



Artigo Original

Financiamento de campanha e fidelidade partidária: Desafio intransponível?

1

Luiz Gustavo Bambini de Assis¹

¹ Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo (EACH-USP).

*Correspondência: Luiz Gustavo Bambini de Assis – E-mail: gustavo.bambini@gmail.com
Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Av. Arlindo Béttio, 1.000 – CEP: 03828-000 – São Paulo – SP – Brasil*

Resumo O presente artigo tem como objetivo analisar a forma como o financiamento de campanha pode influenciar a fidelidade partidária, assim como o papel da pressão ou *lobby* de financiadores. Na primeira parte do artigo, foi trabalhada a idéia de partido político e seu papel no funcionamento da política e elaboração de políticas públicas. Na segunda parte, explorou-se a noção de titularidade do mandato na relação entre candidatos e partidos políticos, haja vista recente judicialização da questão. Na terceira parte, tratou-se do tema fidelidade partidária, relacionando-o com a reforma política. O cerne da quarta parte do artigo foi analisar a relação entre o financiamento e o *lobby*. Por fim, a quinta parte conjuga a noção de *lobby*, políticas públicas e analisa de que maneira podem ser condizentes com a noção de fidelidade partidária.

Palavras-chave: lobby, reforma política, políticas públicas.

Abstract The objective of the paper is to analyze the influence of political campaign funding on political party loyalty, as well as the role of pressures or lobby by supporters. The first part of the paper develops the concepts of political party and its role in the functioning of politics and public policy formulation. The second part exploits the notion of mandate entitlement in the relationship between candidates and political parties, since there have been a number of judicial actions on the subject in Brazil recently. The third part presents the party loyalty in relation to the political reform proposal. The fourth part analyzes the relation between political party funding and lobby. Finally, the fifth part conjugates the notions of lobby, public policies and analyzes the ways in which they may be consistent with the notion of political party loyalty.

Keywords: lobby, political reform, public policy.

Resumen El estudio tiene como objetivo analizar la forma como el financiamiento de campaña política puede influenciar la fidelidad partidaria, así como el papel de la presión o *lobby* de los financiadores. En la primera parte del estudio, fue trabajado la idea de partido político y su papel en el funcionamiento de la política y elaboración de políticas públicas. En la segunda parte, se exploró la noción de titularidad del mandato en la relación entre candidatos y partidos políticos, en vista de la reciente judicialización de la cuestión en Brasil. En la tercera parte, se trató del tema fidelidad partidaria, relacionando con la reforma política. El cerne de la cuarta parte del estudio fue analizar la relación entre el financiamiento y el *lobby*. Por fin, la quinta parte conjuga la noción de *lobby*, políticas públicas y analiza de que manera pueden ser consistentes con la noción de fidelidad partidaria.

Palabras-clave: lobby, reforma política, políticas públicas.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar de que forma o financiamento de campanha pode influenciar o tema da fidelidade partidária, na medida em que esta se coloca como essencial à atividade parlamentar.

De que maneira o custeio da campanha de parlamentares, com posterior pressão ou *lobby*, pode comprometer a questão da fidelidade partidária também é objetivo no presente estudo, dividido em cinco partes.

Na primeira parte, foi trabalhada a idéia de partido político e seu papel para o funcionamento da política, das atividades parlamentares e para elaboração de políticas públicas.

Assim, há condições de adentrar ao campo da fidelidade partidária, conhecendo melhor a instituição que a estrutura.

Na segunda parte do trabalho, o intuito foi explorar a noção de titularidade do mandato na relação entre candidatos e partidos políticos, haja vista recente judicialização da questão, que acabou por decidir no sentido de que a titularidade do mandato é do partido, não do parlamentar.

Em sessão de 04 de outubro de 2007, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a titularidade do mandato pertence ao partido político, não ao eleito, ao analisar os mandados de segurança que tratam da fidelidade partidária (MS 26.602, 26.603 e 26.604) impetrados pelo Partido Popular Socialista (PPS), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM).

A decisão ratificou o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, que havia decidido no mesmo sentido, via resolução, após consulta do Democratas (DEM).

Os partidos pediram que o STF determine ao presidente da Câmara dos Deputados que declare a vacância dos mandatos de 23 deputados federais que deixaram as legendas para ingressar em outros partidos, empossando os suplentes.

De que maneira essa decisão influencia a fidelidade e como pode haver mudanças na política de financiamento de campanhas ou, até mesmo, de formas de se exercer pressão sobre parlamentares, foi objeto de atenção neste ponto.

Na terceira parte, o escopo foi tratar do tema fidelidade partidária, relacionando-o com a idéia de reforma política, tão em voga nos dias atuais, sendo, inclusive, objeto de discussão do Supremo Tribunal Federal, faz-se necessário para que seja compreendido o momento político vivido, bem como sua influência direta nas atividades parlamentares e nos grupos de pressão.

A quarta parte do trabalho teve objetivo de explorar a relação entre o financiamento e o *lobby*.

Ao assim proceder, surge o escopo de comprovar o que se tomou premissa na terceira parte deste trabalho: há, talvez, uma influência direta exercida pelo financiamento de campanha sobre a atividade parlamentar e, conseqüentemente, sobre a fidelidade

partidária, relação essa que pode hipoteticamente ser comprovada com a atividade do *lobby*.

Por fim, à quinta parte do trabalho buscaram-se conjugar as noções de *lobby* e políticas públicas, assim como a maneira pela qual essas atividades podem ser condizentes com a noção de fidelidade partidária, ou seja, como, na prática, a atividade dos grupos de interesse e a atividade do *lobby* podem coexistir com os princípios da fidelidade partidária, sem, contudo, maculá-la em sua essência.

Partido político como instituição do sistema democrático brasileiro

Como premissa, adotou-se a idéia de que a democracia é o melhor regime que se pode estabelecer para a condução de um bom governo.

A exigência de representantes eleitos, em um sistema democrático, é pressuposto para a verdadeira governabilidade de uma nação. Em linhas gerais, não há democracia sem representação e não há representação sem um sistema democrático de escolha desses representantes.

Ao tratar do conceito de representação, Mill (1958:85) ressalta ser claro que apenas o governo respeitador e estimulador da participação da sociedade é digno de

corresponder plenamente a todas as exigências de um estado social.

Levando-se em consideração que a democracia pressupõe a representatividade, nada mais necessário que um estudo das instituições políticas que estruturam um sistema representativo apto a proporcionar um regime democrático.

Nas palavras de Viana (1949:195), há aquelas instituições que são essenciais, relativas ao funcionamento geral do nosso mecanismo de administração e também do legislativo.

O secular constitucionalista elenca como essenciais os partidos políticos, colocando-os em primeiro lugar e ressalta que perpassam, historicamente, tanto o período imperial, como também o período republicano da história brasileira.

Dessa forma, os partidos sempre estiveram presentes, seja no processo de afirmação da democracia, estabelecendo as bases ideológicas da Assembléia Nacional responsável por frear o poder arbitrário real, seja no aprimoramento do sistema representativo, com o passar dos anos da história.

Embora enalteça o papel dos partidos como instituições fundamentais no processo de consolidação da democracia representativa, Viana (1949:203) chama atenção para o uso indevido dessas

instituições na tentativa de se fazer prevalecer interesses locais, muitas vezes divorciados do bem comum.

Afirma que supostos “partidos” podem degenerar seus princípios ao serem pequenas corporações ou associações de fins exclusivamente políticos e eleitorais, agindo dentro de um âmbito geográfico que não ultrapassa, em regra, a área de um município.

A discussão e a crítica que se faz à estrutura e a funcionalidade dos partidos políticos brasileiros não é nova.

Houve até quem duvidasse da capacidade da sociedade de bem escolher aqueles que representariam o povo e os ideais partidários, conforme afirmou Schumpeter (1984:336), sobre a baixa qualidade do nível de informação e discernimento dos eleitores, o que, conseqüentemente, acarretaria uma difícil possibilidade de se controlar a ação de seus representantes.

Isso indiretamente tenderia ao enfraquecimento do instituto da representação e também das instituições que a sustentam, dentre elas os partidos políticos.

É fato que os sistemas partidários no Brasil alteraram-se ao sabor dos regimes políticos que se sucederam na história do país.

A alternância entre regimes democráticos e ditatoriais pouco contribuiu para a

formação de uma base ideológica sólida, capaz de construir partidos políticos verdadeiramente divorciados do patriarcalismo e interesses econômicos. De acordo com Fleischer:

Para compreender o sistema partidário brasileiro atual, temos que buscar suas raízes no período pós 1945. Nestes últimos quase 60 anos, o sistema partidário sofreu dois “realinhamentos” forçados pelo Regime Militar, em 1965-66 e em 1979-80. Com o retorno dos governos civis em 1985, o sistema partidário passou por uma grande expansão até 1993, quando se iniciou um certo “recolhimento” (Fleischer 2004:249).

Também Lamounier e Meneguello (1986:25) consideram que uma das principais características dos partidos políticos no Brasil é a falta de raízes históricas e a dificuldade de dar continuidade às suas idéias.

Os autores destacam seis estágios por que teriam passado os partidos ao longo de nossa história.

O primeiro refere-se ao período 1837 a 1889, em que os liberais se confrontavam com os conservadores; o segundo vai até a Revolução de 1930 com a existência do Partido Republicano; entre 1930 e 1937

com o sistema multipartidário embrionário; entre 1945 e 1965, período em que o sistema multipartidário torna-se bem-organizado; entre 1965 e 1979 com o bipartidarismo e, por fim, a partir da redemocratização.

Mas é fato, também, que essas agremiações, para bem ou para mal, solidificaram-se na história política brasileira a ponto de, sob a ordem da Constituição Republicana de 1988, tornarem-se substrato do processo de representação no sistema político-eleitoral.

Não é por outro motivo que, no artigo 14, parágrafo 3º, inciso V, a Constituição brasileira coloca como condição de elegibilidade a necessária filiação partidária: “§3º – São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) V – a filiação partidária” (Brasil 1988).

Então qual o papel dos partidos no processo de representação política?

Para Bobbio (1998:899), há uma relação direta entre os partidos e a noção de representação política, pois, embora os partidos não nasçam concomitantemente com o governo representativo, uma forma mais coerente e eficaz de representação popular dar-se-ia por meio destas instituições coletivas, o que conduziria a sociedade a uma progressiva democratização da vida política, bem como

à integração dos setores mais amplos da sociedade que sintetizariam seus ideais em torno de uma agremiação própria.

Dessa forma, o desenvolvimento dos partidos políticos estaria intrinsecamente ligado à idéia de participação.

Percebe-se que, a partir desta conceituação, há uma similaridade entre o pensamento do jusfilósofo italiano e o de Stuart Mill, já mencionado.

Não há como divorciar o estudo do sistema de representação democrático daquilo que significa o partido político na história brasileira.

Se, por um lado, há severas críticas aos seus modelos de constituição, por outro lado, há seu enaltecimento como instituição capaz de, por meio da agremiação, transmitir ideais e propostas que são o cimento do processo político, ainda mais necessários no sistema de representação.

Vai adiante Chacon (1981:3), ao afirmar que os partidos políticos são mais do que meros grupos de interesse, buscando concretizar a noção de bem comum, conquistando, dessa forma, maior apoio, ascendência e cargos públicos.

Assim, em que pesem todas as críticas que pairam sobre a estrutura partidária, não é possível esquecer que se trata de uma instituição política, com contornos

jurídicos, inclusive constitucionais, razão pela qual menosprezá-los é, indiretamente, apequenar o modelo de representação e o próprio princípio democrático.

É evidente que, em um sistema presidencialista de coalizão, como o vivido no Brasil, onde a questão está aliada ao pluripartidarismo, pode haver a fragilidade de tais instituições.

Todavia, este não pode ser argumento bastante para depreciar ou inocular a função partidária em nossa estrutura.

Para Dulci (2003:312), a América Latina pode ser caracterizada a partir de regimes presidencialistas funcionando em um contexto de pluripartidarismo nos países, o que pode ser considerado por muitos como um problema propulsor de tantas crises políticas, que têm feito parte da história do continente.

Entretanto, o diagnóstico tem sido contestado pelos estudiosos do presidencialismo de coalizão, que vêem nos partidos políticos um requisito indispensável para o funcionamento do atual regime político brasileiro.

A estrutura partidária cumpre, então, um papel fundamental na democracia representativa brasileira.

Mais do que isso, é requisito indispensável para a eleição de representantes da sociedade em um sistema proporcional.

Não há como falar em representação sem partidos políticos. Não há, por sua vez, democracia que não sucumba sem a existência dos ideais partidários.

Titularidade do mandato como domínio do partido político

Questão de grande relevância é saber se, de fato, o mandato político é do partido ou do candidato.

Sobre essa questão, após decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, parece não caber mais dúvidas: o mandato é, sim, do partido político.

E as premissas que sustentam essa tese partem de um raciocínio lógico apresentado pela maioria dos ministros.

Para saber a quantidade de deputados de cada estado, é preciso dividir por 513 o número de habitantes do país, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano anterior.

O resultado é chamado de quociente populacional. A seguir, divide-se o número de habitantes de cada estado ou do Distrito Federal por esse quociente.

Chega-se, então, ao número de deputados, desde que respeitados os limites impostos pela própria Constituição Federal.

Sabendo o número de representantes a que o estado ou município tem direito, busca-se

calcular o seu quociente eleitoral. Para isso, divide-se o número de votos válidos pela quantidade de vagas a serem preenchidas.

O quociente define os partidos ou coligações que têm direito a ocupar as vagas em disputa nas eleições proporcionais.

Em seguida, busca-se o que se denomina quociente partidário. Essa conta determina o número de deputados ou vereadores a que cada partido ou coligação tem direito, dividindo-se o número de votos obtidos pelo partido ou coligação pelo quociente eleitoral.

O resultado final representará a nova composição da casa legislativa.

Não há dúvida tratar-se de um sistema de lista. Lista aberta, diga-se, mas um sistema de lista.

Mesmo votando-se em um candidato, o eleitor está atribuindo, primeiramente, um voto à legenda partidária.

A composição da casa legislativa respeita, acima de tudo, o quociente partidário e escolhe seus representantes mais votados para ocupar as cadeiras a que os partidos têm direito. Tanto isso é verdade que nem sempre o candidato mais votado é eleito.

Caso sua coligação não alcance o quociente partidário, o postulante não tem direito a assumir a vaga.

É um sistema onde o mandato, em decorrência de tudo o que foi dito, pertence ao partido político, não ao parlamentar.

Com isso, como fica a questão do financiamento de campanha?

É possível um candidato comprometer-se com uma proposta, mesmo que esta venha a se contrapor diretamente com a filosofia de seu partido?

Se um deputado ou senador recebe recursos da indústria armamentista brasileira, mas seu partido defendeu o fim da comercialização das armas de fogo no referendo ocorrido em 2005, como superar essa contradição?

Impossível negar a legitimidade do financiamento de campanha aos partidos políticos.

Nas palavras de Trindade:

se o partido político representa parcelas, setores da sociedade, seu financiamento (inclusive eleitoral) deve ser feito também por essas parcelas da sociedade e não apenas pelo Estado (Trindade 2004:50).

De outro lado, há que se estabelecer limite para que esse financiamento não comprometa, a partir da atividade parlamentar de um indivíduo ou grupo de

parlamentares financiados, a filosofia política de uma agremiação partidária.

É evidente que o financiamento de campanha, por si só, já é uma forma de pressão sobre os parlamentares.

Potters e Sloof (1996:405) demonstraram que uma das formas de se influenciar os *policy makers* é através do financiamento.

Embora não seja esta a característica específica dos grupos de interesse, por não haver uma influência direta sobre um político específico, não se pode negar a força do financiamento como uma forma de se influenciar as atividades parlamentares.

Todavia, com a nova regra da fidelidade, novas barreiras e obstáculos são colocados para o candidato e para as regras da atividade partidária.

Se o mandato pertence ao partido político e se mudança de partido acarreta perda do mandato ao parlamentar, não será mais possível a este aceitar todo e qualquer tipo de financiamento de campanha, pois, se a empresa que financia um político possui uma finalidade completamente oposta à filosofia do partido ao qual pertence, pode haver um conflito irresolúvel de interesses, impossível de ser contornado.

Nesse sentido, a fidelidade partidária, mais fortalecida, tende a diminuir, de alguma forma, a pressão de grupos de interesse

sobre políticos específicos, pois estes não poderão agir em desconformidade com as regras de seu partido.

Resta à prática dos grupos de interesse a função de pressão sobre as atividades parlamentares para a elaboração de políticas públicas específicas, na medida em que essas ações não visam um ou outro *policy makers*, mas à ação de pressão indistinta.

Fidelidade partidária e reforma política

Muito embora o processo de reforma política, no que se refere à fidelidade partidária, tenha se iniciado no Supremo Tribunal Federal (fenômeno que já tem sido chamado, diga-se de passagem, de judicialização da política, ao qual, importante frisar, há sérias restrições, haja vista não ser o Judiciário o foro mais legítimo para fazer essas reformas), o tema tem suscitado inúmeros debates no Congresso Nacional.

Trata-se de questão polêmica, objeto de acalorados debates que envolvem desde projetos de lei a emendas à Constituição.

Mais recentemente, em 1º de março de 2009, o Senado Federal montou uma comissão específica sobre reforma política e elencou, dentre os principais temas, a discussão dos sistemas de voto majoritário e proporcional, a questão da suplência dos

senadores e o financiamento eleitoral e partidário, além da questão da fidelidade partidária (Senado Federal 2011a).

Sobre esses dois últimos pontos, um primeiro relatório apresentado pela comissão ressalta que a proposta de alteração mais significativa tende a tornar exclusivamente público o sistema de financiamento das campanhas eleitorais.

Já com relação à fidelidade, o relatório apenas faz menção à decisão do Supremo Tribunal Federal que:

entendeu (sic) o mandato pertence ao partido em decorrência de normas constitucionais que regem nosso sistema político (Senado Federal 2011d).

Percebe-se, portanto, que a questão da fidelidade partidária, no entender do Senado Federal, já está pacificada em virtude da decisão da Suprema Corte brasileira, não existindo espaço para discussão sobre o tema.

Entretanto, outras proposições sobre o mesmo assunto sempre foram discutidas no Congresso Nacional.

Destaque-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 23/2007, do ex-senador Marco Maciel, que altera os artigos 17 e 55 da Constituição para estipular a possibilidade de perda de

mandato do parlamentar que mude de partido.

Após aprovação do Senado Federal em 22 de outubro do mesmo ano, a matéria seguiu para a Câmara dos Deputados, onde se encontra em discussão na Comissão de Constituição e Justiça, apensada a outras proposições (Câmara dos Deputados 2011).

Também nessa esteira, há a PEC 40/2007, do senador António Carlos Valadares, arquivada a pedido do relator em 13 de novembro de 2007 (Senado Federal 2010b) e a PEC 29/2007, do senador Jarbas Vasconcelos, apensada a outras propostas (Senado Federal 2010a), que alteram o artigo 17 da Constituição.

Proposta diversa, mas versando sobre o mesmo assunto, é tratada no Projeto de Lei Complementar 58/2007, do Deputado Luciano Castro que altera a Lei Complementar 64/90 (Brasil 1990) e a Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) (Brasil 1965), para tornar inelegível o candidato que mudar de partido fora do período permitido e perda do mandato do candidato que se desligue do partido pelo qual se elegeu.

A proposta em comento foi aprovada em plenário na Câmara dos Deputados em 15 de agosto de 2007 e remetida ao Senado Federal.

Atualmente se encontra na CCJ do Senado, aguardando designação de relator (Senado Federal 2011b).

Todas as proposições, no entanto, parecem ter perdido seu objeto após a decisão do Supremo Tribunal Federal, que definiu a titularidade do mandato político.

Resta saber qual encaminhamento as casas legislativas darão aos textos formulados e de que maneira a questão da fidelidade partidária será tratada.

Ao analisar o tema, Mello (2003:322) menciona alguns dados que podem ser considerados, no mínimo, alarmantes.

Entre os anos de 1985 e 2001, mais precisamente a data de 06 de outubro de 2001, quando se encerrou o prazo de filiação partidária, *846 parlamentares, entre titulares e suplentes, mudaram de partido na Câmara dos Deputados.*

Segundo o cientista político, *em média, 28,8% dos que assumiram uma cadeira na Câmara dos Deputados trocaram de legenda durante o mandato.*

Há, ainda, outro dado interessante: um total de 138 congressistas (16,3% entre os migrantes) trocou de partido pelo menos *duas* vezes em uma mesma legislatura, outros 3,5% (30 deputados) pelo menos *três* vezes, enquanto dez congressistas migraram *quatro* vezes.

Uma vez computadas todas as mudanças realizadas pelos deputados, chega-se a um total de 1.035 “migrações”.

Pensar uma reforma política que enfrente essa questão é algo verdadeiramente necessário.

Mas não restam dúvidas que alterações dessa ordem influenciarão o comportamento dos grupos de interesse.

Até porque essa postura parlamentar é resultado de uma falta de punição específica no que se refere à mudança de partidos políticos.

E a mudança desenfreada pode ser um diagnóstico de outro problema: a insatisfação de um parlamentar em uma determinada agremiação pode estar diretamente ligada à pressão que sofre por parte dos grupos de interesse, mais precisamente aqueles que financiam suas campanhas.

Financiamento de campanha e lobby

Eis um tema a ser explorado no Brasil, o *lobby*. Mas a questão da influência dos grupos de interesse sobre a elaboração de políticas públicas no Brasil de há muito vem sendo debatida.

Durante o período do regime militar, por exemplo, houve uma relação direta entre interesses privados e setores burocráticos

de Estado, de modo a existir uma influência dos primeiros sobre as ações e políticas estatais.

A questão foi estudada por Cardoso (1975), que denominou em sua obra o que ficou conhecido como “*anéis burocráticos*”: nada mais do que a participação esporádica e pontual de setores privados nas questões de Estado, influenciado diretamente nas tomadas de decisões.

A representação que se constrói não é de classes, mas de indivíduos que, diante de seu poder econômico e estratégico, influenciam ações do Estado em prol de seus benefícios.

Interesses coletivos e organizados não construíram, durante esse período, um canal de diálogo com as arenas decisórias do governo.

O que se percebia era a influência de grupos de interesse de caráter personalista, responsáveis pela interação entre os interesses organizacionais e o Estado.

O termo *lobby* surge com o advento da redemocratização e o pluralismo.

Novos canais institucionais de representação podem ser considerados abertos e, mesmo no que se refere aos *policy makers*, houve uma democratização entre aqueles que ocuparam as funções burocráticas e de governo.

De acordo com Olson (1999:43), os grupos de interesse passaram a ser formados por cidadãos aptos para se organizarem e protegerem seus interesses junto às esferas decisórias de poder.

A formação de grupos específicos capazes de influenciar políticas públicas tende a trazer resultados mais efetivos.

Segundo Vianna (1994:23), a atividade de *lobby* serve, inclusive, para preencher um vácuo deixado pela debilitada estrutura dos partidos políticos, sendo, no caso norte-americano, a manifestação expressa daquela sociedade.

Denotam a multiplicidade individualizada dos interesses e, por esse motivo, assumem a pecha de algo democrático na sociedade moderna.

Para a autora, o *lobby* é uma atividade que tende a crescer no Brasil, em virtude do nosso sistema presidencialista de coalizão com seus problemas, tais como a baixa capacidade de interlocução das entidades de representação dos grupos sociais, uma disseminada cultura do privatismo que pode ser percebida quando da atuação desses grupos na defesa exclusiva de seus interesses privados e também em virtude da fraca estrutura partidária pouco enraizada na sociedade.

Pode-se classificar o processo de democratização como sendo um processo

pluralista, onde um número ilimitado de organizações competitivas não-ordenadas hierarquicamente, autodeterminadas, não especificamente autorizadas, reconhecidas, subsidiadas, controladas ou criadas pelo Estado não exercem monopólio de representação de suas categorias.

O poder existe como algo intrínseco aos atores sociais. As organizações sociais, por exemplo, são enfatizadas na teoria pluralista pela sua capacidade de mobilização, número de afiliados, patrimônio financeiro.

Nesse sentido, o *lobby* ganha espaço no novo modelo de Estado onde o processo decisório das políticas públicas torna-se mais democrático e plural.

A influência dos grupos de interesse torna-se mais significativa na medida em que estes passam a se organizar em grupos menores e específicos.

O financiamento de campanha torna-se, sem dúvida, um instrumento de pressão sobre os parlamentares (Becker 1983:372).

Busca-se, de alguma forma, influenciar os políticos com maiores condições de modificar ou manter, por sua vez, o processo de tomada de decisões.

Potters e Sloof (1996:412) chamam atenção para a questão, ao tratar da *habilidade* dos políticos que se encontram em situações privilegiadas para interferir

nas políticas públicas e o papel dos grupos de interesse junto a eles.

Eis uma questão fundamental aqui tratada: a fraca estrutura partidária pode fortalecer a atuação de grupos de interesse e de pressão, cada vez mais presentes no processo de democratização das arenas de decisão.

Estes, por sua vez, diante da baixa capacidade de interlocução das entidades de representação dos grupos sociais, tendem a crescer e atuar, cada vez mais, em favor de interesses privatistas, em lugar de favorecer questões que reflitam um interesse comum.

É evidente que essa atuação é legítima, mas até que ponto interesses comuns poderão ser preservados se a própria instituição que pode fazê-los existir, os partidos políticos, não se fortalece como tal?

Não seria exagero afirmar que, no Brasil, figuras de destaque do parlamento, como os presidentes das instituições e os líderes de governo e partidários, acabam não encontrando grandes dificuldades para arranjar financiamento de suas campanhas para reeleição ou para disputa de cargos majoritários municipais, estaduais, e, até mesmo, para a chefia do executivo federal.

Há uma relação direta entre a influência que possuem e a possibilidade de

financiamento de suas campanhas por parte de grupos de interesse.

Toda essa engenharia política deve ser estudada à luz da questão da fidelidade partidária.

A prática tem mostrado que o *lobby* é, de fato, uma política efetiva de pressão de grupos de interesse sobre os políticos e que vem ganhando cada vez mais espaço na sociedade moderna, democrática e plural.

Como adequá-lo à realidade e aos princípios imperiosos da fidelidade partidária, da ética e da transparência na vida pública? Eis uma questão fundamental.

Há projetos que tramitaram no Congresso Nacional tratando da matéria. O mais emblemático, talvez, seja um de autoria do ex-senador Marco Maciel que tem por escopo regulamentar a prática do *lobby*. (PLS 203/1989), arquivado em 09 de fevereiro de 2007 (Senado Federal 2011c).

O objetivo principal seria estabelecer uma disciplina e punição, inclusive para os grupos de pressão, nos casos de extrapolação de funções.

Dois pontos básicos no projeto chamam atenção: o registro dos profissionais e a prestação de contas de suas atividades.

Importa, ainda, fazer uma importante distinção entre os partidos políticos e os grupos de interesse que, por sua vez,

podem desempenhar atividades de pressão ou *lobby* junto aos que podem ser denominados *policy makers*.

Se, por um lado, classificam-se partidos políticos como instituições que participam diretamente da arena eleitoral, obtendo significativas vitórias que os alcem à condição de tomador de decisão no espaço onde as políticas públicas são formuladas; os grupos de interesse, por sua vez, são organizações que não têm por objetivo a disputa eleitoral, mas objetivam interferir na tomada de decisões do poder público, nos pontos específicos que lhe dizem respeito.

Lobby e políticas públicas: Um desafio para fidelidade partidária

Para alguns autores, é possível encontrar na atividade de *lobby* uma visão pluralista, onde a ação é capaz de prover as informações necessárias para a elaboração de propostas de interesse dos grupos de pressão (Lowery e Gray 2001:167).

Com isso, a prática do *lobby* torna-se apta, inclusive, de influenciar a atuação dos *policy makers* na elaboração do que se denominam políticas públicas, uma vez munida dessas informações.

Embora o processo de *lobby* seja condicionado pela preferência dos legisladores e constituintes, é justamente

neste ponto que pode haver uma inversão que merece atenção: quais são os interesses que movem, de fato, os legisladores e constituintes?

Em um processo político onde o financiamento de campanha é privado e ocorre com o aporte de recursos de empresas e grupos que, coincidentemente, poderão vir a realizar o *lobby* posteriormente, como se formam os interesses dos legisladores e constituintes?

Eis uma questão de suma importância. Na medida em que esses *policy makers* estão financeiramente atrelados àqueles que os financiam, que garantia tem a sociedade de que seu interesse não se confunde com os dos grupos de pressão?

Mais do que isso, que garantia tem a sociedade de que os *policy makers* não são, de fato, os efetivos representantes desses grupos de interesse privado dentro da estrutura de governo?

Assim sendo, como ter a certeza de que a atividade de *lobby* não será exercida com maior facilidade sobre aqueles parlamentares que dependem de recursos do grupo de pressão para sobreviverem politicamente, a fim de que interesses privados de grupos específicos logrem êxito? Não é de hoje que discutimos a posição política privilegiada de alguns grupos de interesse sobre os demais.

É certo também que a questão não é pacífica na ciência política. Mas muitos autores chamam a atenção para a tese da posição política privilegiada do empresariado (Mancuso 2007:107).

Essa posição, embora esteja ligada à idéia de que o empresariado é fundamental para o funcionamento e aquecimento da economia, pode ser também aplicada à questão do financiamento de campanha.

São os empresários os detentores de vultosos recursos empregados na campanha de inúmeros parlamentares.

Esse fato, por si só, pode ser considerado um ponto importante no momento de pressão.

A engenharia política da representação não conseguiu ultrapassar essa barreira na estrutura política brasileira.

Talvez a questão da fidelidade partidária seja um instrumento de contraponto a essa ação desenfreada, que pode prejudicar interesses públicos, sobressaindo-se os interesses particulares.

Com a tese de que o mandato político pertence ao partido, não ao parlamentar, este fica cada vez mais atrelado às posições ideológicas partidárias, não podendo agir por vontade própria, sob pena de sofrer sanções de sua agremiação.

É possível que a ação do *lobby* sobre a atividade de formulação de políticas

públicas pelos *policy makers* adquira um novo contorno após o fortalecimento dos partidos políticos, em detrimento à autonomia dos parlamentares.

Se assim for, seria possível, em um futuro próximo, constatar uma mudança de atuação dos grupos de pressão, bem como dos tomadores de decisão.

O fortalecimento dos partidos políticos, aliado a essa mudança comportamental, podem ser ingredientes fundamentais para a consolidação do modelo democrático brasileiro, modelo que possa permitir uma maior interação entre os grupos sociais organizados e as estruturas de poder.

Conclusão

A democracia é um mecanismo que proporciona a maior participação da sociedade no processo de tomada de decisões.

Nesse sentido, a influência de grupos sociais e de grupos de pressão sobre as atividades parlamentares não pode mais ser considerada ínfima ou ignorada.

Ao se analisar o financiamento de campanha dos postulantes a cargos legislativos e executivos, pode-se constatar que a pressão é ainda maior, influenciando significativamente a tomada de decisões acerca das políticas públicas.

Assim, o *lobby* torna-se uma atividade comum e que, não obstante não ter sido ainda regulamentado em no ordenamento brasileiro, tem sido efetivado junto às esferas de tomada de decisão política do país.

Com a mudança de orientação trazida pela decisão do Supremo Tribunal Federal e ratificada pelo Tribunal Superior Eleitoral, que afirmou ser a titularidade mandato do partido político, não do parlamentar, é possível que haja uma significativa mudança no comportamento parlamentar e na prática do *lobby*.

Ousa-se afirmar, ainda, que a questão da fidelidade partidária tende a alterar, inclusive, o processo de financiamento de campanha no Brasil. Isso porque a infidelidade partidária, a partir de agora, acarreta a perda do mandato político e amarra, de alguma forma, o exercício deste

à fiel observância das diretrizes programáticas dos partidos políticos.

Dessa forma, o parlamentar não encontra mais tanta liberdade para agir de acordo com seus interesses pessoais e consciência, mesmo que, com isso, venha a contrariar as orientações e interesses de seu partido político.

A eventual sanção que pode culminar na perda de mandato certamente tem mudado a postura do parlamentar e sua relação com os financiadores de suas campanhas.

A elaboração das políticas públicas, a partir desse novo paradigma, tende a se dar de uma forma diferenciada de agora em diante, sendo que os partidos políticos saíram fortalecidos da batalha e, indubitavelmente, devem influenciar cada vez mais a tomada de decisões e a formulação dessas políticas no âmbito nacional.

Referências

Avelar L, Cintra AO. *Sistema político brasileiro: Uma introdução*. São Paulo: UNESP, 2004.

Becker G. A theory of competition among pressure group for political influence. *The Quart J Economics*. 1983, 98(3):371-400.

Bobbio N, Matteucci N, Pasquino G. *Dicionário de política*. Vol.2. Brasília: UnB, 1998.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

Brasil. *Lei 4.737, de 15 de julho de 1965*. Brasília, 1965.

Brasil. *Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990*. Brasília, 1990.

Bucci MPD (Org.). *Políticas públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

- Câmara dos Deputados. *PEC 182/2007*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível na internet em: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=373327 [Data de acesso: 29 mar. 2011].
- Cardoso FH. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- Chacon V. *História dos partidos políticos brasileiros*. Vol.5. Brasília: UnB, 1981.
- Diniz E, Azevedo S. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB, 1997.
- Dulci OS. A incômoda questão dos partidos no Brasil. Notas para o debate da reforma política. In: Benevides MV, Vanucchi P, Kerche F (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- Fleischer D. Os partidos políticos. In: Avelar L, Cintra AO (Orgs.). *Sistema político brasileiro: Uma introdução*. São Paulo: UNESP, 2004.
- Lamounier B, Meneguello R. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- Lowery D, Gray V. A neopluralist perspective on research on organized interests. *Political Res Quart.* 2004, 57(1):163-75.
- Mancuso WP. *O lobby da indústria no Congresso Nacional*. São Paulo: Humanitas, 2007.
- Mello CRF. Migração partidária na Câmara dos Deputados. Causas, conseqüências e possíveis soluções. In: Benevides MV, Vanucchi P, Kerche F (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- Mill JS. *Considerations on representative government*. New York: Liberal Alta Press, 1958.
- Motta RPS. *Introdução à história dos partidos políticos no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- Nicolau J, Power TJ. *Instituições representativas no Brasil: Balanço e reforma*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- Olson M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- Potters J, Sloof R. Interest groups: A survey of empirical models that try to assess their influence. *Eur J Polit Econ.* 1996, 12(3):403-42.
- Santos BS (Org.). *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Schmitter P. *Still the century of corporatism? Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills: SAGE Publications, 1979.

Schumpeter J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. 3ª.edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

Senado Federal. *Financiamento público deve gerar polêmica na reforma política*. Brasília: Senado Federal, 2011a. Disponível na internet em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/noticia.asp?codEditoria=2750&dataEdicaoVer=20110301&dataEdicaoAtual=20110301&nomeEditoria=Reforma+Pol%C3%ADtica> [Data de acesso: 10 mar. 2011].

Senado Federal. *PEC 29/2007*. Brasília: Senado Federal, 2010a. Disponível na internet em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=80565 [Data de acesso: 29 abr. 2010].

Senado Federal. *PEC 40/2007*. Brasília: Senado Federal, 2010b. Disponível na internet em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=80991 [Data de acesso: 29 jan. 2010].

Senado Federal. *PLC 58/2007*. Brasília: Senado Federal, 2011b. Disponível na internet em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=82219 [Data de acesso: 29 mar. 2011].

Senado Federal. *PLS 203/1989*. Brasília: Senado Federal, 2011c. Disponível na internet em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=1567 [Data de acesso: 29 mar. 2011].

Senado Federal. *Temas da reforma política*. Brasília: Comissão da Reforma Política, 2011d. Disponível na internet em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=86989&tp=> [Data de acesso: 29 mar. 2011].

Trindade F. Financiamento eleitoral e pluralismo político. *Rev Informação Legislativa*. 2004, 41(61):47-57.

Viana O. *Instituições políticas brasileiras: Fundamentos sociais do Estado*. 1º.Vol. São Paulo: Editora Livraria José Olympio, 1949.

Vianna MLTW. *Lobismo: Um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil*. Texto para Discussão 25. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1994.