



Empresas e o direito de participar do debate político-eleitoral

A legislação eleitoral deveria limitar de forma absoluta a participação de empresas e corporações no financiamento de campanhas eleitorais? E, mais do que isso, têm essas corporações o direito de participar do debate e da disputa eleitoral?

Tais perguntas, ao contrário do que supõem aqueles que são contra o financiamento privado das campanhas eleitorais, não se dispõem tão facilmente a uma resposta direta. Diversamente, como todo problema complexo, também aqui as respostas simples são, como regra, respostas erradas.

Ninguém seriamente levantaria dúvida de que, em qualquer país do mundo, especialmente no sistema capitalista, “o dinheiro fala, o dinheiro importa, o dinheiro paga (compra) eleições” — *money talks, money matters, money buys elections*^[1]. Nas atividades mais simples de uma campanha eleitoral, o direito constitucional de expressar opiniões e propostas políticas depende, antes de tudo, da capacidade que os partidos, os candidatos, os grupos e o público em geral tenham de alocar recursos e dinheiro para os projetos que querem defender ou apoiar.

De fato, se alguém quiser imprimir um simples panfleto, primeiro deve pagar por ele; quando algum eleitor, sendo permitido pela legislação, coloca em seu gramado ou muro uma tabuleta apoiando um partido ou candidato, obviamente, deve antes fazer frente à despesa daí resultante; da mesma forma, quando alguém faz alguma doação ou contribuição a um candidato ou partido, está, antes de mais nada, promovendo a seguinte manifestação: “acredito em você o suficiente para apoiar a sua causa ou eleição com dinheiro”^[2]; de outra forma, quando partidos e candidatos têm que veicular por rádio e tv suas propagandas eleitorais, devem primeiro possuir os recursos necessários para o alto custo dessas atividades; além disso, quando candidatos, em situações hoje absolutamente comuns ao Direito brasileiro, graças a uma legislação inescrupulosamente interventiva, têm que ir a tribunais defender desde o seu direito fundamental de candidatar-se, ou, quando já candidatos, o direito de expressar alguma opinião, não raras vezes indevidamente interdita por alguma decisão judicial, obviamente, também aqui há que se ter recursos para fazer frente aos gastos com o sistema judiciário eleitoral, além, obviamente, dos honorários advocatícios.

Participação política das empresas

Por essas mesmas razões, a Suprema Corte norte-americana, numa das mais importantes decisões de sua jurisdição sobre Direito Eleitoral, *Buckley vs. Valeo*, 424 EUA 1 (1976), ao enfrentar a polêmica relação entre dinheiro privado e campanha eleitoral, não pode escapar à conclusão de que negar o direito a gastar ou aplicar recursos numa campanha eleitoral é, essencialmente, restringir o direito à liberdade de expressão, pois, impossível negá-lo, no mundo atual, “dinheiro é uma forma e um meio de expressão”, aliás, dos mais importantes. Aquela corte deixou então assentados alguns dogmas tanto para os que defendem como para os que rejeitam a presença de recursos privados em campanhas eleitorais, afirmando, entre outras verdades^[3], que (1) “praticamente todos os meios de comunicação de ideias na sociedade de massa de hoje requerem o gasto de dinheiro” e (2) “a restrição sobre a quantidade de dinheiro que uma pessoa ou grupo pode gastar em manifestação política em uma campanha necessariamente reduz a quantidade de expressão”.



Em síntese, em *Buckley vs. Valeo*, a Suprema Corte reafirmou a ideia de que o direito constitucional que alguém detém para buscar a defesa e o avanço de suas crenças e ideias políticas será sensivelmente diluído (*diluted*), quando se lhe nega o direito de arrecadar dinheiro através de contribuições para os fundos que são muitas vezes essenciais para uma defesa verdadeiramente eficaz de seus projetos e opiniões[4].

Foi também em *Buckley vs. Valeo*, como se sabe, que aquela corte distinguiu entre os limites a gastos que o eleitor possa fazer de forma independente (*expenditure limits*) e os limites a contribuições que ele faça diretamente a um partido ou candidato, ou em coordenação com sua campanha (*contribution limits*), deixando assentado que as restrições a contribuições (*contribution limits*) seriam, em princípio, legítimas, mas entendendo, de regra, inconstitucionais os limites para os chamados gastos independentes (*expenditure limits*). De qualquer sorte, em *Buckley*, a jurisprudência ainda se mantinha infensa à possibilidade de os recursos terem como origem empresas e corporações.

Contudo, mais recentemente, em 2010, numa de suas decisões mais discutidas, *Citizens United vs. FEC*, a Suprema Corte dos Estados Unidos revolucionou o mundo do financiamento das campanhas eleitorais como as conhecemos, admitindo que também as empresas (*corporations*) têm, basicamente, o direito à mesma proteção constitucional reservada aos indivíduos no que diz respeito às suas manifestações políticas no processo eleitoral.

Por fim, prosseguindo na sua determinação de liberar o máximo possível a possibilidade de o público em geral (indivíduos e corporações) contribuírem para as campanhas eleitorais, mais recentemente, a Corte Suprema, em *McCutcheon vs. Comissão Eleitoral Federal*, em 2 de abril de 2014, por uma maioria de 5 votos a 4, decidiu invalidar os limites de contribuição agregada – para mais de um candidato – que um eleitor pode fazer no curso do tempo, considerando limites existentes às contribuições de um mesmo eleitor a vários candidatos como violadores da proteção à liberdade de expressão, consoante assegurado pela Primeira Emenda de sua Constituição.

Segundo aquele tribunal, "o direito de participar na democracia por meio de contribuições políticas é protegido pela Primeira Emenda" e, conquanto não seja absoluto, não pode ser restringido sem uma boa razão (cito): "O Congresso pode regular as contribuições de campanha para proteger contra a corrupção ou a aparência de corrupção. (...) porém, não pode regular Contribuições para simplesmente reduzir a quantidade de dinheiro na política, ou para restringir a participação política de alguns, a fim de aumentar a influência relativa de outros." Portanto, como se vê, a lição que se retira da jurisprudência que hoje se consolidou no âmbito da Suprema Corte dos Estados Unidos é que, ao contrário do que parece ser a tendência no Brasil, em homenagem ao debate público e à liberdade de imprensa, buscando favorecer o mais possível a possibilidade e variedade de opiniões sobre os temas que devem ser enfrentados no processo eleitoral, a regra consiste em permitir o mais possível que os atores privados (indivíduos e empresas) possam alocar recursos nas campanhas eleitorais.

A Teoria do Agendamento

A discussão tem especial importância quando se sabe que um dos aspectos mais importantes no processo eleitoral consiste em saber quem, no espaço público, deve ter o direito e o poder de definir a agenda (*agenda-setting*) e enquadrar (*framing*) os temas que deverão ser debatidos numa campanha eleitoral. De fato, nenhuma discussão séria hoje sobre democracia pode prescindir dos aportes da chamada teoria do

agendamento (*agenda-setting theory*).

Segundo essa teoria, inicialmente desenvolvida por Maxwell McCombs e Donald Shaw, na Década de 70, a grande mídia determina e limita a pauta (agenda) das discussões públicas, precisamente, por ter o poder de destacar junto ao público determinadas matérias e questões e, ao mesmo tempo, preterir ou simplesmente omitir outros temas. Em obra monográfica, McCombs lembra a famosa observação de Bernard Cohen de que "a imprensa (*news media*) pode não ter êxito em dizer às pessoas *como* pensar, mas ela é espantosamente (*stunningly*) bem sucedida em dizer ao público **sobre o que** pensar. Em outras palavras, a mídia pode definir a agenda para o que se pensa e se discute na esfera pública[5]".

Num de seus mais famosos escritos, Niklas Luhmann[6], também compartilhou a mesma certeza de que "o que nós sabemos sobre nossa sociedade, ou melhor, sobre o mundo em que vivemos, nós sabemos através dos *mass media*". Ainda segundo Luhmann, "a função dos *mass media*, numa sociedade, é a permanente produção e processamento de provocações e estímulos (*von Irritation*), e não a difusão de conhecimento, nem sua socialização, ou mesmo a educação dirigida à conformidade com as normas[7]". Em síntese, ninguém hoje o duvida, a mídia, em certo sentido, cria a nossa realidade.

Enquanto os primeiros estudos da teoria do agendamento (*agenda-setting*) concentravam-se na influência dos *media* sobre a agenda do debate público, o foco hoje se expandiu para a investigação e análise da capacidade de os atores políticos e partidos também se transformarem em potenciais agentes definidores da pauta do debate público (*als potenzielle aktive Agenda-Setzer*)[8].

Ao discutir o comportamento do eleitor nas democracias, Oscar W. Gabriel e Bettina Westle também concentram sua atenção nas teorias do agendamento e do enquadramento [9]. Segundo esses autores, as pesquisas têm atestado uma modificação no comportamento dos partidos e dos eleitores. Percebe-se, à semelhança de outras organizações, que também os partidos têm perdido influência junto a parcelas consideráveis do eleitorado. Em todo mundo, tem-se assistido a uma transição do antigo modelo de partido, cuja força e existência dependiam da lealdade e vinculação, à longo prazo, de poucos, mas fieis ativistas, avançando para uma nova realidade de partido, que se contenta em arregimentar a atenção e o compromisso mutável de um eleitorado (pouco fiel), que se vincula de forma provisória a temas políticos específicos e apenas a candidatos (não a partidos)[10].

Na competição política e eleitoral, obviamente, considerada a importância do dinheiro no mundo e economia atuais, a possibilidade de definir a agenda do debate público depende da capacidade de os atores políticos (partidos e candidatos) mobilizarem recursos para ganhar através de sua comunicação (propaganda) a atenção dos profissionais da mídia, do público e das elites políticas[11]. Não é de se surpreender, portanto, que também os partidos estejam preocupados, na disputa pela atenção do seu público (eleitorado e imprensa), com a arrecadação legítima de recursos essenciais para compor os fundos com quais terão alguma chance de definir agenda do debate público.

Kleinnijenhuis e Rietberg distinguiram três grandes modelos em que poderíamos enquadrar a hipótese do *Agenda-setting* no âmbito político-eleitoral: (1) o modelo "de cima para baixo" (*Top-Down-Modell*), (2) o modelo "Midiacracia" (*Mediocracy-Modell*); e (3) o modelo "de baixo para cima" (*Bottom-Up-Modell*). No modelo "de cima para baixo" (*Top-Down-Modell*), a elite política aparece como ator poderoso, de tal sorte que partidos, políticos e governos determinam e influenciam a agenda da mídia e, através dela, o debate e o interesse do público em geral. No modelo "Midiacracia" (*Mediocracy-Modell*),



diversamente, é a imprensa e demais *mass media* que assumem um papel central como definidores da pauta do debate e do interesse público, influenciando tanto a elite política como a população naquilo que terão como importante nas suas preocupações e discursos (provavelmente o modelo hoje preponderante). Na perspectiva da teoria democrática, obviamente, assume função importante o modelo “de baixo para cima” (*Bottom-Up-Modell*), quando os cidadãos e público em geral terão condições e recursos para influenciar a agenda dos partidos e das elites políticos como da mídia em geral. Mas, no âmbito do debate eleitoral, obviamente, exige-se um exitoso modelo *Top-Down*, onde os partidos e candidatos possam eficazmente, através de suas propostas e projetos políticos, influenciar o comportamento tanto de eleitores como da mídia em geral.

De qualquer sorte, o ideal é que haja uma interpenetração dos três modelos de *agenda-setting*, de modo a que as preocupações do público em geral tenham influência não apenas sobre a pauta da mídia, como também sejam consideradas na perspectiva dos partidos, candidatos e governos, quando tenham que elaborar seus projetos de poder. De outro lado, seria conveniente que a agenda dos partidos e candidatos, assim como as suas dificuldades, pudessem entrar na ordem de consideração da imprensa e dos eleitores em geral.

Tudo bem analisado, e isso é o que aqui interessa, a capacidade de qualquer indivíduo, grupo, ou corporação (como partidos, candidatos, eleitores, empresas ou imprensa) transformarem suas perspectivas em agenda do debate público, como se viu, dependerá sempre de sua capacidade real e da possibilidade jurídica de reunir recursos financeiros aptos a dar projeção e propaganda às suas ideias e projetos, o que obviamente não se promove apenas com boas intenções.

Aqui como se deixou assentado acima, não se pode negar o óbvio de que (1) "praticamente todos os meios de comunicação de ideias na sociedade de massa de hoje requer o gasto de dinheiro" e (2) "a restrição sobre a quantidade de dinheiro que uma pessoa ou grupo pode gastar em manifestação política em uma campanha necessariamente reduz a quantidade de expressão"[\[12\]](#).

Portanto, de tudo que se disse, pode-se concluir que ao negar a quem quer que seja o direito de contribuir para as campanhas eleitorais — acentuo, lícitamente —, em síntese, o que se lhe impõe é uma redução no seu direito de participar do debate público, na medida em que lhe é reduzida ou mesmo suprimida a capacidade de tornar as suas preocupações (econômicas, políticas e éticas) tema de discussão daqueles que terão o poder de formar a vontade política soberana em nosso país.

Grupos e organizações ligados a movimentos populares, normalmente infensos à contribuição de empresas privadas para o financiamento de campanhas eleitorais, esquecem que também eles só alcançam dar projeção às suas demandas e metas políticas graças a uma formidável mobilização de recursos nem sempre perceptível, pois ofuscada na dispersão individual dos gastos legítimos que são promovidos em razão ou por conta de milhares, ou mesmo milhões dos integrantes desses mesmos grupos e organizações.

De qualquer sorte, diversamente do que se tem verificado nos Estados Unidos, parece conformar-se no Brasil uma maioria convencida de que se deva restringir o direito e o poder das empresas privadas de participarem do debate público-eleitoral.

Não ficou ainda claro se essa orientação se deve mais a uma desconfiança com a legitimidade das

intenções dessas corporações e empresas (não obstante, estejam entre as pessoas jurídicas doadoras de campanhas eleitorais algumas das mais respeitadas empresas brasileiras), ou, diversamente, por suportar-se no argumento formal de que, no Brasil, o sufrágio (passivo ou ativo) sempre foi compreendido como de titularidades apenas das pessoas físicas.

Deve-se lembrar, entretanto, que não apenas o direito ao sufrágio assegura a liberdade de expressão política em nosso país, pois, fosse esse o caso, empresas – rádio, tv e jornais – que compõem a grande mídia também deveriam ser impedidas de manifestar-se sobre o debate político no período que antecede e mesmo no curso das eleições. Obviamente, que a ninguém ocorreria tamanho desatino, precisamente porque, no Brasil, não é apenas a liberdade de sufrágio que assegura o direito a manifestações políticas, mas também a liberdade geral de expressão e de imprensa.

Em um belo texto sobre o futuro da democracia, Luhmann adverte que a democracia assenta-me menos no fato de ser um governo da maioria — o que se mostra muito difícil considerada a dinâmica do dia a dia do processo e do exercício do poder —, para revelar-se muito mais no fato de que, nela, vários grupos podem pretender alcançar o poder e, com isso, promover suas ideias e projetos de governo e de país. A democracia seria para N. Luhmann, pois, *um sistema de várias pontas*, todas elas com possibilidade de converter as suas ideias e projetos em poder. Se isso é verdade, quando se impede um grupo ou grupos de manifestar as suas ideias, impedindo-os de alocar recursos para tais objetivos, o que se está a fazer é cortando uma dessas *pontas*.

Como sugeri acima, alguém poderia dizer que o problema, no caso, é a desconfiança que empresas e pessoas jurídicas levantam quando querem participar, aberta e licitamente, do jogo político e eleitoral. Parece-me inusitado, contudo, se tomamos essa desconfiança a sério, que se exclua do processo eleitoral precisamente aquelas corporações e empresas que mais podem contribuir e têm contribuído — com empregos e arrecadação de impostos — na solução dos mais graves problemas sociais para cuja solução, precisamente, na democracia, organiza-se o debate e a disputa entre candidatos e partidos políticos.

Aos que se interessaram pelos temas aqui suscitados, terei ocasião de melhor desenvolvê-los ao participar como palestrante do IV Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral, promovido pelo Instituto Paranaense de Direito Eleitoral (Iprade) e pelo Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (Ibrade), que acontecerá nos dias 29 a 31 de maio na Universidade Positivo, em Curitiba (PR).

[1] Ronald Collins e David Skover. *When Money Speaks: The McCutcheon Decision, Campaign Finance Laws and the First Amendment*. Illinois: Top Five Books, edição Kindle, posição 119.

[2] Ronald Collins e David Skover. *When Money Speaks: The McCutcheon Decision, Campaign Finance Laws and the First Amendment*. Illinois: Top Five Books, edição Kindle, posição 119.

[3] *Buckley vs. Valeo*, 424 EUA 1 (1976).

[4] *Buckley vs. Valeo*, 424 EUA 1 (1976).

[5] Maxwell McCombs. *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge: Polity Press, 2ª ed., 2014, Kindle, 2004, posição 380.

[6] Niklas Luhmann. *Die Realität der Massenmedien*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft, 4ª ed., 2009, p. 9.

[7] Niklas Luhmann. *Die Realität der Massenmedien*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft, 4ª ed., 2009, p. 119.

[8] Oscar W. Gabriel e Bettina Westle. *Wahlverhalten in der Demokratie: eine Einführung*. Baden-



Baden: Nomos, 2012, p. 279.

[9] Oscar W. Gabriel e Bettina Westle. *Wählerverhalten in der Demokratie: eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos, 2012, p. 275.

[10] Oscar W. Gabriel e Bettina Westle. *Wählerverhalten in der Demokratie: eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos, 2012, p. 276.

[11] Oscar W. Gabriel e Bettina Westle. *Wählerverhalten in der Demokratie: eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos, 2012, p. 279.

[12] *Buckley vs. Valeo*, 424 EUA 1 (1976).

Date Created

26/05/2014