. 29-30). Além desses fatores, a legislação brasileira ainda permite que cada partido inscreva um número muito grande de candidatos para disputar as eleições parlamentares.

No plano das disputas majoritárias – para os cargos de Presidente da República, Governador e Senador –, André Marengo (2010, p. 822-823) justifica o encarecimento das campanhas eleitorais brasileiras pela ausência de um sistema de diferenças ideológicas marcantes entre os partidos brasileiros. Sem eleitorados cativos e com pequena militância voluntária em favor dos candidatos dos partidos, é necessário desenvolver estratégias de propaganda política para uma massa de eleitores pouco politizados e com fraca identificação partidária. Assim, ao longo das últimas décadas, as campanhas encareceram em progressão geométrica pela necessidade de desenvolver técnicas cada vez mais elaboradas de publicidade em rádio, TV e internet, pela realização de pesquisas e sondagens para captar as preferências eleitorais do cidadão e pela profissionalização do pessoal de campanha, inclusive especialistas de diversas áreas. E tudo isso, segundo o autor, tem um custo muito alto.

Num trabalho pioneiro a respeito dos gastos de campanha, Bruno Speck e Wagner Mancuso (2015), utilizando o banco de dados das prestações de contas dos candidatos ao TSE, analisaram o perfil das despesas dos candidatos aos cargos de Deputado Estadual, Deputado Federal, Governador e Senador nas eleições de 2014. As informações compiladas pelos autores revelaram que candidatos a cargos proporcionais (Deputados Estaduais e Federais) tendem a concentrar seus esforços (61,8% dos gastos) em estratégias tradicionais de campanha, que privilegiam o corpo a corpo com os eleitores, como cabos eleitorais, comícios, publicidade com carros de som, publicidade com placas, standartes e faixas, despesas com transporte etc. Embora os candidatos a cargos majoritários (Senadores e Governadores) ainda atribuam um peso maior a essas despesas (51% de suas despesas totais), a utilização de mídias modernas – publicidade em jornais e revistas, telemarketing, internet e produção de programas de rádio, televisão e vídeo – têm maior relevância em sua estratégia (43,3% do total) do que no caso dos candidatos a cargos proporcionais (34%).

Esse sistema eleitoral “individualista, personalista e antipartidário” (SAMUELS, 2001a, 42) estimula os candidatos a buscarem, junto à elite econômica (grandes empresas e pessoas mais ricas) os recursos necessários para terem chances de ser eleitos. Segundo Barry Ames (2003, p. 334), essa lógica faz com que, uma vez eleitos, os políticos tendam a representar os interesses não dos cidadãos que neles votaram, mas sim os interesses de seus doadores de campanha.

Diante dessa combinação de elementos, qualquer movimento que pretenda atacar o problema da influência econômica nas eleições e no exercício dos mandatos apenas pelo lado da restrição ao financiamento de campanha (ou seja, pelo lado da oferta), sem lidar com os incentivos estabelecidos pelo sistema eleitoral (o lado da demanda), certamente estimulará as doações ilegais de recursos – o “caixa dois”. Em outras palavras, coibir o poderio econômico nas eleições envolve medidas presentes na tão falada, e sempre adiada, reforma política.

Lidar com o problema da influência econômica no sistema político também pelo lado da demanda justifica-se, assim, pela observação de Adam Przeworski (2011, p. 16) de que o dinheiro é fluido e infiltra-se na política mesmo quando lhe são impostas restrições. Assim, proibições de doações por empresas são contornadas por “caixa dois” ou por doações de empregados de grandes corporações.

A seguir, serão indicadas alternativas, presentes na literatura especializada, que poderiam tornar o sistema eleitoral brasileiro menos dependente de recursos para financiar a competição eleitoral e política.

Diante do diagnóstico de que o sistema proporcional, com lista aberta, grandes distritos eleitorais e partidos fracos eleitoralmente seriam as causas principais do encarecimento dos pleitos observado após a redemocratização brasileira, um caminho natural para minorar o problema seria reformar esses quatro pilares do sistema eleitoral brasileiro.

Nessa direção, Antônio Octávio Cintra apresenta os parâmetros clássicos para se analisar um sistema eleitoral:

A literatura da ciência política sobre as eleições tem reservado a denominação “sistema eleitoral” ao conjunto de normas que definem: 1) a área geográfica em que os representantes serão eleitos e em que os votos serão coletados e computados – as circunscrições ou distritos; 2) os graus de liberdade à disposição do eleitor na votação e, sobretudo; 3) a forma de traduzir os votos em cadeiras parlamentares ou em postos no Executivo. [...] Conquanto resultem da própria luta política, os sistemas eleitorais devem, enquanto instituições democráticas, satisfazer certas exigências normativas, como, entre outras, as de dar representação aos diferentes grupos, fortalecer os vínculos entre a representação e os cidadãos, aumentar a capacidade do sistema político de decidir e governar, e tornar os resultados do pleito inteligíveis para o eleitor. (CINTRA, 2006, p. 128-129).

Frente a essas prescrições da literatura de Ciência Política, uma reforma eleitoral com medidas que fortalecessem os partidos políticos, aproximassem os eleitores dos candidatos – tanto geográfica quanto ideologicamente – e fomentassem a confiança do cidadão nas eleições teriam o condão de atingir boa parte desses objetivos, gerando a externalidade positiva de reduzir a necessidade de financiamento eleitoral.

David Samuels (2006, p. 148) argumenta que a ferramenta mais óbvia para que a mensagem dos candidatos chegue aos eleitores de forma mais barata é o fortalecimento dos partidos políticos. A adoção de um sistema de listas fechadas, a proibição das coligações, a introdução de cláusulas de barreira ou desempenho e o fortalecimento das regras de fidelidade partidária têm sido apontadas como medidas que teriam o objetivo de tornar os partidos mais representativos na sociedade – tornando as campanhas eleitorais menos personalistas e mais partidárias e, assim, reduzindo seu custo.

A mudança do sistema de competição eleitoral atual, em que as cadeiras obtidas pelos partidos são alocadas pelos candidatos mais votados, para outro em que os partidos definiriam previamente a ordem de preenchimento dos cargos conquistados, é tema frequente nas diversas Comissões Parlamentares criadas para discutir a reforma política nas últimas décadas. Indubitavelmente, uma mudança nessa direção conduziria ao barateamento das eleições, pois a disputa entre os candidatos seria deslocada da esfera do eleitorado para o âmbito interno dos partidos, em suas convenções que definiriam a lista ordenada dos candidatos de cada agremiação. Ao estabelecer que o cidadão votaria no partido, e não mais no candidato, a propaganda eleitoral sob lista fechada seria realizada pelos partidos, e não mais pulverizada entre os milhares de candidatos, como acontece atualmente. Essa alteração poderia, portanto, diminuir o custo da publicidade política, uma vez que estaria mais concentrada nas propostas de governo, fortalecendo assim a imagem dos partidos perante o eleitorado.

Apesar de reconhecer que o sistema brasileiro de listas abertas, pelo alto número de candidatos que disputam as eleições, eleva os custos e os riscos de corrupção eleitoral, Jairo Nicolau (2007, p. 73-74) argumenta que não se deve perder de vista que ele funciona melhor como mecanismo de premiação e punição ao comportamento do parlamentar no exercício de seu cargo. Afinal, num sistema de lista fechada, o foco do parlamentar tende a deslocar-se para a vida partidária, diminuindo assim os incentivos para o exercício do mandato com *accountability* perante o eleitorado. Além disso, ao reduzir o grau de escolha dos eleitores – que passariam a votar no partido, e não nos candidatos –, haveria a possibilidade de que candidatos impopulares ou acusados de corrupção serem colocados no topo da lista de seus partidos e, assim, serem eleitos mesmo contra a vontade popular. Os riscos de oligarquização dos partidos – com a concentração do poder de definir a ordem das listas nas mãos dos líderes partidários – é outro problema do sistema de lista fechada frequentemente encontrado na literatura e apontado em outro trabalho de Jairo Nicolau (2006, p. 135).

Além de mudanças no sistema de listas, outras mudanças legislativas poderiam fortalecer o vínculo dos eleitores com os partidos e, assim, reduzir também a demanda por

financiamento eleitoral. Nesse contexto, a instituição de regras vedando as coligações de partidos nas eleições proporcionais e a imposição de cláusulas de barreiras ou de desempenho para ter acesso aos recursos do Fundo Partidário e da propaganda política poderiam ser os primeiros passos para, via redução do número de partidos, recuperar a identificação ideológica entre o eleitorado e os principais partidos políticos.

No que se refere à distribuição dos recursos do Fundo Partidário, a experiência internacional revela que a fórmula mais comum, pelo menos entre os membros da OCDE, é a combinação de um patamar mínimo, comum a todos os partidos que atingirem determinado critério de elegibilidade (em termos de percentual de votos ou número de cadeiras obtidas nas eleições anteriores), com uma parcela adicional variável distribuída em proporção aos votos ou cadeiras obtidas nas eleições anteriores (OECD, 2016, p. 41).

Alguns países também adotam um sistema baseado no desempenho eleitoral presente: depois das eleições, os partidos têm parte de suas despesas de campanhas reembolsadas em função do seu desempenho eleitoral (em termos do percentual dos votos recebidos ou do número de cadeiras conquistadas) – Canadá, República Tcheca e Coreia do Sul encontram-se nesse grupo.

Com relação aos critérios de elegibilidade, a primeira preocupação deve ser não fomentar partidos cujo objetivo é tão somente receber recursos do Fundo Partidário. O ideal é privilegiar apenas aqueles que obtiveram certo número de cadeiras no Parlamento ou um percentual determinado de votos. No Reino Unido, os partidos de oposição recebem uma porcentagem maior de recursos para contrabalancear as vantagens de exposição do partido governista. Como os critérios de elegibilidade incentivam a fusão de partidos pequenos, sua definição deve ainda sopesar os ganhos em termos de competitividade das eleições e de governabilidade com o risco de se reduzir a diversidade de opiniões políticas (ÖHMAN, 2009, p. 63-64).

De acordo com o TSE (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016), o Brasil conta atualmente com 35 partidos registrados. Desses, 17 têm representação no Senado Federal e 25 na Câmara dos Deputados. Criar instrumentos para que gradativamente se migre para uma situação em que se mantenha o multipartidarismo, porém com um número menor de partidos, tornaria o sistema partidário mais claro para eleitor, ofereceria melhores condições de governabilidade e poderia também reduzir o custo das eleições. De acordo com Sérgio Abranches (1988, p. 14), as coligações de partidos enfraquecem o sistema proporcional brasileiro, subvertendo “o quadro partidário, confundindo o alinhamento entre legendas e contaminando as identidades partidárias”. Para o autor, a possibilidade dessas alianças

partidárias nas eleições garante a sobrevivência parlamentar de partidos com baixa densidade ideológica e amplia sobremaneira as possibilidades de escolha dos eleitores, tornando o processo eleitoral pouco nítido e muito personalista.

Uma medida mais radical que poderia ser eficaz na redução do custo das eleições no Brasil seria a migração para um sistema majoritário com a definição de distritos eleitorais menores. Por diminuir o espaço geográfico das disputas eleitorais – dos Estados para os distritos – e eliminar a concorrência entre candidatos do mesmo partido decorrente do sistema proporcional com lista aberta, essa mudança poderia baratear significativamente as eleições parlamentares no Brasil. Argumenta-se, ainda, que o sistema distrital poderia aproximar os eleitores dos candidatos, aumentando assim a responsabilização por suas decisões políticas e a pressão por resultados, melhorando a prestação de contas perante seus eleitores.

A possibilidade de se alterar o sistema eleitoral para adotar distritos menores com escolha majoritária para os cargos no Parlamento é vista com reservas no meio acadêmico. Sérgio Abranches (1988, p. 12), discutindo teoricamente, destaca que o sistema proporcional se adapta melhor a sociedades com grande diversidade étnica, social ou econômica, como é o caso do Brasil – uma vez que a experiência internacional indica que geralmente o sistema majoritário induz à polarização entre dois grandes partidos nacionais. Antônio Octávio Cintra (2006, p. 130) também indica que, entre seus defensores, o sistema de representação proporcional é considerado mais justo, representativo e aberto à participação das minorias do que o sistema majoritário.

Ao analisar as eleições para Deputados Federais e Estaduais nas eleições de 2010, Vítor Peixoto levanta dúvidas sobre a capacidade de o sistema proporcional constituir um espelho das diferenças presentes na sociedade brasileira. Em suas palavras:

[E]xiste uma enorme seletividade do sistema eleitoral brasileiro que não o faz refletir exatamente as características socioeconômicas da sociedade brasileira. Seus resultados parecem muito mais com os que a teoria normativa da representação política espera dos sistemas majoritários. Ou a teoria se equivocou ao imaginar que os eleitores votariam em candidatos com características semelhantes às suas, ou há algo que deturpa as chances dos candidatos de diferentes características, sempre em prejuízo para aqueles possuem as mesmas características da maioria da população votante (PEIXOTO, 2012, p. 24).

Jairo Nicolau (2006, p. 134-135) também reconhece que a propalada maior capacidade de o sistema proporcional de lista aberta reproduzir no Parlamento a diversidade de opiniões da sociedade nem sempre acontece de maneira eficiente no caso brasileiro. O autor cita como exemplo a existência de vastas regiões geográficas que são sub-representadas na Câmara dos Deputados, ou até mesmo não obtêm representação alguma. Outra evidência é a presença cada

vez mais comum de Deputados que se propõem a representar interesses bastante específicos de grupos econômicos, grupos religiosos ou movimentos sociais, em detrimento de interesses mais gerais da sociedade.

Afora essa discussão sobre sistemas eleitoral e partidário, aumentar os laços entre o eleitor e seus representantes passa também pela implantação de novas regras que fortaleçam o combate ao financiamento ilegal e a corrupção eleitoral. Como alertam Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (2007, p. 56), de nada adiantaria adotar um sistema de financiamento público integral das campanhas – ou, no caso de um sistema de financiamento misto, o estabelecimento de tetos para doações eleitorais – se não houver melhores instrumentos de fiscalização por parte da Justiça Eleitoral quanto ao uso do “caixa dois”.

Bruno Speck (2015, p. 8) sugere que uma das formas mais eficientes de tornar o processo eleitoral mais equitativo é a fixação de limites máximos de despesas nas campanhas. Para Suzanne Walecki (2009, p. 45), limites de gastos mantêm a “igualdade de armas” entre os candidatos, um princípio importante nas sociedades democráticas e no processo eleitoral. Por essa razão, tetos máximos para despesas de campanha vêm sendo adotados nas modernas democracias como um mecanismo para controlar a desigualdade entre candidatos e entre partidos e restringir o escopo para a influência econômica indevida e a corrupção (WALECKI, 2009, p. 48).

O estabelecimento de limites às despesas – de candidatos, de partidos ou de ambos – é aplicado em 65% dos países-membros da OCDE. A principal crítica, no entanto, é que limitar os gastos representa uma proteção para os candidatos que buscam a reeleição, pois contam com a máquina pública a seu favor, enquanto os candidatos desafiantes poderiam contrabalancear essa vantagem com campanhas mais caras (OECD, 2016). David Samuels (2001c), no entanto, não encontrou essa vantagem dos candidatos a reeleição nas eleições brasileiras de 1994 e 1998.

Embora reconheça que tetos para gastos não eliminem a influência privada, Bruno Speck (2015) imagina que eles podem tornar a disputa entre candidatos mais equilibrada – principalmente se essa medida vier acompanhada de uma fiscalização mais efetiva dessas despesas. Bruno Wanderley Reis (2007, p. 99) também atenta para a necessidade de melhorar sensivelmente o controle sobre os recursos empregados nas campanhas eleitorais, sugerindo para isso um disciplinamento detalhado dos gastos admissíveis, a prestação de contas na internet ainda durante a campanha, a adoção de punições mais severas para o uso de recursos ilícitos e

até mesmo novas normas de Direito Bancário e Tributário que reduzam o volume de recursos ilegais abastecendo o sistema partidário-eleitoral⁴.

Por sua vez, David Samuels (2006, p. 149) desconfia das intenções daqueles que defendem o financiamento exclusivamente público nas eleições brasileiras. Segundo sua visão, sem reformas sérias que fortaleçam institucionalmente o TSE e combatam o “caixa dois” por meio do endurecimento das legislações bancária e tributária, a adoção do financiamento exclusivamente público, na realidade, incentivaria a corrupção no país. Segundo o autor, um sistema ideal para os políticos brasileiros seria o de eleições custeadas integralmente por recursos públicos e nenhum poder ao TSE para descobrir e punir abusos de “caixa dois”.

André Marengo (2010), utilizando uma amostra de 84 países, procura analisar as relações entre a adoção de legislação para regular o financiamento de campanhas eleitorais e o nível de percepção de corrupção medido pela Transparência Internacional. Os resultados encontrados, porém, são frustrantes para aqueles que acreditam que as reformas política e de financiamento eleitoral podem conduzir o país a um patamar mais elevado de transparência e combate à corrupção. Após analisar a correlação entre diversas variáveis sobre financiamento de campanha – como fundos públicos, tetos para contribuições e despesas, publicação das contas de campanha etc. –, assim como indicadores relativos ao sistema político em vigor – presidencialismo ou parlamentarismo, representação proporcional ou uninominal, listas abertas ou fechadas e magnitude dos distritos –, o autor concluiu que o desenvolvimento econômico, medido pelo PIB *per capita*, é a variável chave para explicar o índice de percepção de corrupção. Em outras palavras, países mais desenvolvidos tendem também a apresentar menor sensação de corrupção entre seus cidadãos. A explicação apresentada por André Marengo está no papel das instituições em fazer cumprir a legislação e diminuir a sensação de impunidade:

Provavelmente, a resposta passe pelos mecanismos de “patrulha policial” disponíveis às instituições públicas: dispositivos de monitoramento e fiscalização sobre as contas partidárias e de seus contribuintes, órgãos de regulação e controle, mecanismos de punição efetivos. Por outro lado, em contextos nos quais os custos para a manutenção de mecanismos de “patrulha policial” sejam muito elevados, reduzindo sua eficiência ou probabilidade de punição, deve-se esperar incentivos para estratégias *free-rider* orientadas para a violação das normas. Redução nos custos de “patrulha policial” pode ser obtida mediante uma combinação do emprego de “alarmes de incêndio”, dispositivos alocados de modo disperso que permitam soar alarmes ao menor sinal de violações. Aqui, provavelmente possam ser localizadas as conexões entre eficiência de instituições de regulação à captação de recursos eleitorais e maior desenvolvimento econômico. É provável que sob condições de pluralismo social e econômico o

⁴ Sobre esse aspecto, o Projeto de Lei nº 4.850/2016, que “estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos” contém dispositivos para tornar mais efetiva a punição a crimes relacionados, entre outras questões, ao chamado “caixa dois”. Esse projeto é fruto de ampla movimentação social capitaneada pelo Ministério Público Federal, denominado “10 Medidas contra a Corrupção”.

incremento na concorrência entre agentes econômicos eleve os riscos para transações corruptas entre interesses privados e funcionários governamentais, uma vez que sempre haverá maior probabilidade de que interesses excluídos nestas negociações tenham incentivos para denunciá-los. (MARENCO, 2010, p. 842-843).

5.8 Reduzindo os incentivos ao *rent seeking* no presidencialismo de coalizão e no processo legislativo brasileiros

Na seção anterior foram apresentadas medidas que poderiam reduzir a pressão por recursos para financiar as campanhas eleitorais no Brasil e, assim, diminuir seus efeitos sobre o resultado das eleições e o comportamento dos representantes eleitos no exercício de seus mandatos. No entanto, os Capítulos 3 e 4 desta tese apontaram também para os incentivos presentes no presidencialismo de coalizão brasileiro e no processo eleitoral que estimulam comportamentos do tipo *rent seeking* por parte de grupos de interesse. Esta seção trata, portanto, de medidas destinadas a lidar com esta outra face da influência econômica sobre o processo de elaboração das leis no Brasil.

Como uma das conclusões de seu estudo sobre a ação política do setor industrial no Congresso Nacional, Wagner Mancuso destaca como o sistema político brasileiro facilita a atuação dos grupos de interesse na extração de *rent seeking*:

De fato, não escapa a qualquer observador da cena política brasileira que várias empresas e associações empresariais do segmento industrial têm sabido explorar as oportunidades oferecidas pelo sistema político para extrair vantagens particulares, e que os privilégios assim alcançados trazem consequências negativas para as finanças públicas e para o resto da sociedade. (MANCUSO, 2007, p. 146).

Um dos grandes desafios para o Estado brasileiro, portanto, é aprovar soluções para reduzir essas oportunidades, aumentando o custo do comportamento *rent seeking* e estimulando a aprovação de reformas estruturais e horizontais. Como demonstrado anteriormente, o poder de agenda concentrado no Poder Executivo – por meio de competências legislativas e a distribuição de acesso a recursos de patronagem, como cargos públicos e a execução do Orçamento – e nos líderes partidários torna o presidencialismo de coalizão brasileiro um ambiente propício para o exercício de pressão por parte de grupos de interesse. Reverter esses incentivos passa, portanto, por repensar as estruturas desse regime de governabilidade que já se cristalizou nas últimas décadas.

Ancorado nos resultados de sua extensa pesquisa sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, Fernando Limongi (2006, p. 257) considera que não há necessidade de alterações institucionais substanciais em nosso sistema político para facilitar a aprovação de reformas socioeconômicas estruturais no Brasil. De acordo com o autor, os dados indicam que os últimos

Presidentes da República dispuseram de uma ampla base parlamentar de apoio e de instrumentos constitucionais suficientes para aprovar as linhas gerais das reformas que se propuseram a fazer.

No entanto, Sérgio Abranches (1988, p. 7) reconhece a incapacidade do Estado brasileiro de abrir-se às contribuições de uma sociedade mais plural que emergiu após o longo período autoritário e sua porosidade em relação aos grupos de interesses que melhor se organizam para pressionar pela concessão de benefícios privados. Assim, o presidencialismo de coalizão brasileiro, apesar de funcionar bem em termos de governabilidade, não consegue cumprir, de forma eficiente, os objetivos expressos na Constituição de 1988:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

De acordo com a literatura sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, o Poder Executivo tem grande proeminência no processo legislativo, porque dispõe de amplas competências para a propositura de projetos e instrumentos para controlar o ritmo de sua tramitação no Congresso. Em ambos os casos, as medidas provisórias assumem papel de destaque. Os dados apresentados no Capítulo 3 revelam que as MPs respondem por parcela considerável da produção legislativa nas últimas décadas, e seu rito especial de tramitação domina a pauta de votações durante a maior parte das legislaturas. Além disso, foi demonstrado que o próprio rito de tramitação das MPs favorece a ação de grupos de interesse durante sua concepção no Poder Executivo e sua apreciação no Congresso Nacional.

Para atingir o objetivo de reduzir os incentivos ao uso das medidas provisórias como veículo para a aprovação de privilégios a determinados grupos de interesses, é necessário adotar requisitos formais mais rigorosos para sua edição. A Emenda Constitucional nº 32/2001 procurou atuar nessa direção, estabelecendo vedações para seu uso nos casos previstos no art. 62, § 1º:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
 - b) direito penal, processual penal e processual civil;
 - c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
 - d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
- II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
- III - reservada a lei complementar;
- IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (BRASIL, 2001).

No entanto, para as demais matérias, o Poder Executivo explora a indeterminação dos conceitos jurídicos de “relevância” e “urgência” para legislar, via MP, sobre assuntos que deveriam ser tratados na legislação ordinária. E para isso conta com a conivência do próprio Congresso Nacional, que até decisão do STF na ADI nº 4.029, não dava concretude à exigência constitucional de análise prévia do atendimento dos requisitos constitucionais das medidas provisórias, conforme exigem os §§ 5º e 9º do art. 62 da Constituição da República:

Art. 62. [...]

[...]

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

[...]

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001). (BRASIL, 1988).

Diante dessa leniência do Poder Legislativo em restringir o uso das MPs quando elas são forem efetivamente urgentes e relevantes, a saída seria reduzir ainda mais seu escopo no texto constitucional. Uma das sugestões seria impor restrição semelhante àquela que autoriza a abertura de créditos orçamentários extraordinários, que, de acordo com o art. 167, § 3º, da Constituição da República, só podem ser criados para atender a despesas urgentes e imprevisíveis, “como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

Outros aperfeiçoamentos no trâmite das MPs poderiam advir do estabelecimento de exigências quanto à sua unicidade temática, uma vez que tem sido recorrente a edição dessas espécies normativas contendo matérias bastante díspares, o que dificulta o controle social e facilita a aprovação de benefícios e privilégios para determinados grupos. Além disso, seria importante conferir *status* constitucional à exigência, prevista na Resolução nº 01/2002 do

Congresso Nacional, de vedação à propositura de emendas parlamentares sobre assuntos que não constituem o cerne da MP original.

O uso intenso dos pedidos de urgência na tramitação das demais proposições de interesse do Poder Executivo também é criticado por Fabiano Santos, que identifica na consequente nomeação de comissões especiais a diluição do envolvimento de parlamentares com experiência e conhecimento no assunto durante o processo de discussão de seus méritos:

A facilidade de se pedir urgência para a tramitação dos projetos de interesse do governo e a prática de montagem de comissões especiais diminuem dramaticamente os incentivos para que os parlamentares, governistas ou de oposição, participem do processo decisório, desprovidos que são de um *locus* a partir do qual sua contribuição possa ser levada em consideração. Impõe-se, portanto, por um lado, rediscutir os critérios tanto de indicação de tramitação especial para projetos, restringindo, por exemplo, o número destes que podem tramitar com urgência em um mesmo intervalo de tempo, ou o tamanho do apoio necessário para aprovar a urgência constitucional; e, por outro, permitir às comissões permanentes a apreciação de projetos de emenda constitucional e de código, além de aumentar os requisitos de complexidade tendo em vista criar uma comissão especial. (SANTOS, 2007, p. 69).

Outro eixo de reformas para a redução do poder de agenda do Executivo na produção legislativa encontra-se no processo orçamentário. De acordo com Magna Inácio (2006, p. 173), conter o protagonismo da Presidência da República na tramitação legislativa envolve necessariamente atacar os recursos de patronagem à sua disposição para cooptar o apoio de parlamentares. Assim, a limitação da discricionariedade do Poder Executivo na execução orçamentária – por meio do contingenciamento das dotações e sua liberação de acordo com os critérios de “conveniência e oportunidade” – e drástica redução dos cargos de confiança de livre provimento seriam importantes temas na agenda de reformas do presidencialismo de coalizão brasileiro.

A literatura especializada apresenta também outras medidas que poderiam tornar o processo legislativo menos sujeito à influência econômica proveniente do financiamento eleitoral e da pressão dos grupos de interesses. Fátima Anastasia e Felipe Nunes (2006, p. 29), por exemplo, defendem a aprovação de medidas para reequilibrar as forças dos Poderes Executivo e Legislativo no sistema político brasileiro, inclusive no que tange às regras do trâmite legislativo. Entre suas sugestões, constam o reforço às decisões das comissões legislativas e a instituição do voto nominal para que os eleitores possam fiscalizar melhor o comportamento de seus representantes.

Sabino Fleury (2006, p. 179) também defende a possibilidade de reforma do sistema de votações legislativas para torná-lo mais transparente, de forma a transformar o

acompanhamento das atividades parlamentares em instrumento permanente de sua responsabilização perante seus eleitores e a sociedade em geral.

A disponibilidade de um maior volume de informações quanto ao posicionamento dos parlamentares em maior número de votações – e não somente naquelas em que a Constituição exige votação ostensiva ou naquelas em que se consegue requerer a contagem dos votos – coaduna-se com os princípios da transparência e da prestação de contas aos reais detentores do mandato, na concepção de Acir Almeida:

Titular do mandato, o eleitor, em uma democracia representativa, de fato tem pouco controle sobre como ele é efetivamente exercido. Mantém o poder de punir o mandatário, *ex post*, votando pela não renovação de seu mandato. Alguns sistemas democráticos dispõem do mecanismo constitucional do *recall*, que possibilita a cassação dos eleitos diretamente pelos eleitores, por meio da convocação de eleição com esse objetivo específico. Considerado um instrumento de democracia direta, o *recall* não é uma instituição muito difundida fora dos Estados Unidos, onde foi adotado por 26 estados. [...] Entretanto, tanto o poder de punir o mandatário não o reelegendo quanto o de revogar seu mandato por meio do *recall*, onde ele existe, dependem da quantidade e da qualidade de informações de que o eleitor disponha e de sua capacidade de processá-la para formar um juízo sobre o desempenho de seu representante. (ALMEIDA, 2006, p. 182).

Fátima Anastasia e Felipe Nunes (2006, p. 29) destacam também a necessidade de se implementarem medidas para diminuir as diferenças nos graus de acesso entre grupos organizados e os eleitores em geral no processo de formulação legislativa, diminuindo a assimetria de informações e tornando mais plurais as fontes de subsídios técnicos para as decisões dos parlamentares.

A medida mais discutida a respeito da coibição do *rent seeking* no processo legislativo brasileiro é a regulação das atividades de *lobbying*. De acordo com a OCDE, o financiamento eleitoral é apenas um dos canais utilizados pelos grupos de interesse para interferir nas políticas públicas. Medidas como a regulação do *lobbying*, a proteção contra denunciadores de crimes de corrupção e afins, a abertura do sigilo patrimonial de ocupantes de cargos públicos, a adoção de códigos de conduta e o estabelecimento de regras mais claras sobre conflitos de interesses têm papel complementar para a redução da influência econômica na concepção de novas leis e programas governamentais (OECD, 2016, p. 80).

Segundo levantamento feito pela Transparência Internacional, a importância da regulação do *lobbying* é tornar públicos os interesses por trás das propostas legislativas e as relações entre os lobistas e as autoridades públicas. No entanto, apenas 6 dos 25 países europeus avaliados (França, Alemanha, Lituânia, Polônia, Eslovênia e Reino Unido) têm legislações que regulam as atividades de *lobbying*, e ainda assim os registros públicos são considerados insuficientes (MULCAHY, 2012, p. 27).

Manoel Leonardo Santos e Lucas Cunha (2015a) dividem em dois grupos os argumentos relativos a esse assunto presentes na literatura especializada. De um lado, a busca por mais transparência e *accountability* nos processos decisórios é apontada como fundamental para a regulamentação das atividades dos lobistas em todas as instâncias governamentais e legislativas. No entanto, aqueles que são contrários à definição de regras para a atuação profissional na área argumentam que elas criariam barreiras à entrada de grupos menos poderosos (em função das exigências para a legalização de suas atividades), ameaçariam a confidencialidade e a discricionariedade que supostamente seriam necessárias para as relações políticas e ainda trariam resultados incertos frente aos custos financeiros e administrativos com o monitoramento das atividades dos lobistas.

No trabalho citado, os autores realizaram um levantamento das propostas legislativas que tramitaram no Congresso Nacional nos últimos anos, comparando-as com a experiência internacional. Segundo eles, uma regulamentação da atividade de *lobbying* no Brasil deveria levar em conta aspectos como o registro dos profissionais, a divulgação de gastos do lobista e de seus empregadores, o detalhamento das atividades e das relações entre lobistas e políticos e a disponibilização dessas informações para que a sociedade exerça o controle social sobre as ações dos lobistas, de quem os contratou e dos agentes públicos com quem eles se relacionaram (SANTOS; CUNHA, 2015a).

Para se ter uma ideia sobre a dimensão do *lobbying* no Brasil, Murillo de Aragão (1996, p. 152), pesquisando sobre a Assembleia Nacional Constituinte, identificou a participação de 383 grupos de pressão e entidades públicas e privadas nas batalhas de influência na concepção da nascente Constituição brasileira àquela época. Na visão de Wagner Mancuso, “a aprovação de leis referentes à atividade do *lobbying* não somente em nível federal, mas também estadual e municipal, lançaria muita luz sobre o problema da ligação entre os grupos de interesse e o poder público no Brasil” (MANCUSO, 2007, p. 79). Essa opinião é compartilhada também por Eli Diniz e Renato Boschi (1999, p. 31-32), para os quais a regulamentação do *lobby* seria um caminho para combater a herança corporativista ainda presente na estrutura de representação de interesses no Brasil.

Em outro trabalho sobre a mesma temática, Manoel Leonardo Santos e Lucas Cunha destacam que os estudos empíricos internacionais indicam que a regulamentação do *lobby* tem efeitos mais significativos em termos de transparência e responsabilização dos agentes perante a sociedade que em termos de combate à corrupção, conforme normalmente o tema é apresentado:

Ou seja, em vez de visar o combate à corrupção, boa parte dos autores defendem que o papel da regulação do *lobby* é sensibilizar a sociedade para os interesses por trás das decisões, trazendo a política para o escrutínio público (Gray e Lowery, 1998) e aumentando o conhecimento de como funcionam os sistemas políticos e de quais são os atores e interesses que nele atuam. (SANTOS; CUNHA, 2015b).

Tornar os processos de influência econômica mais transparentes e estimular o controle social sobre os atos dos agentes públicos situa-se no cerne da questão da redução aos incentivos ao *rent seeking* no Brasil, e por isso a regulamentação do *lobbying* merece ser acompanhada de outras medidas que seguem a mesma lógica em outras dimensões do processo legislativo. Uma estratégia complementar seria estimular a participação social nos espaços deliberativos do Congresso Nacional. Murillo de Aragão (1996, p. 163-164), concluindo sua análise sobre a Assembleia Nacional Constituinte e a Revisão Constitucional de 1993, destaca que a ausência de mobilização da maioria da população brasileira é a razão principal para as intensas pressões de grupos de interesse sobre o Congresso Nacional.

Essa percepção está na gênese dos processos de *rent seeking*: a mobilização de grupos bem organizados para extrair vantagens estatais a serem custeadas pela maioria desinformada e desorganizada coletivamente. Assim, implementar medidas para garantir a participação de um maior número de grupos envolvidos e reduzir o acesso privilegiado às instâncias decisórias é o caminho para uma democracia mais plural em seus processos decisórios. Afinal, quanto maior a abertura à participação social, mais o poder dos grupos de interesse tende a se diluir no processo de concepção e elaboração das leis e políticas públicas.

Fátima Anastasia e Felipe Nunes preconizam a aprovação de reformas que incentivem o relacionamento contínuo entre a população e seus representantes no processo legislativo:

Por que reformar? Para garantir que a representação seja cada vez mais democrática. A ampliação e o aperfeiçoamento da representação democrática remetem ao desafio de transformar a democracia em um conjunto de interações iterativas entre representantes e representados, desenvolvidas em um contexto decisório contínuo e institucionalizado. Como fazer? Transformando as Casas Legislativas em “cidades mágicas” (Fishkin, 1995), ou seja, locais de deliberação política que permitem e incentivem a interação entre representação e participação políticas, que facultem aos cidadãos a vocalização continuada de suas preferências perante os legisladores e que lhes garantam o acompanhamento e o monitoramento permanente dos movimentos de seus representantes. (ANASTASIA; NUNES, 2006, p. 18).

Dessa forma, a intensificação do recurso a audiências públicas e consultas públicas, assim como o relaxamento dos requisitos para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, seriam medidas para diminuir os custos da participação de grupos sociais com problemas de ação coletiva, tomando a perspectiva de Mancur Olson (1965).

Outra dimensão para reduzir as oportunidades de *rent seeking* seria aumentar as exigências para a instituição de benefícios das mais diversas naturezas via políticas públicas e

legislação – regulação, tratamentos tributário e fiscal diferenciados, crédito subsidiado etc. Na visão de Marcelo Sobreiro Maciel (2011, p. 288-289), a proliferação desses regimes especiais cristaliza interesses que se tornam difíceis de serem revertidos, além de estimular um comportamento individualista em que os setores se mobilizam para obter tratamento diferenciado ou melhorar sua posição naqueles já existentes. O resultado desse processo de *rent seeking* fragmentado é a inviabilização de reformas tributária e fiscal abrangentes, pois nenhum grupo admite uma piora do seu estado alcançado anteriormente.

Para diminuir a demanda por esses regimes especiais, seria necessário aumentar o custo político de sua instituição. Para isso, seria recomendável exigir i) a realização de audiências públicas para apresentação de seus objetivos, metas e custos, ii) a elaboração de “livros brancos” com a opinião de especialistas explicitando suas vantagens e desvantagens para fomentar o debate no Congresso e perante a sociedade e iii) a concessão de benefícios apenas com prazo certo, metas, quantificação de resultados e avaliação de resultados realizadas por órgãos de controle externo. Essas medidas teriam o mérito de tornar claros, para a opinião pública, os efeitos de um sistema que, no entender de Sergio Abranches, emergiu da Constituição de 1988 com o imobilismo do Estado frente à demanda crescente por benefícios privados:

A multiplicação de demandas exacerba a tendência histórica de intervenção ampliada do Estado. Este desdobra-se em inúmeras agências, que desenvolvem diversos programas, beneficiando diferentes clientelas. Proliferam os incentivos e subsídios, expande-se a rede de proteção e regulações estatais. Esse movimento tem o resultado, aparentemente contraditório, de limitar progressivamente a capacidade de ação governamental. O governo enfrenta uma enorme inércia burocrático-orçamentária, que torna extremamente difícil a eliminação de qualquer programa, a redução ou extinção de incentivos e subsídios, o reordenamento e a racionalização do gasto público. Como cada item já incluído na pauta estatal torna-se cativo desta inércia, sustentada tanto pelo conluio entre segmentos da burocracia e os beneficiários privados, quanto pelo desinteresse das forças políticas que controlam o Executivo e o Legislativo em assumir os custos associados a mudanças nas pautas de alocação e regulação estatais, restringe-se o raio de ação do governo e reduzem-se as possibilidades de redirecionar a intervenção do Estado. Verifica-se, portanto, o enfraquecimento da capacidade de governo, seja para enfrentar crises de forma mais eficaz e permanente, seja para resolver os problemas mais agudos que emergem de nosso próprio padrão de desenvolvimento. (ABRANCHES, 1988, p. 6).

5.9 Conclusões do capítulo

No presente capítulo, apresentou-se a opinião de que o novo sistema de financiamento eleitoral decorrente da decisão do STF na ADI nº 4.650 e da aprovação da Lei nº 13.165/2015 não tem o poder de, por si só, eliminar a influência econômica sobre o resultado das eleições e

o exercício dos mandatos eletivos. Com base nos dados apresentados nos capítulos anteriores, nas recomendações da literatura especializada e na experiência internacional, defendeu-se a necessidade de se tratar o problema pelos lados da demanda e da oferta de recursos de campanha, assim como pela implementação de reformas no processo legislativo que diminuam as oportunidades para um comportamento de *rent seeking*.

Os principais aspectos dessas sugestões de reforma são os seguintes:

- i) Estabelecimento de limites baixos para doações de pessoas físicas, jurídicas e recursos dos próprios candidatos, baseados em valores fixos aplicáveis *per capita*, e não como proporção da renda ou do faturamento;
- ii) Imposição de tetos para as despesas de campanhas para candidatos e partidos;
- iii) Aprimoramentos legais para o controle e punição ao desrespeito à lei de financiamento eleitoral;
- iv) Reformas do sistema eleitoral, destinadas ao fortalecimento dos partidos e a uma melhor delimitação da competição eleitoral em termos de candidatos e de área geográfica;
- v) Redução do poder de agenda do Poder Executivo no processo legislativo, por meio de regras mais restritivas para a edição e a tramitação de medidas provisórias e de projetos em regime de urgência, reforma do sistema orçamentário, maior transparência nas votações e regulação do *lobbying*;
- vi) Introdução de mecanismos de controle à criação de benefícios fiscais e regulatórios, com a exigência de realização de audiências públicas, indicação de prazos e metas, avaliação prévia e contínua pelos órgãos de controle externo, entre outras.

As medidas apresentadas nesta seção, obviamente, constituem uma relação não exaustiva de medidas destinadas a diminuir o custo das eleições e melhorar a representatividade das escolhas dos eleitores. Da mesma forma, têm-se em mente as dificuldades de sua implementação e a possibilidade de que gerem efeitos não esperados, como destaca Carlos Ranulfo Melo a respeito da dificuldade para se implementarem reformas políticas:

Reformas eleitorais costumam ser fenômenos complexos. Qualquer sistema, após razoável tempo de funcionamento e mesmo que apresente problemas, tem a seu favor a inércia. Os atores políticos conhecem sua estrutura de escolha, têm à sua disposição estratégias de ação conhecidas e podem se antecipar às ações dos adversários. A alteração, ainda que temporária, desse quadro é sempre motivo de preocupação e, muitas vezes, razão suficiente para bloquear processos reformistas, por mais bem-intencionados que estes sejam. Por outro lado, seja porque as experiências de reforma deste tipo são muito recentes, seja porque o desempenho de um sistema político é invariavelmente multideterminado, é difícil prever com segurança quais serão os

efeitos da mudança proposta, ou seja, não há como ter certeza de que os objetivos iniciais dos reformadores serão alcançados (MELO, 2006, p. 59).

Esses riscos, contudo, não devem ser encarados como obstáculos para se enfrentar com coragem o problema do *rent seeking* no Brasil, pelos seus efeitos negativos sobre o regime democrático e o desenvolvimento econômico e social do país.

6 CONCLUSÕES

Ao longo desta tese foram apresentadas diversas evidências que buscaram comprovar a hipótese central de que o sistema de financiamento eleitoral e as normas positivadas no ordenamento jurídico brasileiro, em especial as normas de Direito Constitucional, Eleitoral e Parlamentar que regulam o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, favorecem a atuação de grupos econômicos privados na promoção de seus interesses particulares, em detrimento de toda a coletividade.

A análise dos dados de contribuições de campanha revela que as eleições brasileiras vêm demandando um volume crescente de recursos para financiar as despesas de partidos e candidatos, inclusive como proporção do PIB. Como apenas uma parcela ínfima do eleitorado e das empresas brasileiras contribui para as campanhas eleitorais, o perfil do financiamento das campanhas é dependente de doações elevadas feitas por relativamente poucas empresas, indivíduos e candidatos. Para se ter uma ideia dessa dimensão, em torno de 75% de todo o volume arrecadado nas últimas eleições provém de pessoas físicas e jurídicas que doaram, individualmente, mais de R\$ 1 milhão. Em particular, alguns setores econômicos com forte interesse na atuação governamental – construção civil, indústria de transformação, setor financeiro, setor de entretenimento e água e esgoto – respondem pela maior parte das contribuições de campanha, e essa participação nas últimas eleições é crescente. Como esperado, foi constatado que o maior volume de doações, em especial de pessoas jurídicas, está associado a uma maior chance de eleição para os candidatos a cargos parlamentares.

Essa influência de importantes setores econômicos – via contribuições de campanha – no sistema eleitoral reflete-se no exercício de mandato dos representantes eleitos. Seus efeitos foram identificados, por exemplo, em dados sobre a indicação de líderes partidários, que, devido a seu importante poder na condução dos trabalhos legislativos, tendem a receber maior montante de contribuições eleitorais de empresas. Além disso, verificou-se que parcela significativa dos membros nomeados para atuar nas Comissões Parlamentares tiveram suas campanhas financiadas por empresas de setores com interesses concretos nas matérias reguladas pela respectiva Comissão. Também se demonstrou que é relativamente frequente a escolha de Deputados que receberam doações de determinado setor econômico para relatar proposições que tratam de assuntos que o impactam, assim como há indícios de que os parlamentares propõem emendas favorecendo doadores de campanhas. A influência econômica também se revela nas votações legislativas, em que parlamentares que receberam grandes doações empresariais, ou são vinculados a Frentes Parlamentares que promovam seus

interesses, são decisivos para aprovar projetos que tendem a melhorar o *status* desses segmentos econômicos – ou, por outro lado, arquivar matérias que poderiam levar à piora de suas condições.

Ao analisar o arcabouço institucional que governa o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, verificou-se que ele gera grandes oportunidades para o comportamento no estilo *rent seeking* de grupos de interesse no processo de concepção das normas e das políticas públicas no Brasil. Os diversos indicadores apresentados ao longo desta tese indicam que os incentivos ofertados pela legislação eleitoral no Brasil seguem o modelo extrativista proposto por Daron Acemoglu e James Robinson (2012), em que grupos políticos valem-se de maciças doações eleitorais provenientes de importantes setores econômicos para se eleger e se manter no poder e, em troca, aprovam leis e políticas públicas que atendam aos interesses dessa elite econômica. Na direção indicada por Marcos Lisboa e Zeina Latif (2013), os incentivos a comportamentos de *rent seeking* demonstrados nesta tese constituem uma característica do desenvolvimento político e econômico brasileiro – concentrador de renda e resistente à concorrência, ao pluralismo político e à inovação.

Utilizando como pano de fundo o julgamento do STF na ADI nº 4.650, que proibiu a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral como forma de diminuir sua influência nas eleições e no exercício dos mandatos, esta tese procurou demonstrar que essa medida é ineficiente para resolver esse problema institucional brasileiro. À luz das recomendações da literatura especializada e da experiência internacional, foram apresentadas diversas propostas para lidar com essa questão de modo mais abrangente, analisando o problema pelos lados da demanda e da oferta de recursos de campanha, assim como mediante a implementação de reformas que combatam a influência econômica no processo legislativo.

Entre os principais aspectos dessas sugestões de reforma estão o estabelecimento de limites baixos para doações de pessoas físicas, jurídicas e recursos dos próprios candidatos, baseados em valores fixos aplicáveis *per capita*, a imposição de tetos para as despesas de campanhas para candidatos e partidos, aprimoramentos legais para o controle e punição ao desrespeito à lei de financiamento eleitoral e reformas do sistema eleitoral visando ao fortalecimento dos partidos, e uma melhor delimitação da competição eleitoral em termos de candidatos e de área geográfica. Também seriam bem-vindas medidas para reduzir o poder de agenda do Poder Executivo no processo legislativo, por meio de regras mais estritas para a edição e a tramitação de medidas provisórias e de projetos em regime de urgência e reforma do sistema orçamentário, assim como maior transparência nas votações e regulação do *lobbying*. A aprovação de medidas que beneficiem grupos de interesse em detrimento de toda a

coletividade também poderia ser minorada com a introdução de mecanismos de controle à criação de benefícios fiscais e regulatórios, com a exigência de realização de audiências públicas, indicação de prazos e metas, avaliação prévia e contínua pelos órgãos de controle externo, entre outras.

As medidas apresentadas nesta tese, obviamente, constituem uma relação não exaustiva de medidas destinadas a diminuir a influência econômica na representação política e na produção legislativa brasileiras. O custo político de implementá-las, até mesmo em função dos grandes interesses envolvidos, é bastante alto. No entanto, acredita-se que é uma agenda fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país. Esta tese, com o levantamento e o processamento de um grande volume de dados e a realização de uma análise econômica dos institutos jurídicos relacionados, procurou trazer uma contribuição original para esse debate.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Why Nations Fail: The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Business, 2012.
- ALMEIDA, Acir. *Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias*. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para Discussão nº 1933).
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pertencimento do mandato. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 180-182.
- AMARAL, Ana Regina Villar Peres. *O parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada*. 2009. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Instituto Universitário e Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Rio de Janeiro, 2009.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- _____; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, Princeton, v. 55, p. 550-578, July 2003.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 17-33.
- ARAGÃO, Murillo de. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, UFPR, n. 6/7, p. 149-165, 1996.
- ARAÚJO, Gustavo Batista. *Contribuições de campanha influenciam decisões públicas? O caso dos contratos públicos federais e das emendas ao orçamento no Brasil*. 2012. 270 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo – FFLCH-USP, São Paulo, 2012.
- ARIDA, Persio. A Pesquisa em Direito e em Economia: em torno da historicidade da norma. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). *Direito e Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 60-73.

ARVATE, Paulo; BARBOSA, Klênio; FUZITANI, Eric. Campaign donation and government contracts in Brazilian states. *São Paulo School of Economics*, Centre for Applied Microeconomics, Working Paper 07/2013, July 2013.

BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. The value of business group affiliation for political connections: preferential lending in Brazil. In: ANNUAL MEETING OF THE ACADEMY OF MANAGEMENT, 2., 2010, Montreal-Canada. *Annals...* Montreal-Canada: AOM, 2011.

BARRO, Robert. The control of politicians: An economic model. *Public Choice*, v. 14, p. 19-42, 1973.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. A 'governamentalização' do poder de decisão tributário. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (Org.). *Direito Tributário*. Homenagem a Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2005. v. 1. p. 393-428.

BENTLEY, Arthur. *The process of government: a study of social pressures*. Bloomington: Principia Press, 1908.

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, F. Daniel; RICHARDSON, Neal P. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 76, n. 2, p. 415-429, 25 Feb. 2014.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1.

BRASIL. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. *Diário Oficial da União*, 21 jul. 1971 e retificado em 23 jul. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). *Diário Oficial da União*, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, 20 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, 1º out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*, 11 nov. 1999a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da

Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, 6 dez. 1999b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 12 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Lei nº 13.165, de 19 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, 26 nov. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Atividade Legislativa. *Pesquisa avançada*. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Ato da Mesa nº 69, de 10/11/2005. Cria o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, 11/11/2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd.html>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. *Frentes Parlamentares*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/deputado/frentes.asp>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Atualizado até a Resolução nº 15, de 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2015-2016.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

CARVALHO, Cristiano. A Análise Econômica do Direito Tributário. In: SCHOEURI, Luis Eduardo (Org.). *Direito Tributário*. Homenagem a Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 1.

CIGLER, Allan J. Interest Groups: A Subfield in Search of an Identity. In: CROTTY, William. *Political Science: Looking to the Future*. Evanston, IL: Northwestern University Press, 1989. v. 4 (American Institutions). Chapter 4. p. 99-136.

CINTRA, Antônio Octávio. Sistema eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 128-132.

CLAESSENS, Stijn, FEIJEN, Erik; LAEVEN, Luc. Political Connections and Access to Finance: The Role of Campaign Contributions. *Journal of Financial Economics*, v. 88, p. 55480, 2008.

CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92-CN, destinada a apurar “fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal”*. Brasília, 1992.

_____. *Resolução nº 01/2002*. Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=222033&norma=234673>>.

Acesso em: 12 maio 2016.

COSTA, Maick; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. Influência da conexão política na diversificação dos grupos empresariais brasileiros. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 4, p. 367-387, 2013.

COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies)*. Disponível em

<[http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-](http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10142&lang=en)

[ViewHTML.asp?FileID=10142&lang=en](http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10142&lang=en)>. Acesso em: 12 maio 2016.

CRUZ, Márcia R. *Legislativo Transformador? As Modificações do Legislativo nos Projetos de Lei do Executivo*. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.

DAHL, Robert A. (1972). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997 [1972].

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros ou Heróis: Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. O Legislativo como Arena de Interesses Organizados: A Atuação dos Lobbies Empresariais. *Locus Revista Histórica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999.

DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row Publishers, 1957.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos Cebrap*, v. 47, p. 127-154, mar. 1997.

_____; _____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. *O elo corporativo? Grupos de interesses, financiamento de campanha e regulação eleitoral*. 2009. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

FLEURY, Sabino. Modalidades e procedimentos de votação nas modernas casas legislativas. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 175-179.

GICO Jr., Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, Universidade Católica de Brasília – UCB, v. 1, p. 7-32, 2010.

GOMES, Fábio de Barros Correia. *Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

GROSSMAN, Gene M.; HELPMAN, Elhanan. *Special Interest Politics*. Cambridge: The MIT Press, 2001.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional – a Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Constituição para e Procedimental da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1997.

FALGUERA, Elin. Conclusions. In. FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; ÖHMAN, Magnus (Eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns: a handbook on political finance*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014. p. 344-364.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, Publifolha, 2000. (Col. Grandes nomes do pensamento brasileiro, v. 1 e 2).

HOLANDA, Sérgio B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

INÁCIO, Magna. Poderes de Agenda do Presidente. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 170-174.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Concla. *Classificações*. Disponível em: <<http://cnae.ibge.gov.br/classificacoes/download-concla.html>>. Acesso em: 12 maio 2016.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (INTERNATIONAL IDEA). *Political Finance Database*. Disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/>>. Acesso em: 12 maio 2016.

KRUEGER, Anne O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, v. 64, p. 291-303, 1974.

LAMOUNIER, Bolívar. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos. *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

LATHAM, Earl. *The Group Basis of Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1952.

LAZZARINI, Sérgio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. What Do State-Owned Development Banks Do? Evidence from BNDES, 2002-2009. Harvard Business School, Working Paper n° 12-047, 2014. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X1400254X>>. Acesso em: 12 maio 2016.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto* (O município e o regime representativo no Brasil). 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-630, 2001.

_____; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*, v. 16, n. 2, p. 366-393, 2010.

LEONI, Eduardo; Carlos Pereira; RENNÓ, Lucio. Political Survival Strategies: Political Career Decisions in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Latin American Studies*, v. 36, n. 1, p. 109-130, 2004.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 237-257.

_____. *Estudos Legislativos*. 2010. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Estudos_Legislativos.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, p. 175-200, 1995.

_____. O Congresso e As Medidas Provisórias: Abdicação Ou Delegação. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 47, p. 127-154, 1997.

_____. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 81-106, 1988.

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fapesp, Ed. FGV, 1999.

_____. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Plenarium*, Câmara dos Deputados, ano 1, n. 1, p. 41-56, 2004.

_____. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais. *Revista Plenarium*, Brasília, Câmara dos Deputados, ano IV, n. 4, 2007, p. 50-58, jun. 2007.

LISBOA, Marcos de Barros; LATIF, Zeina Abdel. Democracy and Growth in Brazil. São Paulo: Insper Working Papers nº 311, 2013. Disponível em: <<http://www.insper.edu.br/working-papers/working-papers-2013/democracy-and-growth-in-brazil/>>. Acesso em: 12 maio 2016.

LOWI, Theodore J. *The end of liberalism: ideology, policy, and the crisis of public authority*. New York: W.W. Norton, c1969.

MACHIAVELI, Fernanda. *Medidas Provisórias: os efeitos não antecipados da EC32 nas relações entre executivo e legislativo*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo (USP), 2009.

MACIEL, Marcelo Sobreiro. Dependência de trajetória nos incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, João Ricardo (Orgs.). *Para Além das Urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 267-289.

MAINWARING, Scott. Multipartism, robust federalism, and presidentialism. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997. Chap. 2. p. 55-109.

MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp/Humanitas, 2007.

_____. *Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa*. Trabalho apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em Gramado/RS entre os dias 01 e 04 de agosto de 2012.

MANCUSO, Wagner Pralon; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento de campanhas e prestação de contas. *Cadernos Adenauer*, v. XV, n. 1, p. 135-150, 2014. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13776-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

MARENCO, André. Migração partidária. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 183-187.

_____. Quando leis não produzem os resultados esperados: financiamento eleitoral em perspectiva comparada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 821-853, 2010.

MATOS, Vera Lúcia de Campos. O impacto das eleições municipais na representação da Câmara dos Deputados: deputados federais candidatos a prefeito. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, João Ricardo (Orgs.). *Para Além das Urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 65-90.

MELO, Carlos Ranulfo. Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 46-62.

MELO, Marcus. Emendas parlamentares. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 197-201.

MENDES, Marcos J. *Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. Kindle edition.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governo no Brasil Contemporâneo: (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MITCHELL, William C.; MUNGER, Michael C. Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey. *American Journal of Political Science*, v. 35, n. 2, p. 512-546, May 1991.

MULCAHY, Suzanne. *Money, Politics, Power: corruption risks in Europe*. Berlin: Transparency International, 2012.

NICOLAU, Jairo M. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002.

_____. Lista aberta – lista fechada. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 133-136.

_____. Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma do sistema eleitoral no Brasil. *Revista Plenarium*, Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, ano IV, n. 4, jun. 2007.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. 2004. Acesso em: 12 maio 2006.

NUSDEO, Fábio. Os grupos de pressão e o Direito Econômico. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). *A Tutela dos Interesses Difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1986. v. 1. p. 156-182.

ÖHMAN, Magnus. Practical solutions for the public funding of political parties and election campaigns. In: ÖHMAN, Magnus; ZAINULBHAI, Hani (Eds.). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems, 2009. p. 57-81.

_____. Getting the political finance system right. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; ÖHMAN, Magnus (Eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns: a handbook on political finance*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014. p. 12-34.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de. *Direito de (Não) Fumar: Uma Abordagem Humanista*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Carta Democrática Interamericana (Aprovada na primeira sessão plenária, realizada em 11 de setembro de 2001)*. Disponível em <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

PEIXOTO, Vítor de Moraes. *Eleições e financiamento de campanhas no Brasil*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, 2010.

_____. Impacto dos gastos de campanhas nas eleições legislativas de 2010: uma análise quantitativa. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., Gramado/RS, 1 a 4 de agosto de 2012.

PELTZMAN, Sam. Towards a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, v. 19, p. 211-240, 1976.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, 99. p. 45-67, 2000.

_____; POWER, Timoty; RENNÓ, Lucio. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v. 33, n. 1, p. 5-34, 2008.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.

_____; _____. ‘Should I Stay or Should I Go?’ Explaining Political Ambition by Electoral Success in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, v.5, n. 3, p. 73-95, 2013.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio; SAMUELS, David. Corruption, Campaign Finance, and Electoral Accountability. Workshop on Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil, Oxford University, May 23, 2008.

PEREIRA, João Ricardo. *Relações entre doações de campanha, denúncias de corrupção e variação de preço nas licitações de obras públicas*. 2014. 50 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2014.

PORTAL DA LEGISLAÇÃO. *Legislação*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 12 maio 2016.

POSNER, Richard. The social cost of monopoly and regulation. *Journal of Political Economy*, v. 83, p. 807-827, 1975.

POWER, Thimoty J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (Orgs.). *Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

PRZEWORSKI, Adam. Money, politics, and democracy. *Working Paper*, New York University, 2011.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Emissão de comprovante de inscrição e de situação cadastral*. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp>. Acesso em: 12 maio 2016.

REIS, Bruno P. Wanderley. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias”. *Revista Plenarium*, Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, ano IV, n. 4, p. 80-103, jun. 2007.

RENNÓ, Lucio R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 259-71.

RIBEIRO, Renato Janine. Não há pior inimigo do conhecimento que a terra firme. *Revista Tempo Social*, São Paulo, USP, v. 11, n. 1, p. 189-195, maio 1999.

ROCHA, Danylo. Relações entre dispêndios do BNDES e financiamento eleitoral no governo Lula: uma análise empírica”. Trabalho apresentado no GT 13 – “Financiamento político no Brasil” – do 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG, 2011.

SAMUELS, David. Money, Elections, and Democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 43, n. 2, p. 27-48, 2001a.

_____. Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil. *Comparative Politics*, v. 34, n. 1, p. 23-42, 2001b.

_____. Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 63, n. 2, p. 569-584, 2001c.

_____. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Orgs.). *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 133-153.

SANTOS, Bruno Carazza dos. *Dados sobre financiamento de campanhas eleitorais, produção legislativa e comportamento parlamentar*. Disponível em: <www.leisenumeros.com.br>. Acesso em 12 maio 2016.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 40, 1997.

_____. A reforma do Poder Legislativo. *Plenarium*, Brasília, Câmara dos Deputados, ano 1, n. 1, p. 26-40, 2004.

_____. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 223-236.

_____. Agenda oculta da reforma política. *Plenarium*, Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, ano IV, n. 4, p. 60-69, jun. 2007.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo. *O Parlamento sob Influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. 2011. X f. Tese (Doutorado em XXX) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

_____. *Representação de Interesses na Arena Legislativa: os Grupos de Pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)*. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão nº 1975).

SANTOS, Manoel Leonardo; BATISTA, Mariana; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, v. 21, p. 33-59, 2015.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. Propostas de regulamentação do *lobby* no Brasil: uma análise comparada. Brasília: Ipea, 2015a. (Texto para Discussão nº 2094).

_____. ; _____. Percepções sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil: convergências e divergências. Brasília: Ipea, 2015b. (Texto para Discussão nº 2094).

SANTOS, Rodrigo Dolandeli. *A Economia Política das Eleições de 2002*: um estudo sobre a concentração de financiamento de campanha para Deputado Federal. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense, 2009.

_____. Grandes Empresários e Sucesso Eleitoral nas eleições de 2002, 2006 e 2010. 2011. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35. 2011. *Anais...* out/2011.

SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, c1960.

SCHLOZMAN, Kay L. What accent the heavenly chorus? Political equality and the American pressure system. *Journal of Politics*, v. 46, n. 4, p. 1006-1032, 1984.

SENADO FEDERAL. Sicon. *Pesquisa básica*. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/#>>. Acesso em: 12 maio 2016.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 93 de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. *Suplemento do Diário Oficial do Senado Federal*, de 2 de fevereiro de 2015. Consolidado até 29.04.2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 12 maio 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 153-158.

_____. Três idéias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 6-13, mar. 2010.

_____. Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais. Um modelo de análise baseado em dados da campanha eleitoral no Brasil em 2010. In: IPSA-ECPR JOINT CONFERENCE “Whatever Happened to North-South?”, São Paulo, 16 a 19 de fevereiro de 2011.

_____. Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octavio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UNESP, 2015. v. 1. p. 247-270.

_____. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. *Revista de Estudos Brasileños*, v. 3, n. 4, p. 125-135, 2016.

_____; MANCUSO, Wagner Pralon. *Street fighters e media stars: estratégias de campanha e sua eficácia nas eleições brasileiras de 2014*. In: CONGRESSO DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, San Juan, Porto Rico, 27-30 de maio de 2015.

_____; MARCIANO, João Luiz Pereira. O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (Orgs.). *Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 267-292.

STIGLER, George. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, p. 3-21, 1971.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 4.650. *Petição inicial*. Brasília, 5 set. 2011. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1432694#0%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20-%20Peti%E7%E3o%20Inicial>>. Acesso em: 12 maio 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 4.650. *Despacho*. Brasília, 16 mar. 2013.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ConvocacaoAudienciaPublicaFinanciamentoDeCampanhas.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Regimento Interno*: atualizado até setembro de 2015. Brasília: STF, 2015a. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>>. Acesso em 12 maio 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão da ADI 4.650. Reqte: CFOAB. Reqdos: Câmara dos Deputados, Senado Federal, Presidente da República. Rel.: Min. Luiz Fux. Julg.: 17/09/2015. *Diário Oficial da União*, 24/02/2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. 2015. Acesso em: 12 maio 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Audiências públicas realizadas*. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>>. Acesso em: 12 maio 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014.

Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 043, p. 61, 5 mar. 2014. Disponível em:

<<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/diario.do?action=downloadDiario&voDiarioSearch.tribunal=TSE&voDiarioSearch.id=55332>>. Acesso em: 12 maio 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Partidos políticos registrados no TSE*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 12 maio 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Repositório de dados eleitorais**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 12 maio 2016.

TULLOCK, Gordon. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. *Western Economic Journal*, v. 5, p. 224– 232, 1967.

TRUMAN, David B. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Alfred A. Knopf, c1951.

VENICE COMMISSION. *Guidelines and report on the financing of political parties*. (Doc. CDL-INF (2001)008), 2001. Disponível em:
<<http://www.osce.org/odihr/37843?download=true>>. Acesso em: 12 maio 2016.

VIEIRA, Fernando Sabóia. Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, João Ricardo (Orgs.). *Para Além das Urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 93-119.

WALECKI, Marcin. “Practical solutions for spending limits”. In: Öhman, Magnus and Zainulbhai, Hani (eds). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. International Foundation for Electoral Systems, Washington, DC, 2009, p. 45-53.