



FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: ANÁLISE COMPARATIVA DE PROPOSTAS EXTRAPARLAMENTARES

CAMPAIGN FINANCE AND POLITICAL REFORM IN BRAZIL: COMPARATIVE ANALYSIS OF EXTRA-PARLIAMENTARY PROPOSALS

Maricilene Isaira Baia do Nascimento
Carlos Augusto da Silva Souza
Claudio da Silva Carvalho
Daniel de Medeiros Scortegagna
Davi José Paz Catunda*

Resumo: Este artigo tem o objetivo de discutir o financiamento de campanhas políticas no Brasil. O tema é analisado comparando-se duas propostas reformistas, a ADI 4.650/2011 e o PL 6.316/2013. Os documentos apresentam similaridades e diferenças, principalmente em relação à origem dos recursos de financiamento e à transparência na utilização desses recursos.

Palavras-chave: Reforma política; Financiamento de campanhas; ADI 4.650/2011; PL 6.316/2013.

Abstract: This article aims to discuss the financing of political campaigns in Brazil. The theme is analyzed comparing two reformist proposals, ADI 4.650/2011 and PL 6.316/2013. The documents present similarities and differences, mainly in relation to the origin of the financing resources and the transparency in the use of these resources.

Keywords: Political reform; Campaign finance; ADI 4.650/2011; PL 6.316/2013.

1 Introdução

Não é qualquer tema na reforma política brasileira que motiva a participação da sociedade civil. Para que um debate sobre reforma inquiete o *demos*, tem de apresentar significância política, e isso é identificado no momento em que o povo assume como seu determinado tema, “em vez de

* Maricilene Isaira Baia do Nascimento é Bacharel em Secretariado Executivo Trilíngue (UEPA) e Mestranda em Ciência Política (UFPA) (maricilene_isaira@hotmail.com); Carlos Augusto da Silva Souza é Doutor em Ciência Política e Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA (carlossouza@ufpa.br); Claudio da Silva Carvalho é Mestrando em Ciência Política Bacharel em Direito, Bacharel e licenciado em Ciências Sociais (UFPA). Assistente Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Docente na Faculdade Ideal (claudioscarvalho@yahoo.com.br); Daniel de Medeiros Scortegagna é Mestrando em Ciência Política (UFPA), Especialista em Direito Público (UNIASSELVI) e Oficial de Justiça no Tribunal de Justiça do Estado do Pará (daniel6148@hotmail.com); Davi José Paz Catunda é Bacharel em Direito (UFPA) e Advogado na Advocacia Geral da União (davipcatunda@yahoo.com.br).

[apenas] confinar-se [...] ao grupo de especialista, como se fossem engenheiros da vida social e política” (RIBEIRO, 2007, p. 77). No cenário brasileiro, raros também são os temas na reforma política que dividem os partidos no parlamento. Os temas que chegam com forte teor político na arena parlamentar e na arena pública são: (i) o caráter obrigatório ou facultativo do voto; (ii) a corrupção; e o (iii) financiamento de campanhas (RIBEIRO, 2007). E dentre esses temas, o financiamento de campanhas eleitorais é o que mais divide a esquerda e a direita.

Talvez a significância política dada ao tema “financiamento da competição eleitoral” deve-se, conforme defendeu Rubio (2004, p. 271), à preocupação dos cidadãos com a corrupção. E ainda por problemas dela derivados, estarem diretamente relacionados:

[...] con la aparición de escándalos vinculados con el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, el descubrimiento de licitaciones manipuladas o las denuncias sobre coimas, o venta de influencia. La actividad política, los partidos, los dirigentes políticos y los funcionarios públicos son identificados como factores determinantes de la corrupción. Existe la percepción de que hay un divorcio entre una dirigencia política corrupta y una sociedad civil honesta, impoluta, transparente.

Diante disso, o financiamento da competição política por ser um tema que se tornou sensível nas democracias modernas (SPECK, 2007), e que, como já mencionado, é um dos poucos temas que inquietam o *demos*, o posicionamento da sociedade na questão foi interesse de análise neste estudo. Identificamos dois casos que representam o posicionamento “extraparlamentar”, de natureza reformista, sobre financiamento de campanhas políticas no Brasil: o primeiro é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que, em 2011, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.560, submetida ao Supremo Tribunal Federal (STF); o segundo caso é o Projeto de Lei (PL) nº 6.316/2013 proposto ao Congresso Nacional pela intitulada “Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas”, formada atualmente por 110 entidades, incluindo OAB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). Apesar de os documentos apresentarem naturezas diferentes e com tramitação em instâncias distintas, nosso propósito é explorar o posicionamento reformista que trazem.

Tendo isso exposto, nossa inquietação foi verificar quais peculiaridades e similaridades existem entre as propostas reformistas da ADI nº 4.560/2011 e do PL nº 6.316/2013 sobre o financiamento de campanhas no Brasil. A hipótese que levantamos foi que as possíveis similaridades existentes entre a ADI e o PL em questão convergem para um posicionamento de esquerda parlamentar sobre financiamento político.

2 Financiamento de Campanhas e Reforma Política

O que podemos conceituar sobre o fenômeno financiamento de campanhas eleitorais? Speck (2007, p. 153) foi pontual em um de seus debates sobre o tema, afirmando que: “Por financiamento de campanhas eleitorais entendem-se os recursos materiais empregados pelos

competidores em eleições (partidos e candidatos) para organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhes conferirem o voto”. O autor coloca ainda que tal fenômeno não compreende os gastos com a organização do processo eleitoral, tais como com: (i) o registro de eleitores, (ii) a instalação de urnas, (iii) os profissionais e voluntários, (iv) a adjudicação de processos, entre outros, responsabilizados pelo Estado. E ainda: (a) financiamento ordinário das organizações partidárias e (b) remuneração dos representantes eleitos “apesar de ambas as fontes terem muitos vasos comunicantes com o financiamento de campanhas” (SPECK, 2007, p. 153). No entanto, gastos com a finalidade de convencer eleitores a votarem a favor de determinado projeto político, partido ou candidato podem ser considerados gastos de campanha.

Existem alguns problemas na delimitação do fenômeno financiamento de campanhas eleitorais que são: i- a identificação do período de campanha (apesar de existir legislação em muitos países como o Brasil, a prática política ainda impõe força maior); e ii- o desenho dos atores envolvidos no financiamento eleitoral. Quanto a esta última delimitação, Speck (2007, p. 154) menciona que “a arrecadação, administração e alocação dos recursos correm, tipicamente, por conta ou dos partidos políticos ou dos candidatos, dependendo do sistema eleitoral e da cultura política” e que, contrariamente à legislação, outras modalidades de financiamento se tornam muito frequentes, evitando contabilização como doação. Da mesma forma, manifestações como organização de comitês de apoio a determinados temas ou candidatos com gerenciamento de recursos e que atuam com finalidade eleitoral, apesar de driblarem a legislação, são reconhecidas como financiamento de campanhas eleitorais.

Além dos recursos financeiros, principal fonte de apoio às campanhas eleitorais, o autor afirma que outras formas são muito comuns, como: (i) empresas que disponibilizam veículos aos candidatos; (ii) fornecimento de camisetas; (iii) prestadores de serviços que concedem descontos em pesquisas, anúncios, entre outros recursos relevantes que são parte do financiamento da política.

Para começo de divisão de águas, Rubio (2005, p. 8) explica que um dos eixos principais de regulação sobre financiamento dos partidos políticos e candidatos “refere-se à proveniência dos fundos que integram os recursos [...]”. As opções incluem: (i) financiamento exclusivamente privado; (ii) financiamento exclusivamente público; e (iii) numerosas variantes de financiamento misto.

Ainda sobre isso, Ribeiro (2007, p. 79) é um defensor de que qualquer análise sobre o tema deve remeter-se primeiramente à corrupção, quer dizer, “só cabe estudar o financiamento público das campanhas pensando na e contra a corrupção”, ponto de vista que é defendido fortemente pelas esquerdas parlamentares, que, “[...] mais que isso, propugnam o financiamento público *exclusivo*..., proibindo-se o privado. Temos então que, no caso do financiamento público de campanha, a esquerda é favorável, argumentando que a natureza desse tipo de financiamento combateria a corrupção e a desigualdade entre os concorrentes; enquanto que a direita, contrária,

argumenta que o financiamento público destinado a campanhas “seria desviado de fins mais nobres [...] para alimentar a atividade político-partidária” (RIBEIRO, 2007, p. 78).

Em relação ao financiamento público exclusivo às campanhas, a direita, por sua vez, dificilmente acataria qualquer proposta, cortando os apoios financeiros de indivíduos mais ricos e de grandes empresas, ao passo que as esquerdas apoiam, pois “[...] se não abrirem mão de seus ideais, dificilmente arrecadarão grandes fundos junto aos maiores financiadores, isto é, os ricos e as empresas privadas. Sem um financiamento amplamente público das candidaturas, essas tenderão a ser refêns dos grupos de interesses que as apoiem” (RIBEIRO, 2007, p. 80).

O comportamento ideológico (direita/esquerda) de partidos no Brasil é uma classificação acadêmica que ainda pode ser pensada/considerada, pois:

[...] apesar da alardeada inconsistência ideológica dos partidos brasileiros, a sua classificação na dimensão esquerda-direita é reconhecida tanto pelos próprios políticos quanto pelos analistas. Isto significa que as classificações correntes são na maioria válidas e podem continuar sendo usadas nos estudos que, ainda hoje, procuram pelos efeitos da ideologia partidária sobre outras variáveis (TAROUCO; MADEIRA, 2013, p. 109).

Embora atualmente essa classificação ideológico-partidária tenha reconhecidamente suas limitações, já que teria de dar conta da complexidade do cenário político da modernidade, em geral:

[...] a esquerda representa o conjunto de forças que luta, essencialmente, por transformações que resultem na instauração de uma ordem diferente da capitalista, ou transformações que resultem em uma reformulação substancial da mesma. Mesmo que o teor e o grau das mudanças possam variar de acordo com uma esquerda mais ou menos “radical”, o que está presente em qualquer esquerda é o caráter contestatório assumido. A direita, por outro lado, se refere às forças favoráveis à manutenção da ordem social e política. A direita se preocupa, basicamente, em conservar e não alterar o sistema que está dado (SCHEEFFER, 2014, p. 4)

Esse posicionamento ideológico (esquerda/direita) dos partidos no Brasil é uma classificação que pode ser trabalhada também em relação à reforma das regras para o financiamento de campanhas. Aliás, este é um dos temas que mais divide a direita e a esquerda no país. Tratando-se de financiamento público, temos a direita contrária, e a esquerda, favorável:

Os argumentos básicos são simples. Os oponentes do financiamento público afirmam que dinheiro precioso seria desviado de fins mais nobres – a educação, a saúde, a segurança – para alimentar a atividade político-partidária [...] Já os defensores do financiamento público sustentam que este reduziria a corrupção e a desigualdade entre os contendores (RIBEIRO, 2007, p. 78).

Importante reconhecer que é necessário existirem recursos, principalmente financeiros, em um sistema por competição e votos, já que a “[...] propaganda eleitoral é um ingrediente necessário para a comunicação entre os cidadãos e os candidatos a cargos políticos. A competição por votos seria impossível sem os recursos necessários para convencer o eleitor” (SPECK, 2007, p. 154). Apesar de a existência de recursos financeiros representar papel positivo no estreitamento da relação candidato/eleitor, os riscos também são inevitáveis.

Os problemas são de naturezas diferentes (SPECK, 2007). As críticas dirigidas ao financiamento da competição eleitoral são de três vertentes, apresentando variações.

Quadro 1 - Principais críticas dirigidas ao financiamento de campanhas eleitorais

	1ª variante (a.i)	2ª variante (a.ii)
(a) Primeira crítica: a possibilidade de distorção da competição eleitoral em detrimento do (a.i) peso dos recursos financeiros em campanhas ou em detrimento da (a.ii) distribuição desses recursos entre os competidores.	Argumento: o encarecimento das campanhas eleitorais é um indicador de crescente manipulação do eleitorado pelas modernas técnicas de propaganda e comunicação	Argumento: o desequilíbrio nos recursos disponíveis às campanhas causados pelo: (i) poder econômico dos candidatos que financiam suas campanhas; (ii) abuso de recursos do Estado para financiar unilateralmente candidatos ou partidos governistas; (iii) acesso desigual ao financiamento privado
(b) Segunda crítica: a subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política.	Argumento: possibilidade de influenciar o processo de representação pela via de doações a partidos e candidatos coloca em xeque as garantias mínimas para assegurar a equidade dos cidadãos. Pela ausência de regulação em sistemas de financiamento político, os competidores têm capacidade muito desigual de aportar recursos a campanhas eleitorais.	
(c) Terceira crítica: a possibilidade de dependência dos candidatos eleitos dos seus financiadores.	Argumento: necessidade de futura concessão de favores, vantagens ou na representação privilegiada dos interesses, relação que viola os deveres de representação e tem um ônus à sociedade. As doações que compram acesso ao poder e a outras vantagens se aproximam da definição da corrupção na área administrativa.	

Fonte: Elaboração dos autores, adaptado de Speck (2007).

Quanto à primeira crítica, o intuito é chamar a atenção para a necessidade de diminuição da importância do recurso financeiro na política, o que implicaria a construção de uma relação mais orgânica e conscientizada entre partidos políticos e eleitorado (SPECK, 2007). Assim, os que estão ancorados nessa primeira crítica colocam que “A mera influência do dinheiro é vista como maléfica sobre o processo eleitoral”. No que diz respeito à 2ª variante da primeira crítica, o mesmo autor aponta que a busca por solução para a distorção da competição causada pela desigual disponibilidade dos recursos disponíveis aos competidores encontra um empecilho, que é encontrar uma distribuição coerente dos recursos entre os candidatos. Até porque “A distribuição totalmente equitativa dos recursos entre todos os candidatos ou partidos é raramente defendida. A própria distribuição desigual dos recursos expressa também o enraizamento social de alguns partidos e a falta de apoio popular para outros” (SPECK, 2007, p. 155).

À segunda crítica, o autor coloca que a solução apontada em muitos países é o veto de contribuições de determinados atores, ou estipular tetos máximos de contribuições concedidas por doações, com o propósito de restabelecer, mesmo que parcialmente, o princípio da igualdade.

Apesar de não apresentarem objetivos mutuamente excludentes, as ferramentas a serem adotadas para enfrentar cada um desses desafios são diferentes e com bastante variação. Na regulação da relação dinheiro e política não existem fórmulas gerais, universais, pois há de ser considerado o contexto histórico-cultural onde se desenvolvem os partidos, e ainda as características do sistema de governo, as regras eleitorais, o sistema partidário e a prática da vida política (RUBIO, 2005).

Speck (2007) identificou três abordagens na relação entre regulação e reforma do financiamento da competição eleitoral no Brasil.

Quadro 2 – As três abordagens sobre a regulação do financiamento da competição eleitoral no Brasil

Abordagens	Natureza das Propostas	
	(i) vedações	(ii) limites
Primeira abordagem: baseia-se na ideia de impor limites e vedações ao financiamento, de forma a minimizar os riscos decorrentes do financiamento.	i.i de doações estrangeiras, de empresas em geral ou somente das que mantêm relações contratuais, que dependem de licenças ou permissões do Estado; i.ii proibição de doações anônimas; i.iii ao uso unilateral de recursos públicos nas campanhas eleitorais.	ii.i de valores máximos que doadores individuais podem usar para influenciar o processo eleitoral; ii.ii às contribuições desses a candidatos ou partidos individuais; ii.iii de tetos para os gastos permitidos aos candidatos e partidos; ii.iv do total dos recursos privados permitidos nas campanhas.
Segunda abordagem: consiste na provisão de recursos públicos aos candidatos e partidos.	(i) finalidade/justificativa	(ii) instrumentos – formas de financiamento público
	i.i remuneração aos partidos pelos serviços que prestam ao sistema político, intermediando a sociedade e o poder público; i.ii conceder recursos aos partidos para manterem independência.	ii.i isenções de impostos aos partidos e aos doadores; ii.ii acesso gratuito ou subsidiado a serviços públicos e instalações; ii.iii recursos orçamentários diretos.
Terceira abordagem: consiste na criação de maior transparência sobre o financiamento da política.	(i) instrumentos – recorrência burocrática	
	(i.i) prestação de contas para verificação do cumprimento de legislação; (i.ii) prestação de contas sobre a utilização dos subsídios públicos.	

Fonte: Elaboração dos autores, adaptado de Speck (2007).

As propostas limitantes, constantes na primeira abordagem, vão ao encontro do que aponta Rubio (2005, p. 13):

As limitações ao montante dos aportes visam diminuir a influência dos grandes doadores e multiplicar a participação dos pequenos doadores, de modo que o candidato não dependa de uns poucos capitalistas para realizar sua campanha e reduza seu compromisso pós-eleitoral ante aos financiadores.

Já a natureza das propostas constantes na terceira abordagem é uma solução do tipo intermediária, que Ribeiro (2007, p. 80) nomeou de “solução burocrática”, não excluindo nenhum dos dois tipos de financiamento – público e privado, mas requerendo “a criação de órgãos capacitados para acompanhar a boa arrecadação e uso do dinheiro”. No entanto,

[...] a efetividade das restrições legais depende essencialmente da capacidade e eficácia dos órgãos de controle. Qualquer que seja a estratégia normativa escolhida, ou modelo de combinação entre fundos públicos e privados, deve-se ter presente que a aprovação das leis nada mais é que o ponto inicial do caminho a percorrer. Nesse campo, as normas são necessárias mas não suficientes (RUBIO, 2005, p.15).

No Brasil, a Lei dos Partidos Políticos, de 1995, e a Lei Eleitoral, de 1997, delimitam que determinados tipos de organização não participem da contribuição financeira a partidos e campanhas.

Quadro 3 – Tipos de organizações vedadas no Brasil para contribuição financeira a partidos e campanhas

(i)	Entidades ou governos estrangeiros, instituições públicas da administração direta e indireta;
(ii)	Empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades subsidiadas com recursos públicos;
(iii)	Entidades de utilidade pública;
(iv)	Concessionárias e permissionários de serviços públicos, e entidades de classe ou sindical.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da Lei dos Partidos (1995) e Lei Eleitoral (1997).

Apesar da existência de tais limites, Speck (2007, p. 156) expõe que a legislação é omissa “[...] quanto a contribuições por empresas que prestam serviços ou realizam obras para o Estado [...]”. Além disso, acrescenta que tais leis apresentam discrepâncias entre si na questão do estabelecimento de limites às doações: “Enquanto a primeira [Lei dos Partidos] não estabelece nenhum tipo de limite para o aporte de recursos privados, a segunda [Lei Eleitoral] define tetos para as contribuições de pessoas físicas (10% da renda) e jurídicas (2% do faturamento)”. Então, a matemática é clara: “Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei”. O problema é ainda maior:

[...] a inexistência [de] limites para o financiamento dos partidos em combinação com a possibilidade de que partidos transfiram recursos para as campanhas eleitorais criam um forte incentivo para contornar esta norma legal, utilizando os partidos políticos como intermediários. Esta norma na lei torna o financiamento político menos transparente (SPECK, 2007, p. 156).

A defesa de Rubio (2005) é que a divulgação, ou a transparência, de quem está por trás do financiamento da política é mais relevante que impor limites e restrições de difícil aplicação e controle. Isto é, a divulgação completa e oportuna possibilita cidadão e voto informados, o que geraria incentivos de controle recíproco entre os partidos. Nesse aspecto, muitos ainda são os desafios do Brasil. No entanto, Speck (2007) assinala que em relação ao avanço técnico, o sistema está preparado para atender as exigências informacionais detalhadas sobre a origem e uso de recursos em campanhas, caminhando para o voto informado do cidadão.

3 Procedimentos Metodológicos

Para o encontro de similaridades e peculiaridades entre as propostas reformistas constantes na ADI 4.650/2011 e no PL 6.316/2013, a pesquisa é documental e de abordagem quali-quantitativa. Utilizamos a estratégia de estudo de caso, com a pretensão de analisar o maior número de variáveis constantes nos casos investigados.

Os documentos adotados como objeto de análise foram tratados com a técnica de análise de conteúdo, conforme fases sugeridas por Bardin (2006): 1) pré-análise – realizamos uma leitura flutuante, momento que se buscou conhecer os textos, identificando possibilidades de interpretação a partir do conhecimento das discussões da literatura sobre o tema; 2) exploramos os materiais: organizamos os conteúdos e propostas dos textos, conforme as categorias e variáveis das críticas e soluções relacionadas ao tema, apontadas por Speck (2007). Por fim, 3) inferimos o

posicionamento dos documentos dentro de tais categorias ou variáveis de análise.

Para isso, recorreremos à pesquisa bibliográfica, por meio da qual identificamos quais principais críticas e soluções de propostas reformistas existentes sobre o tema; recorreremos também ao método comparativo, que é o método que identifica, analisa e explana similaridades e diferenças entre casos adotados (HANTRAIS, 1995).

Para caracterizar tais propostas de acordo com as críticas e abordagens apontadas por Speck (2007), sintetizamos os dois conjuntos de variáveis (críticas e abordagens) de modo matricial.

Quadro 4 – Síntese matricial das críticas (problemas) e abordagens (possíveis soluções) apresentadas sobre financiamento de campanhas no Brasil, segundo Speck (2007)

Variáveis	1ª abordagem (i) imposição de limites (ii) vedações de doações	2ª abordagem (i) provisão de recursos públicos a partidos (ii) provisão de recursos a campanhas	3ª abordagem (i) maior transparência
Primeira crítica (i) distorção por peso dos recursos (ii) distorção por distribuição dos recursos	1ªc/1ªa	1ªc/2ªa	1ªc/3ªa
Segunda crítica (i) subversão do princípio da igualdade	2ªc/1ªa	2ªc/2ªc	2ªc/3ªa
Terceira crítica (i) dependência dos candidatos aos financiadores	3ªc/1ªa	3ªc/2ªa	3ªc/3ªc

Fonte: Elaboração dos autores.

A comparação seguiu o seguinte processo: com as variáveis organizadas conforme a devida relação matricial individualizada verificamos o grau de presença (ou grau de ênfase) de tais variáveis nos documentos. O grau de presença observou o seguinte parâmetro: atribuímos 0 (zero) para “ausência da variável”; 1 (um) para “variável pouco presente”; e 2 (dois) para “variável muito presente”. Na sequência atribuímos parâmetro às relações entre os documentos, a partir dos resultados do parâmetro anterior: (i) se apresentaram o mesmo grau de presença em todas as variáveis, os posicionamentos dos documentos em determinada relação matricial têm “relação forte”; (ii) se apresentaram diferentes graus de presença em duas ou mais variáveis, atribuímos “relação fraca”; (iii) se apresentaram diferente grau de presença em uma variável, então atribuímos uma “relação moderada”.

Quadro 5 – Parâmetros de qualificação para análise da ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013

Parâmetro de qualificação quanto ao grau de presença das variáveis na ADI e no PL		Parâmetro de qualificação quanto ao grau de relação existente entre ADI e PL	
0 (zero)	“Ausência”	Mesmo grau de presença em todas as variáveis	“Relação forte”
1 (um)	“Pouco presente”	Diferentes graus de presença em 2 variáveis	“Relação fraca”
2 (dois)	“Muito presente”	Diferente grau de presença em 1 variável	“Relação moderada”

Fonte: Elaboração dos autores.

Em cada relação matricial individualizada, somamos os valores atribuídos para o grau de presença das variáveis nos documentos analisados, a fim de visualizarmos o grau de correlação “panorâmica” existente entre os documentos, usando a ferramenta estatística de correlação de variáveis. Para interpretação, recorremos ao parâmetro de Pearson.

Quadro 6 – Qualificação do grau de correlação, conforme parâmetro de Pearson

Intervalo	Interpretação correlativa
$r = \pm 1$	Correlação perfeita positiva/negativa
$\pm 0,90 \leq r < \pm 1,00$	Correlação muito forte positiva/negativa
$\pm 0,60 \leq r < \pm 0,90$	Correlação forte positiva/negativa
$\pm 0,30 \leq r < \pm 0,60$	Correlação moderada positiva/negativa
$0,00 < r < \pm 0,30$	Correlação fraca positiva/negativa
$r = 0$	Correlação nula

Fonte: Elaboração dos autores, adaptado de Lira (2004).

4 Resultados e Discussões

Os resultados mostram que tanto a ADI como o PL apresentam todas as variáveis constantes nas três principais críticas e abordagens apontadas por Speck (2007) sobre financiamento político. No entanto, tais críticas e abordagens apresentaram diferentes graus de presença das variáveis componentes desses documentos. Na matriz 1^ac/1^aa, identificamos que os documentos apresentaram sólida relação entre si, com forte crítica à distorção por distribuição dos recursos no financiamento político, defendendo com vigor a imposição de limites de doações individuais e as vedações de doações de pessoa jurídica.

Quadro 7 – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 1^acrítica/1^aabordagem sobre financiamento político

Variáveis	1 ^a c/1 ^a a	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Distorção por peso dos recursos	1	1	ADI e PL apresentam o mesmo grau de presença em todas as variáveis constantes na 1 ^a c/1 ^a a	Relação Forte
	Distorção por distribuição dos recursos	2	2		
Abordagens	Imposição de limites	2	2		
	Vedações de doações	2	2		
Soma		7	7		

Fonte: Elaboração dos autores.

Na matriz 1^ac/2^a identificamos uma relação fraca entre os documentos: apesar de apresentarem o mesmo grau de crítica às variáveis, não ocorre o mesmo com as variáveis da abordagem, pois a defesa do PL é mais forte no que diz respeito à provisão de recursos públicos a partidos e campanhas, enquanto que a ADI não apresenta tal grau de defesa. Nessa matriz, portanto, o destaque é o PL que, além de criticar fortemente a distorção por distribuição de recursos, também defende fortemente a provisão de recursos públicos.

Quadro 8 – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 1ª crítica/2ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	1ªc/2ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Distorção por peso dos recursos	1	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em duas variáveis constantes na 1ªc/2ªa	Relação fraca
	Distorção por distribuição dos recursos	2	2		
Abordagens	Provisão de recursos públicos a partidos	1	2		
	Provisão de recursos públicos a campanhas	1	2		
Soma		5	7		

Fonte: Elaboração dos autores.

No que diz respeito à matriz 1ªc/3ªa, temos uma relação moderada entre a ADI e o PL, sendo o destaque mais uma vez à PL, que critica fortemente, assim como a ADI, a distorção por distribuição dos recursos. Mas, diferentemente da ADI, o PL defende mais fortemente maior transparência no processo de financiamento político.

Quadro 9 – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 1ª crítica/3ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	1ªc/3ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Distorção por peso dos recursos	1	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em uma variável constante na 1ªc/3ªa	Relação moderada
	Distorção por distribuição dos recursos	2	2		
Abordagens	Maior transparência	1	2		
Soma		4	5		

Fonte: Elaboração dos autores.

Nas relações matriciais da 2ª crítica em relação às abordagens, identificamos que na relação 2ªc/1ªa a ADI e o PL em questão apresentam forte grau de relação. Igualmente criticam, e com mesma força, que a atual legislação vai ao encontro do princípio de igualdade entre os cidadãos. E com mesma força, conforme já diagnosticado, os documentos igualmente defendem a imposição de limites a doações individuais e a vedações de doações de pessoa jurídica.

Quadro 10 – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 2ª crítica/1ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	2ªc/1ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Subversão do princípio de igualdade	2	2	ADI e PL apresentam o mesmo grau de presença em todas as variáveis constantes na 2ªc/1ªa	Relação forte
Abordagens	Imposição de limites	2	2		
	Vedações de doações	2	2		
Soma		6	6		

Fonte: Elaboração dos autores.

Na matriz 2^ac/2^aa, o destaque é para o PL, pois além de criticar fortemente a subversão do princípio de igualdade previsto na atual legislação sobre o financiamento político, defende também com mesma força, diferentemente da ADI, a provisão de recursos públicos a partidos e a campanhas. Portanto, por apresentarem diferenças consideráveis entre elas, a relação que os documentos possuem nessa matriz é fraca.

Quadro 11 – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 2^a crítica/2^aabordagem sobre financiamento político

Variáveis	2 ^a c/2 ^a a	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Subversão do princípio de igualdade	2	2	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em duas variáveis constantes na 2 ^a c/2 ^a a	Relação fraca
Abordagens	Provisão de recursos públicos a partidos	1	2		
	Provisão de recursos públicos a campanhas	1	2		
Soma		4	6		

Fonte: Elaboração dos autores.

Na última relação da 2^a crítica (2^ac/3^aa), os documentos apresentam relação moderada. A “discordância” entre eles está na variável “maior transparência”, pertencente à terceira abordagem, que é a variável que o PL defende com maior força. Nessa relação, o PL é o destaque, pois além de defender com maior força a variável “maior transparência”, critica com mesma força a “subversão do princípio de igualdade”.

Quadro 12 – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 2^a crítica/3^aabordagem sobre financiamento político

Variáveis	2 ^a c/3 ^a a	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Subversão do princípio de igualdade	2	2	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em 1 variável constante na 2 ^a c/3 ^a a	Relação moderada
Abordagens	Maior transparência	1	2		
Soma		3	4		

Fonte: Elaboração dos autores.

Em geral, a 3^a e última crítica e suas relações foram fracas. Na matriz 3^ac/1^aa, o destaque está para a ADI, em que identificamos grau de presença forte em todas as variáveis estudadas. Conforme já diagnosticado, os dois documentos apresentam a mesma força na 1^a abordagem, mas quanto à 3^a crítica, o PL apresenta menos força no posicionamento sobre dependência dos candidatos eleitos aos seus financiadores, o que implica uma relação moderada com a ADI.

Quadro 13 – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 3ª crítica/1ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	3ªc/1ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Dependência dos candidatos aos financiadores	2	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em 1 variável constante na 3ªc/1ªa	Relação moderada
Abordagens	Imposição de limites	2	2		
	Vedações de doações	2	2		
Soma		6	5		

Fonte: Elaboração dos autores.

Na matriz 3ªc/2ª, identificamos que o PL e a ADI, apresentam relação fraca entre si. Os documentos divergiram em força em todas as variáveis. Conforme já diagnosticado, o PL apresenta o mesmo teor de força nas variáveis da 3ª abordagem, enquanto a ADI mostra força significativa apenas na variável da 1ª crítica nessa relação matricial.

Quadro 14 – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 3ª crítica/2ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	3ªc/2ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Dependência dos candidatos aos financiadores	2	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em todas as variáveis constantes na 3ªc/2ªa	Relação fraca
Abordagens	Provisão de recursos públicos a partidos	1	2		
	Provisão de recursos públicos a campanhas	1	2		
Soma		4	5		

Fonte: Elaboração dos autores.

Houve também divergência entre a ADI e o PL, na matriz 3ªc/3ªa, em grau de presença em todas as variáveis, o que implica uma relação fraca entre elas. Nessa matriz, enquanto a ADI evidencia forte crítica à dependência dos candidatos aos financiadores, o PL mostra maior força na defesa de mais transparência no financiamento político.

Quadro 15 – Relação entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013 na matriz 3ª crítica/3ª abordagem sobre financiamento político

Variáveis	3ªc/3ªa	ADI	PL	Relação do grau de presença da variável	Grau de relação
Críticas	Dependência dos candidatos aos financiadores	2	1	ADI e PL apresentam diferenças de grau de presença em duas variáveis constantes na 3ªc/3ªa	Relação fraca
Abordagens	Maior transparência	1	2		
Soma		3	3		

Fonte: Elaboração dos autores.

Descritos os resultados encontrados, a soma que cada documento obteve em cada relação matricial foi submetida à análise de correlação. Conforme parâmetro de Pearson, o grau de

correlação panorâmico existente a ADI 4.650/2011 e o PL 6.316/2013 é forte e positivo.

Tabela 1 – Grau de relação panorâmica existente entre ADI 4.650/2011 e PL 6.316/2013

Var.	1 ^a c/1 ^a a	1 ^a c/2 ^a a	1 ^a c/3 ^a a	2 ^a c/1 ^a a	2 ^a c/2 ^a a	2 ^a c/3 ^a a	3 ^a c/1 ^a a	3 ^a c/2 ^a a	3 ^a c/3 ^a a	Relação
ADI	7	5	4	6	4	3	6	4	3	r=0,73 Forte e positiva
PL	7	7	5	6	6	4	4	5	3	

Fonte: Elaboração dos autores.

Apesar de, em geral, apresentarem positiva e forte correlação nas relações matriciais, é possível identificar algumas similaridades e peculiaridades localizadas a partir dos resultados individuais. Como similaridade a ADI 4.650/2011 e o PL 6.316/2013 apresentam em seus textos igual teor de crítica em relação a: **(i)** distorção por peso dos recursos; **(ii)** distorção por distribuição dos recursos e; **(iii)** subversão do princípio de igualdade. Portanto, ambos estão igualmente situados fortemente nas 1^a e 2^a críticas apontadas por Speck (2007) sobre financiamento político.

Ainda em relação às similaridades, identificamos nos documentos o mesmo grau de posicionamento (forte), no que diz respeito à 1^a abordagem, corrente que defende a imposição de limites de doações de pessoa física **(i)** e a vedação de doações por pessoa jurídica **(ii)**. Isto nos permite inferir que não há defesa de financiamento exclusivamente público a partidos e campanhas. O que a ADI e o PL preveem é a diminuição da influência de grandes doadores e a multiplicação da participação de pequenos doadores, conforme caracterizou Rubio (2005) para os que defendem essa corrente.

Portanto, os documentos estão orientados para uma reforma em direção ao financiamento misto, propondo um tipo intermediário de solução: não defendem nem financiamento exclusivamente público (que é posicionamento forte da esquerda parlamentar) nem financiamento privado sem vedação de doações de pessoa jurídica (que é posicionamento característico da direita parlamentar).

Identificamos também que cada documento tem suas respectivas peculiaridades, em consonância com a natureza documental. A ADI mostra maior ênfase à dependência dos candidatos eleitos aos seus financiadores (3^ac), pois o PL, apesar de prever, não apresenta o mesmo grau de presença dessa variável, como na ADI. No PL as peculiaridades estão na 2^a e 3^a abordagens, uma vez que advoga com maior ênfase a provisão de recursos públicos a partidos e campanhas, além de defender mais burocracia, isto é, maior transparência no processo de doações (individuais).

5 Conclusão

O propósito inicial deste artigo foi identificar similaridades e peculiaridades existentes entre os posicionamentos reformistas constantes na ADI 4.650/2011 e no PL 6.316/2013 sobre o

financiamento de campanhas no Brasil, tema que faz parte da reforma política no país e que é um dos raros temas que suscita fortemente a opinião dos cidadãos.

Para tornar possível a investigação, buscamos na literatura as principais críticas e soluções sobre o tema e adotamos as categorizações apontadas por Speck (2007). As principais críticas existentes são: (a) a possibilidade de distorção da competição eleitoral em detrimento do (a.i) peso dos recursos financeiros em campanhas ou em detrimento da (a.ii) distribuição desses recursos entre os competidores; (b) a subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política; e a (c) possibilidade de dependência dos candidatos eleitos em relação aos financiadores.

As principais soluções existentes são: (a) impor limites e vedações ao financiamento, de forma a minimizar os riscos decorrentes do financiamento; (b) prover recursos públicos aos candidatos e partidos; e (c) estabelecer maior transparência sobre o financiamento da política.

Ao relacionar as principais críticas e soluções, a fim de caracterizar o posicionamento dos documentos e suas relações entre si, concluímos que os dois documentos apresentam as críticas e soluções apontadas por Speck (2007) e, em geral, apresentaram grau de correlação positiva e forte. No entanto, além de apresentarem similaridades, foram percebidas algumas peculiaridades. As similaridades caminharam fortemente para a relação matricial individualizada 1^ac/1^aa, ou seja, criticam igualmente e com mesma força a possibilidade prevista na legislação atual de distorção da competição eleitoral pelo peso dos recursos financeiros em campanhas e em detrimento da distribuição desigual entre os competidores e como solução defendem similarmente a imposição de limites às doações individuais. Por outro lado, ambos os documentos são contra o financiamento de pessoa jurídica a partidos e candidatos. Isso refuta parcialmente a hipótese levantada no estudo, pois apesar de não apoiarem o financiamento público exclusivo, defendido fortemente pela esquerda parlamentar brasileira, segundo classificação de Ribeiro (2007), também são contrários a doações de empresas, proposta que é fortemente defendida pela direita e rejeitada pela esquerda.

Assim, os dois documentos caminham para uma proposta mista – com doações limitadas de pessoa física e provisão de recursos públicos. Inferimos que, por apresentarem fortemente as variáveis da primeira crítica, mostram, igualmente, crítica à subversão do princípio da igualdade dos cidadãos (2^a crítica).

As peculiaridades encontradas foram: a ADI apresentou mais crítica (i) à dependência dos candidatos eleitos aos seus financiadores (3^ac), diferentemente do PL, apesar de prever na sua proposta. As suas peculiaridades do PL estão nas soluções (2^a e 3^a abordagens), uma vez que defende com maior ênfase a provisão de recursos públicos a partidos e campanhas, além de apontar mais burocracia, isto é, maior transparência, no processo de doações individuais.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 6.316/2013**. Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

BRASIL. **Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm>. Acesso em: 25 jun 2015.

BRASIL **Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>. Acesso em 25 jun 2015.

HANTRAIS, Linda. Comparative research methods. **Social Research Update**, v.13, Sum. 1995. Disponível em <<http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU13.html>>. Acesso 25 jun 2015.

LIRA, Sachiko Araki. **Análise de correlação**: abordagem teórica e de construção dos coeficientes com aplicações. 2011. 196 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia dos Setores de Ciência Exatas e Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha: público versus privado. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. GRINER, Steven, ZOVATTO, Daniel (Eds.). **De las normas a las buenas prácticas**: el desafío del financiamiento político en América Latina. San José: Organización de los Estados Americanos (OEA); Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2004.

_____. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 73, p. 6-16, nov. 2005.

SCHEEFFER, Fernando. Esquerda e direita: velhos e novos temas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 153-158.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.650 de 05 de setembro de 2011**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginando.aspx?id=1432694&tipo=TP&descricao=C3%A7%C3%A3o=ADI%2F4650>>. Acesso em: 25 jun 2015.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. **Revista Debates**, v.7, n.2, p.93-114, maio/ago. 2013.

Artigo recebido em: 28/01/2016

Artigo aceito para publicação em: 26/03/2016