

Entrevista

Entrevista com Wagner Pralon Mancuso: Dinheiro, Interesses e Democracia

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2023.1.10>

 **Tailon Rodrigues Almeida**

Doutorando e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Editor-chefe da Agenda Política.

Email: tailoncp@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8422-6407>

259

As relações entre dinheiro, interesses e democracia são multifacetadas e assumem diversos contornos na política nacional. No campo acadêmico, tais relações têm sido objeto de estudos com amplas e diversificadas abordagens teóricas e metodológicas. Para a Ciência Política, a agenda de pesquisa se aprofunda, dentre outros temas, nos impactos que transformações recentes nas relações entre dinheiro e política têm produzido na democracia brasileira.

Inserido nesse debate, entrevisto Wagner Pralon Mancuso, cientista político, mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor da USP, credenciado nos programas de pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da mesma instituição. Mancuso é referência na área e tem conduzido pesquisas relevantes sobre a interlocução dos interesses e do dinheiro em contextos democráticos ao longo de sua trajetória acadêmica. Essencialmente, seus principais temas de pesquisa abordam o financiamento político, ação empresarial, *lobby*, grupos de interesse e pressão, políticas públicas e análise do processo decisório. Nesta entrevista, Mancuso nos apresenta análises sobre os dois aspectos que mais têm aparecido em suas pesquisas mais recentes: grupos de interesse e financiamento político.

Tailon Rodrigues Almeida: Wagner, eu agradeço muito sua disponibilidade em conceder esta entrevista. É um prazer enorme poder conversar com você sobre este tema, cuja agenda acadêmica e o



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

apelo político e social são significantes. Em primeiro lugar, eu gostaria que você falasse sobre a área de pesquisa acadêmica neste tema das relações entre dinheiro e política, que cresceu bastante nos últimos anos. Há um artigo seu, juntamente com o Rodrigo Horochovski, em que vocês mapeiam a produção acadêmica no campo. Então eu peço que você analise este avanço do interesse social e acadêmico sobre o tema. Além dessa análise sobre o Estado da arte, gostaria de ouvir como foi sua entrada neste campo de pesquisa.

Wagner Pralon Mancuso: Primeiramente, obrigado pelo convite, Tailon. É um prazer colaborar com vocês como entrevistado neste dossiê. Do ponto de vista acadêmico, o estudo sobre as relações entre dinheiro e política é um tema clássico dentro da Ciência Política e das Ciências Sociais em geral. A literatura crítica marxista, e a literatura desenvolvida em resposta a ela, circundam essa questão, isto é, se a classe dominante no capitalismo contemporâneo é politicamente dominante ou não. Então este debate coloca as relações entre elite econômica e política no centro da discussão, se o Estado serve ou não aos interesses dessa burguesia. Há também uma literatura mais próxima dos acadêmicos norte-americanos, influenciados pela perspectiva do pluralismo, que identifica o empresariado como um grupo de interesse como outro qualquer, que não é necessariamente sempre o vencedor na disputa política e no processo decisório. Então essa relação entre dinheiro e política no capitalismo contemporâneo acaba sendo sempre central. O artigo que escrevi com Rodrigo Horochovski mapeia e analisa uma parte da produção acadêmica nacional sobre dinheiro e política que foi apresentada no GT da ANPOCS sobre esse tema¹.

260

Sobre o caso brasileiro, eu escrevi um artigo em 2007 chamado “O empresariado como ator político no Brasil”², em que eu apresento cinco ondas de produção acadêmica no Brasil sobre o tema em questão. Em algumas perspectivas o empresariado é apresentado como um ator político poderoso, que consegue ter domínio sobre as decisões governamentais, e as outras ondas apresentam este empresariado como frágil, incapaz de realizar uma revolução burguesa ou organizar a sociedade à sua imagem e semelhança, em que grande parte das mazelas brasileiras seriam decorrentes dessa fragilidade da classe empresarial, porque ele se resignaria a uma posição subalterna de “sócio minoritário” no capitalismo internacional. Assim, tanto a literatura internacional de ciências sociais, quanto a brasileira, colocam esse tema como um ponto crucial.

Este tema da relação entre dinheiro e política também possui grande relevância social, pois interesses endinheirados e estreitos muitas vezes moldam as decisões de políticas públicas, mesmo nas democracias, nas quais a soberania popular e o interesse público deveriam prevalecer.

¹ HOROCHOVSKI, R.R.; MANCUSO, W. P. Estudando a relação entre dinheiro e política: uma análise de artigos apresentados em encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 94, p. 1-20, 2021.

² MANCUSO, W. P. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 131-146, jun. 2007.

Tailon Rodrigues Almeida: E como foi a sua entrada neste campo de pesquisa?

Wagner Pralon Mancuso: Em 1995, durante minha graduação em Ciências Sociais na USP, eu comecei uma iniciação científica com a Maria Hermínia Tavares de Almeida. Ela coordenava uma pesquisa sobre privatização em um período em que o contexto político estava envolvido nos debates sobre reforma do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Maria Hermínia conduzia um projeto de pesquisa comparada entre Brasil e México sobre esse tema da privatização. Eu fiz parte desse grupo, que também era integrado por pessoas que hoje são professores na área da Ciência Política: Vanessa Elias de Oliveira, que hoje é presidente da ABCP, o Maurício Moya, que está na UFRGS, o Alexandre Ferraz, que hoje está no DIEESE, a Camila Teodoro e outros pesquisadores. Também integravam o grupo o Jamil Chade, que hoje é jornalista, a Cristiane Kerches, que entrou depois, o Sidney Jard, que é professor da UFABC. Era um grupo de pesquisa bastante movimentado.

A Maria Hermínia fez uma reunião e nos pediu para decidir o que iríamos estudar. O Sidney e o Alexandre foram estudar o papel dos sindicatos no processo de privatização e das reformas liberais; a Vanessa começou a estudar o papel do Poder Judiciário na privatização; o Maurício Moya estudou as relações entre Executivo e Legislativo nos processos de privatização, a Camila Teodoro estudou o papel da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST). Nessa divisão interna do trabalho, eu fiquei responsável por estudar as relações entre empresariado e privatização, do ponto de vista dos interesses e capacidade de pressão desses grupos. Meu mestrado foi sobre o papel da indústria da construção na elaboração da lei das concessões, que foi um grande marco na concessão de serviços públicos para a iniciativa privada. No doutorado estudei o *lobby* da indústria no Congresso Nacional pela redução do Custo Brasil. Essa foi a minha entrada. A partir daí, comecei a estudar basicamente dois aspectos deste tema: grupos de interesse e financiamento eleitoral. Em relação aos grupos de interesse, em especial os grupos de interesse empresariais, analisei como esses grupos procuram moldar o processo de construção das políticas públicas e como eles atuam no financiamento de campanhas. Este tema do empresariado não era, até os anos 1990, estudado com essa chave analítica do *lobby*.

Os pioneiros desse estudo com este enquadramento do lobby foram três pesquisadores: Maria Lucia Werneck Vianna, Eli Diniz e o Renato Boschi. Maria Lucia falava da "americanização da representação de interesses no Brasil", já na primeira metade da década de 1990. Eli Diniz e Renato Boschi estudavam o empresariado há muito tempo, mas até a redemocratização, a forma de articulação política do empresariado era explicada por outros conceitos, como é o caso dos "anéis burocráticos" no período da ditadura. Com a democratização, especialmente a partir dos trabalhos da professora Maria Lucia Werneck Vianna, passou-se a ser mais utilizado o conceito de *lobby*. Isso em especial no processo constituinte, onde o *lobby* foi amplamente utilizado como ferramenta de influência na política. A sociedade organizada atuou bastante durante a constituinte: organizações de mulheres, indígenas, empresários, setor público, enfim. Então o conceito foi bastante utilizado neste momento. A partir deste período de redemocratização, estudar *lobby* passou a ser mais comum. Eli Diniz e Renato Boschi também escreveram estudos pioneiros sobre o tema.

Em relação ao financiamento de campanhas, este é um tema antigo também. Na década de 1960, antes do golpe militar, houve uma CPI³ do IBAD, o Instituto Brasileiro de Ação Democrática, que atuava como *Think Thank* financiado com dinheiro dos Estados Unidos da América (EUA), cujo objetivo era fazer propaganda anticomunista e antiesquerdista e atacar o governo “Jango”⁴. O IBAD financiava campanhas eleitorais de forma ilícita, o que culminou em uma CPI e o instituto até chegou a fechar as portas em decorrência disso. Neste sentido, o tema do financiamento remonta a muitas décadas atrás. Embora quando o Brasil se democratizou o financiamento de campanhas por empresas fosse proibido, ainda assim este tipo de financiamento ocorria de forma ilícita. Grande parte do problema que levou ao impeachment do Collor foi o uso das “sobras de campanha” pelo PC Farias para fazer reformas na casa do então presidente, e para outros usos. Essas chamadas “sobras de campanha”⁵ nem sequer eram permitidas pela lei. A partir de 1994 o financiamento passa a admitir a participação empresarial com o custeio das campanhas e quem é o pioneiro desses estudos a partir deste período é um cientista político brasileiro chamado David Samuels. O Samuels escreveu alguns textos que eu cito no artigo “Investimento eleitoral no Brasil”⁶, que também saiu pela Revista de Sociologia e Política em 2015, realizando um balanço da literatura. O Samuels conseguiu os dados, ainda precários, da eleição de 1994, além de disponibilizar a base de dados das eleições de 1998 em seu *site* pessoal.

Depois dos anos 2000, os dados sobre financiamento de campanhas melhoram sua qualidade. A partir disso, eu conversei com um outro pioneiro dos estudos sobre financiamento de campanhas no Brasil, o Bruno Speck, e criamos um grupo de trabalho na ANPOCS⁷ dedicado ao financiamento eleitoral. O Bruno trabalhava com esse tema no campo militante, enquanto membro da Transparência Internacional. Ele realizou estudos sobre este tema na Transparência Internacional sobre diversos países na América Latina, e depois na Transparência Brasil para o caso brasileiro. Desde 2011 até hoje, nosso grupo de trabalho funcionou de forma praticamente ininterrupta na ANPOCS. Neste *paper*⁸ que você mencionou, e que escrevi juntos com o Rodrigo Horochovski para a Revista BIB, realizamos um balanço da literatura sobre financiamento de campanhas e que foi apresentado neste grupo de trabalho. Então esta linha de pesquisa está bastante institucionalizada. Há um núcleo que estuda financiamentos de campanhas na UFPE, que gira especialmente em torno do Dalson Figueiredo, na UFMG o Manoel Santos e o Bruno Reis têm empreendido pesquisas na área, na UFPR temos as

³ Comissão Parlamentar de Inquérito.

⁴ João Goulart, apelidado de Jango, foi presidente do Brasil até ser derrubado pelo Golpe Militar de 1964.

⁵ Parcela de recursos originalmente destinadas ao financiamento eleitoral, mas que não foram efetivamente empregadas na campanha.

⁶ MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, p. 155–183, jun. 2015.

⁷ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.

⁸ HOROCHOVSKI, R. R.; MANCUSO, W. P. Estudando a relação entre dinheiro e política: uma análise de artigos apresentados em encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 94, 2021. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/150>>. Acesso em: 15 out. 2023.

referências do Horochovski e do Emerson Cervi, aqui na USP eu e o Speck temos trabalhado nessa área, enfim, são muitos pesquisadores, a gente acaba esquecendo alguns nomes relevantes porque a memória acaba falhando. Enfim, este é o panorama da questão acadêmica sobre o tema, que hoje representa um campo bastante debatido em distintas instituições.

Tailon Rodrigues Almeida: E do ponto de vista da relevância social? O debate social também foi bastante mobilizado nestes últimos anos.

Wagner Pralon Mancuso: Na questão do financiamento de campanhas, desde que o financiamento empresarial passou a ser readmitido, em meados dos anos 1990, até 2015, um período de aproximadamente 20 anos, praticamente toda a atenção das Ciências Sociais sobre as relações entre dinheiro e política estavam sobre o papel das empresas como financiadoras de campanha. Ou seja, quem eram e como financiavam, como obtinham vantagens ou recompensas em contratos. Isso era debatido em termos dos incentivos para a prática corrupta. Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) proíbe o financiamento por empresas. O Congresso tenta retomar esse modelo de financiamento, mas a Dilma veta, e até os dias de hoje, quase 10 anos depois, não há mais financiamento empresarial no Brasil. Neste sentido, o interesse passou a recair sobre como os candidatos mais ricos se autofinanciam e como as pessoas físicas, empresários enquanto pessoas físicas, financiam as campanhas. O tema continua vivo, mas foi bastante alterado por conta disso. O “caixa dois”, financiamento ilícito “por baixo dos panos”, foi também bastante debatido. Os grandes desafios nos estudos têm sido analisar o financiamento eleitoral dos mais ricos — que embora esteja mais regulamentado, o problema não foi resolvido — e também o financiamento ilícito.

Tailon Rodrigues Almeida: Em relação à agenda dos grupos de interesse também houve continuidade nesse interesse social?

Wagner Pralon Mancuso: Em relação aos grupos de interesse, o interesse social também se manteve bastante elevado. Agora com o debate sobre a reforma tributária, por exemplo, tem sido um tema de muito interesse para os grupos empresariais, tornando o *lobby* muito presente e fortalecido enquanto estratégia de influência na tomada de decisões. Uma questão importante aqui é que o Brasil ainda não tem regulamentação do *lobby*. Nos países que possuem alguma regulamentação, os grupos que buscam exercer esse tipo de influência se registram, então o cidadão pode inclusive acompanhar e identificar os interesses que são mobilizados em cada tema. Como no Brasil essa regulamentação é inexistente, o trabalho sobre a atuação dos grupos de interesse é muito artesanal: é preciso “mergulhar” neste campo, acompanhar as sessões de debates, as notas taquigráficas, comissões, discursos em plenário, para poder identificar quais grupos estão tentando influenciar o processo decisório. Isso sem mencionar a questão da corrupção, que seria um outro tema e uma outra forma de analisar. Você conhece isso bem, Tailon,

por sua trajetória de pesquisas no mestrado e no doutorado. A questão da corrupção é outra dimensão dessa relação entre dinheiro e política que desperta muito interesse social.

Do ponto de vista do *lobby*, eu fiz um trabalho recente mostrando que o estudo do tema se divide em três vertentes: tem gente que estuda o *lobby* centrado em órgãos e instituições, isto é, o *lobby* no Congresso, no Executivo, nas agências reguladoras, no Poder Judiciário, que é uma agenda que está crescendo substancialmente, principalmente as audiências públicas realizadas pelo STF. Uma segunda vertente estuda os grupos de interesse em processos decisórios de políticas públicas, por exemplo, os grupos de interesse e a campanha do estatuto do desarmamento. Esses grupos de interesse atuam nos mais diversos processos decisórios sobre políticas públicas, como é o caso exemplar da reforma tributária. Um terceiro grupo não está interessado no *lobby* em relação a algumas políticas públicas específicas, mas no estudo da atividade do *lobby* em si. Eu também lancei um livro⁹ com a Andrea Gozetto, uma das principais referências sobre o tema e “filha” da UFSCar, abordando a relação entre *lobby* e políticas públicas. Os trabalhos do Manoel Santos sobre a regulamentação do *lobby*, a tese do Luiz Alberto Santos, que é um gestor de políticas públicas do governo federal, todos são trabalhos de pessoas interessadas em estudar o fenômeno do *lobby* em si. Então são essas três vertentes que formam a agenda de pesquisas neste campo.

Esse meu trabalho com um balanço da literatura sobre lobby será publicado em breve como um capítulo do livro “Handbook of Public Administration in Latin America”, organizado pelos professores Maria Aristigueta, da Universidade de Delaware e Edgar Ramirez, da Universidade de Nevada.

264

Tailon Rodrigues Almeida: Agora enfatizando principalmente a questão eleitoral, você mencionou importantes contribuições nessa agenda. Nessa relação entre política e dinheiro no financiamento eleitoral, o percentual mais substantivo de recursos utilizado é público. Gostaria que você falasse um pouco sobre os principais impactos dessa mudança de modelo na relação entre dinheiro e política.

Wagner Pralon Mancuso: Como você observou muito bem, houve uma guinada no tipo de financiamento. Antes predominava o financiamento privado por empresas, na ordem de 70% a 75%. Hoje o financiamento é por recursos públicos em um percentual até maior do que esse. Além dessa parte que eu mencionei sobre o autofinanciamento e do financiamento por pessoa física, que seria a agenda do financiamento privado, há a agenda do financiamento público. Então, a primeira questão é quanto de financiamento público vai ser destinado aos partidos nas eleições. Se você observar, a cada ciclo eleitoral este valor aumenta de forma muito desproporcional e superior à inflação. Então há uma questão sobre até onde a sociedade brasileira consegue arcar com isso, ou está disposta a aceitar.

⁹ MANCUSO, W. P. ; GOZETTO, A. C. Oliveira . *Lobby e Políticas Públicas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018. v. 1. p.127.

O segundo ponto é que essa questão se entrelaça com o financiamento de segmentos sociais historicamente sub-representados, especificamente as mulheres e os negros. Por determinações judiciais e depois legislativas, uma parcela deste recurso público passou a ser diretamente direcionada para candidaturas femininas e negras. Recentemente houve uma tentativa de mudar essa regra por alguns partidos, mas que não ocorrerá, pelo menos para a próxima eleição, porque não houve essa alteração em tempo hábil, tendo em vista que a lei prevê que as mudanças na legislação eleitoral ocorram pelo menos um ano antes das eleições para poderem valer para aquele pleito. Então as eleições de 2024 acontecerão sob as regras atuais. Se observarmos os dados, na média o sub-financiamento das candidaturas femininas e negras foi praticamente resolvido por causa dessas novas regras. Entretanto, ainda há muito desequilíbrio, porque os partidos não precisam distribuir o dinheiro do FEFC¹⁰ igualmente para as candidaturas. Se o partido decidir destinar todo o recurso dessa cota para uma única candidatura negra ou feminina, ele já cumprirá a regra. Então observar na média ainda é muito enganoso porque a média acaba não refletindo esse desequilíbrio. Isso sem falar na questão de autodeclaração racial para candidaturas negras, porque na questão racial muitas pessoas que obviamente não são negras no que diz respeito ao fenótipo, dizem que são para burlar a lei. Então existe essa questão do campo do financiamento de campanha em relação ao dinheiro público sobre o volume de recursos e sua distribuição em termos de promoção da participação política de grupos historicamente sub-representados.

265

Há também uma terceira questão que versa sobre a divisão de dinheiro entre partidos. Isso é particularmente relevante porque, de 2017 em diante, foi aprovada a Emenda Constitucional 97, que estabelece a cláusula de desempenho. Com isso, para o partido ter acesso ao Fundo Partidário e ao Horário Gratuito, ele precisa ter um desempenho cada vez melhor nas eleições. Essa medida é progressiva e deve ser implementada totalmente até 2030, quando os partidos precisarão ter 3% dos votos nacionais nas eleições para a Câmara dos Deputados, ou então eleger 15 deputados federais, se a regra se mantiver até lá. Isso coloca a questão da concentração dos recursos nos grandes partidos, na redução da fragmentação partidária, que em tese seria algo bom, mas que por outro lado “congela” em alguma medida o sistema partidário. A resposta para tentar preservar a existência de alguns partidos que tiveram dificuldades para atingir esse desempenho foi a criação das federações. Neste caso, os partidos menores preservam sua identidade, mas ficam vinculados durante quatro anos nas disputas.

Então eu diria que são esses três temas que estão dominando a agenda das relações entre dinheiro e política em termos eleitorais: o volume de recursos, a distribuição entre as candidaturas, especialmente no que tange à promoção da participação de segmentos historicamente sub-representados, e a divisão de dinheiro público entre os partidos, isto é, em que medida este financiamento “congela” o sistema partidário, ou em que medida ele reduz a fragmentação partidária.

¹⁰ Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Tailon Rodrigues Almeida: Em relação a esta questão sobre a promoção da participação política de grupos historicamente sub-representados, há níveis de regulamentação e legislação diferentes para candidaturas negras e femininas?

Wagner Pralon Mancuso: Sim, para mulheres há uma cota mínima de 30% de candidaturas e de recursos destinados a estas candidatas. No caso dos negros, não há uma obrigatoriedade mínima de candidaturas, mas na medida em que houver candidatos negros, o partido obrigatoriamente deve destinar recursos proporcionais à quantidade dessas candidaturas.

Tailon Rodrigues Almeida: Nesse sentido, você identifica algum padrão em relação à essa distribuição? Pensando em critérios ideológicos sobre os partidos, há alguma diferença em relação à entrada desses grupos, no que tange ao volume e à distribuição destes recursos, entre partidos mais à direita ou mais à esquerda do espectro ideológico? O que você tem identificado em seu acompanhamento desta agenda, principalmente pensando em termos do compromisso legal de fomento à participação política destes perfis de grupos sub-representados?

Wagner Pralon Mancuso: No estudo¹¹ que eu fiz com a minha orientanda, Beatriz Mendes Chaves, sobre as eleições municipais de 2020, nós mostramos que os partidos de esquerda têm mais presença de candidaturas negras. Nas candidaturas femininas o descompasso diminuiu em virtude da regra de pelos menos 30% de candidaturas e de financiamento. Então essa implementação de cotas de gênero fez essa desigualdade ser reduzida, embora os partidos de esquerda ainda tenham um número maior de candidaturas femininas e negras. Em relação ao financiamento de campanhas, essa diferença praticamente desapareceu por conta das exigências legais, mas isso ocorre quando olhamos na média. Por isso que alguns autores estão defendendo algumas metodologias que não olhem mais a média simplesmente, mas observem outros elementos e recortes, como os percentis. Isso é fundamental porque permite analisar a diferença entre os 1% ou 10% de candidatos mais bem financiados e comparar o percentual de presença de mulheres e negros.

Em muitos casos, a média acaba escamoteando essa desigualdade entre homens e mulheres e entre brancos e negros. Ainda há muita desigualdade por detrás disso, mas que exige uma análise por outros métodos que não enfatizem a distribuição média. É preciso analisar considerando os percentis mais elevados para identificar se essas diferenças raciais e de gênero se mantêm. Quem está na frente destes estudos é o Luiz Augusto Campos, que é editor da revista Dados e o Carlos Machado, da UnB, que escreve bastante sobre essa questão, inclusive com o Luiz.

Uma questão interessante, até mesmo progressista, é que as candidaturas trans, cada vez mais presentes, são consideradas pelo gênero que elas declaram. Por exemplo, uma mulher trans conta para

¹¹ MANCUSO, W. P. ; CHAVES, B. M. . Enfrentando problemas, calibrando soluções: a influência de marcadores sociais nas eleições municipais de 2020. In: 45º Encontro Anual da ANPOCS, 2021, São Paulo. Anais do 45º Encontro Anual da ANPOCS, 2021.

a distribuição de recursos de acordo com sua declaração de gênero, o que ocorre também para os homens trans. A identidade de gênero é respeitada nessa distribuição do financiamento de campanhas. Entretanto, o resultado ainda é muito tímido, porque uma questão é o financiamento de campanhas, mas o outro lado é os eleitores votarem nessas candidaturas. No parlamento brasileiro, por exemplo, apesar das cotas de gênero serem de 30%, salvo engano a representação feminina gira em torno de 15%, bem abaixo da cota mínima de candidaturas. Isso é muito pouco, e para negros os percentuais são ainda mais baixos. Isso levanta a questão sobre como encarar o problema, pois o financiamento é um elemento importante, mas não é suficiente, porque há outros entraves e barreiras para a eleição desses grupos. Em relação às mulheres, há uma longa trajetória no estudo sobre financiamento de campanhas, nomes como a Teresa Sacchet (USP) e a Maria Cecília Eduardo (UFPR) estão estudando a relação entre financiamento e gênero.

Tailon Rodrigues Almeida: Você mencionou a importância de entendermos as relações entre dinheiro e política do ponto de vista eleitoral, o que se torna um debate em relação à própria qualidade democrática em si. O dinheiro tem um peso enorme, embora não seja a única variável. Mas depois que ultrapassamos essa etapa da democracia liberal, que é o processo eleitoral e as escolhas dos representantes, quais as outras formas que o dinheiro tem de influenciar a política? É apenas por meio do *lobby* que ocorre essa representação desses interesses depois das eleições, ou há mecanismos alternativos?

267

Wagner Pralon Mancuso: Não, há outras formas. Nós costumamos separar, na literatura sobre o tema, o que denominamos como caminho estrutural e caminho instrumental. Tem um famoso debate entre o Ralph Miliband e o Nicos Poulantzas, em um dos primeiros números do *New Left Review*¹², em que eles debatem sobre qual é o mecanismo que o dinheiro ou a burguesia utilizam para influenciar a política. O Poulantzas, e toda uma literatura, da qual o nome mais recente de destaque é o Adam Przeworski, que tem um famoso artigo com o Wallerstein sobre a dependência estrutural do Estado capitalista em relação ao capital¹³, argumenta que o empresariado, pelo simples fato de existir em um Estado capitalista, é importante para gerar emprego e arrecadação tributária para o Estado. Assim, o governo e o Estado estão estruturalmente inclinados a tomar conta dos interesses deste ator. Isso é o que o Chales Lindblom chamava de “uma posição política privilegiada”. Dentro dessa abordagem do Lindblom, e também do Robert Dahl em seus trabalhos com o Lindblom em meados dos anos 1970, argumenta-se que o empresariado tem uma posição política privilegiada por conta dessa dependência

¹² Este debate pode ser consultado na base de dados da revista *New Left Review*. Disponível em: <<https://newleftreview.org/>>. O debate intenso possui início nas décadas de 1960 e 1970 e pode ser consultado preliminarmente através dos seguintes links: <<https://newleftreview.org/issues/i58/articles/nicos-poulantzas-the-problem-of-the-capitalist-state>; <https://newleftreview.org/issues/i59/articles/ralph-miliband-the-capitalist-state-reply-to-n-poulantzas.pdf>>.

¹³ Przeworski, A., & Wallerstein, M. (1988). Structural Dependence of the State on Capital. *The American Political Science Review*, 82(1), 11–29. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/1958056>>.

estrutural do Estado capitalista em relação ao capital. Muitas vezes o *lobby* e a pressão nem sequer são necessários para o Estado se debruçar sobre os interesses desse grupo, porque o Estado precisa desses interesses para arrecadação tributária e para a própria sustentação da máquina estatal. Caso o poder público não seja capaz de fazer isso, provavelmente é o próprio político quem vai “perder seu emprego”.

Além dessa linha estrutural, há também a vertente instrumental. O financiamento de campanhas e o *lobby* são duas formas importantes; a corrupção pode ser considerada uma terceira forma, embora ilícita, e existem também outros motores. Redes de relacionamento, amizade, parentesco, afinidades ideológicas e políticas entre empresários e governantes, os famosos “amigos do rei”. Tudo isso confere uma propensão ao favorecimento destes interesses sem a necessidade de realização de campanhas e *lobby*. Neste sentido, há várias formas de entrelaçamento entre dinheiro e política. Quem fez um bom estudo sobre essas múltiplas formas de influência empresarial, que vão desde os vínculos pessoais até a corrupção, foi o Ben Ross Schneider, que tem um capítulo sobre isso intitulado “*Business politics in Latin America*”, que saiu em um handbook¹⁴.

Há ainda, é claro, as formas oficiais em espaços de representação política, como é o caso das audiências públicas e outras esferas com forte presença de atores interessados. Quem estuda muito as audiências públicas é o Ciro Rezende, um doutorando orientado pelo Manoel Santos na UFMG. Antes do Ciro, o Pablo Cesário, da CNI¹⁵, que também fez pós-doutorado na USP e apresentou algo semelhante ao que o Ciro argumenta, que a presença empresarial nas audiências públicas é muito forte, mais do que qualquer outro grupo de interesse. Existe também um grupo que gira em torno de um antigo orientando meu, o Marcello Fragano Baird, que estuda principalmente o empresariado nas agências regulatórias. Isso tudo para dizer que não é apenas *lobby* e financiamento de campanhas. Há um leque enorme de mecanismos e formas instrumentais e estruturais de influência do dinheiro sobre a política.

Tailon Rodrigues Almeida: Em um artigo seu com a Andrea Gozetto há um debate conceitual em torno do *lobby* e vocês apresentam algumas características deste mecanismo instrumental de influência do dinheiro sobre a política. É interessante que vocês elencam elementos potencialmente positivos e negativos deste tipo de atividade para a qualidade da democracia. Entretanto, no senso comum, sempre que falamos de *lobby*, esta palavra é logo associada à corrupção. No Brasil, quais seriam os principais pontos positivos e negativos desse tipo de influência, tendo em vista que não temos uma regulamentação do *lobby* no Brasil? Além disso, quais seriam os principais desafios para reduzir as assimetrias de poder nessa tentativa dos diversos grupos sociais de influenciarem a política?

¹⁴ Karcher, Sebastian and Ben Ross Schneider, “Business Politics in Latin America”, in *Routledge Handbook of Latin American Politics* ed. Peter Kingstone and Deborah J. Yashar (Abingdon: Routledge, 08 mar 2012), accessed 13 nov 2023, Routledge Handbooks Online.

¹⁵ Confederação Nacional da Indústria.

Wagner Pralon Mancuso: Esse também é um debate clássico na teoria democrática: o descompasso entre a igualdade política formal e a igualdade política de fato. Nas democracias houve uma conquista relevante, da qual não podemos abrir mão, a igualdade política formal: cada cabeça um voto. Diante da urna o meu voto e o voto de um grande empresário são equivalentes. Ambos, tanto eu quanto ele, temos liberdade política, de pensamento e expressão. O problema é que a desigualdade econômica coloca a igualdade formal de “cabeça para baixo”. Embora tanto o meu voto quanto o do grande empresário tenham o mesmo peso, o grande empresário tem muito mais capacidade de investir em campanha ou em um grupo de interesse para fazer um *lobby* mais eficaz. Do ponto de vista democrático, o principal problema é que a desigualdade econômica se sobrepõe e torna a liberdade política formal muito limitada, porque quem tem mais dinheiro tem mais voz, mais influência. A literatura de Ciência Política e Ciências Sociais tem mostrado que grupos pequenos, muito financiados e bem-organizados, portanto pertencentes a setores mais ricos, têm uma capacidade de ação coletiva muito superior em relação aos grupos maiores, mais empobrecidos e desorganizados. Isso se reflete em uma influência desproporcional. Esse problema é nítido na discussão atual sobre reforma tributária, em que estes grupos estão muito mais organizados e nós, consumidores e cidadãos comuns, estamos menos articulados e acompanhando o debate pela televisão. Então o problema da desigualdade é este, especialmente no Brasil, devido à sua desigualdade abissal: como a desigualdade econômica se reflete na desigualdade política em benefício dos grupos pequenos, organizados e ricos. Esse é o principal problema do ponto de vista democrático e como é possível reequilibrar isso sem ferir as liberdades clássicas, porque estes grupos de interesse organizados têm direito de organização, expressão, reunião. Neste sentido, é preciso controlar esses níveis de desigualdade sem restringir as liberdades, o que configura um desafio grande.

269

Quais são os caminhos para enfrentar essa questão? Primeiramente, seria a formação de partidos políticos com capilaridade com os setores populares, a “camada de baixo da sociedade”. Mas a representação dos interesses mais ricos e mais poderosos economicamente permanece muito grande. Basta observar, por exemplo, a força da bancada ruralista nos debates no Congresso Nacional: os parlamentares ruralistas, enquanto grupo econômico, são muito poucos, numericamente comparados à população brasileira. A organização política é um caminho. O outro caminho seria o próprio Estado fortalecer órgãos para falar pelos interesses difusos, como é o caso do Ministério Público e da Defensoria Pública. São órgãos de Estado que poderiam interferir neste desequilíbrio em favor dos grupos menos articulados. Então ou isso ocorre pela própria organização social, ou pelo Estado. Mas o jogo é duro, bruto e desequilibrado na sociedade capitalista. Nós vemos os problemas que decorrem disso o tempo inteiro. Neste sentido, a regulamentação do *lobby* é uma medida importante, mas é muito limitada porque é possível identificar os grupos que agem sem, no entanto, conseguir contrabalançar esta influência. Ficamos na expectativa de que a consciência gerada na sociedade seja capaz de se contrapor de forma organizada a estes grupos mais fortalecidos, mas é sempre uma expectativa.

Tailon Rodrigues Almeida: Outro tema que você tem trabalhado é a judicialização da política, que pode ocorrer de diferentes formas. É possível perceber que nos últimos anos esse debate das relações entre dinheiro e política tem suscitado uma participação de instituições de Estado, em particular do Poder Judiciário, o Ministério Público, na arbitragem e mesmo regulamentação dessas relações. Você já utilizou o termo “judicialização da competição eleitoral” e trouxe na sua fala o papel que a justiça tem desempenhado em algumas reformas. Então eu gostaria que você analisasse esse processo na política brasileira. Além disso, eu aproveito para pedir que você comente sobre este aumento da visibilidade dos atores judiciais nessas relações entre dinheiro e política, por conta da sensibilidade social que casos como a Lava Jato suscitaram no Brasil. O que significa essa maior atuação do Judiciário na vida política do país?

Wagner Pralon Mancuso: Vamos dividir essa questão em duas, porque o problema da judicialização da política tem duas dimensões, uma que eu vou chamar de macro e uma que eu chamarei de micro. Começando pela macro, me refiro aqui aos grandes escândalos de corrupção. Os dois mais famosos no caso brasileiro foram o “Mensalão” e a “Lava Jato”, mas tivemos muitos outros, como o “Castelo de Areia”, a “Operação Satiagraha”, que não foi muito adiante, “Anões do Orçamento”.

Esses são grandes escândalos de corrupção que muitas vezes giram em torno do financiamento de campanhas. De um lado, o que os partidos querem? Dinheiro para financiar campanhas, embora muitas vezes esse dinheiro se torne objeto de enriquecimento pessoal. De outro, as empresas querem contratos com o Estado para a realização de serviços, compra de bens, por exemplo. Este cenário está posto para uma troca mutuamente benéfica entre esses atores: empresários que querem negócios e partidos que querem financiamento de campanhas e enriquecimento ilícito. O problema é que, como vimos no caso da Lava Jato, há um uso político dessa judicialização para atingir inimigos políticos. Os próprios atores políticos frequentemente estão interessados na perseguição de adversários, como foi o caso da Lava Jato com o Lula. Disso decorre uma série de problemas como a abertura de espaços para a criminalização da política e a ascensão de lideranças de extrema-direita. Essa judicialização macro da política está muito entrelaçada com a ascensão dessas lideranças de extrema-direita no Brasil. O surgimento e sucesso do Bolsonaro mostra isso. É muito difícil “separar o joio do trigo” nesse ponto. Por exemplo, grande parte da Lava Jato foi desmontada, seja por condutas ilícitas, irregulares, dos agentes judiciais nos processos que ocorreram em foros inadequados e pela imparcialidade do juiz, seja por interesse de líderes políticos que se corromperam e aproveitaram os erros judiciais para não serem punidos. Essa forma de judicialização gera muitos problemas e consequências porque acabam colaborando para não punirmos a corrupção de fato quando ela acontece.

Há uma outra judicialização, que tem me chamado muita atenção, que eu denomino de micro. O outro lado da corrupção eleitoral que não envolve grandes empresas e partidos, mas o cotidiano do dia a dia da política, que envolve dinheiro e política também, a troca de dinheiro vivo e benesses menores, dinheiro para festas, compra de víveres, roupas, dentadura, cadeira de rodas, pelo voto. Isso é o que chamamos de corrupção eleitoral mais diretamente. E outros aspectos importantes como a

contribuição de campanha acima do limite legal, o abuso de poder econômico, ou arrecadação de dinheiro de fonte ilícita, gastos irregulares, que são elementos muito mais localizados, mas que podem afetar as eleições.

Nos meus trabalhos mais recentes, juntamente com o Bruno Speck, o Rodrigo Horochovski e a Vanessa Oliveira, nós temos tentado identificar essa judicialização da política. Mas também neste nível micro a judicialização tem um aspecto ambíguo, porque essa judicialização causada pela relação entre dinheiro e política pode ser uma tentativa de tornar a eleição mais “limpa”, reduzir ou acabar com essa corrupção eleitoral miúda de compra de votos que afeta as eleições brasileiras. Entretanto, essa judicialização também pode ser utilizada como instrumento de luta política. O candidato pensa “eu tenho um bom advogado, quero dar trabalho para o advogado, então vou entrar com uma ação e ver o que acontece”. Isso encarece as eleições, faz os agentes políticos terem que contratar advogados a preço de ouro, gastar mais recursos com o processo eleitoral. Então essa judicialização pode ser uma arma política ou forma de torná-la mais limpa. Quem decidirá sobre isso é a Justiça Eleitoral. Os estudiosos da Justiça Eleitoral notam que ela tem três dimensões: organizar as eleições, regular o processo eleitoral e também fazer o julgamento das ações eleitorais. Essa última dimensão da ação da Justiça Eleitoral, onde o órgão julga supostos crimes eleitorais e irregularidades, nos chama bastante atenção.

E essa dimensão está sendo muito importante, especialmente porque muitas eleições para prefeitos, por exemplo, têm sido declaradas inválidas. Recentemente também o ex-presidente Jair Bolsonaro foi declarado inelegível por causa do abuso de poder econômico. Sempre fica o problema, se a Justiça está fazendo seu papel de servir como instrumento de tornar o processo eleitoral mais limpo e justo, ou se está sendo utilizada como instrumento de luta política. Temos as duas coisas ocorrendo. No caso do Bolsonaro, eu entendo que é praticamente unânime a compreensão de que ele abusou do poder econômico fazendo, por exemplo, o uso da rede pública de TV para divulgar teses conspiracionistas contra a Justiça Eleitoral. No caso da Lava Jato, por outro lado, há partidos e empresários confessando crimes e ações parciais do juiz que virou ator político. Embora esses dois lados da atuação judicial sejam bastante misturados, a minha convicção é de que olhar para o lado oficial e formal é importante, mas não suficiente. É preciso entender isso com cuidado porque o Poder Judiciário também é um ator político neste processo.

Tailon Rodrigues Almeida: A partir das últimas reformas e dos debates sobre as relações entre dinheiro e política no Brasil, para onde você analisa que estamos caminhando? Estamos trilhando um caminho no sentido de melhorar as eleições e a democracia em si, ou seja, tornar essa influência do dinheiro mais transparente, lícita e equilibrada, ou você vê o Brasil em um caminho ainda tortuoso e indefinido?

Wagner Pralon Mancuso: Eu acho que foi um grande avanço a proibição do financiamento empresarial de campanhas, mas vejo com bastante preocupação os constantes aumentos da quantidade

de dinheiro destinada às eleições, muito acima da margem de inflação do período de quatro em quatro anos. Eu fico preocupado que chegue um momento em que as pessoas pensem o seguinte: “o volume de dinheiro destinado às eleições é muito grande, os partidos estão muito ambiciosos, gananciosos, e nós precisamos voltar para o modelo anterior, que é o modelo do financiamento empresarial de campanhas”, e a partir disso ressurgirá o financiamento empresarial de campanhas e todos os problemas associados a ele. Eu acho fundamental que haja um controle, um freio, nesse aumento da quantidade de dinheiro, que o reajuste seja, no máximo, referente ao percentual inflacionário de um período para o outro. Se este limite não ocorrer, isso pode gerar uma crítica severa ao modelo de financiamento majoritariamente público e suscitar o retorno do financiamento empresarial.

Eu também vejo muitos esforços, embora não tenham conseguido o resultado desejado, de partidos para tentar flexibilizar as regras de distribuição de recursos a partir dos critérios de gênero e raça. Isso nos coloca a necessidade de ficarmos atentos a esses movimentos de recuos, com tentativas de retrocessos em relação ao financiamento de setores historicamente sub-representados na política. Outra questão importante aqui é o financiamento por pessoa física, que vai precisar ser revisto porque empresários conseguem financiar campanhas e se autofinanciar de forma desproporcional em relação aos demais. O ideal aqui seria o estabelecimento de um teto para essas doações individuais, o que já traria efeitos significativos.

O Brasil está, a passos hesitantes e de forma demorada, caminhando para uma regulamentação do financiamento eleitoral que procura reduzir o espaço do interesse privado. É cambaleante, é hesitante, cheio de idas e vindas, mas estamos caminhando nessa direção. Como eu disse anteriormente, meu temor é porque os partidos podem pensar “Ah, não importa se é dinheiro privado ou público, o importante é que tenha dinheiro para campanha”, que essa ganância sem fim dos partidos acabe favorecendo a volta do financiamento empresarial. Contudo, me parece que a onda reformista no Brasil está ocorrendo no sentido de diminuir a influência dos interesses privados. A não ser, é claro, que surja uma figura como a do Eduardo Cunha e comece a fazer uma série de movimentos contrários, para aumentar o peso dos interesses privados nas eleições. Isso é um risco, embora por enquanto isso seja mais uma preocupação do que um risco iminente. Mas a questão do uso de recursos públicos para financiar campanhas de mulheres e negros “está na marca do pênalti”. Estão tentando mudar, de uma forma ou de outra. Por isso é importante uma mobilização, como a que houve agora e que conseguiu pelo menos sustar momentaneamente essa mudança para as próximas eleições.

Agora, em relação ao *lobby*, eu acho que a grande reforma que sempre parece que vai acontecer, mas nunca acontece, é a regulamentação do *lobby*. Foi aprovado na Câmara, foi mandado ao Senado, que há poucos dias estava fazendo audiências públicas, parecia que ia votar, eu diria que nunca estivemos tão próximos da aprovação da regulamentação do *lobby* pelo Congresso Nacional. Mas pode ser que não resulte em nada também, porque às vezes achamos que essa agenda vai andar e não anda. Se essa agenda for para frente, eu acredito que haja uma grande onda de estudos sobre grupos de interesse. Da mesma forma que as mudanças nas prestações de contas e no aprimoramento desse controle eleitoral resultou em uma explosão de estudos sobre financiamento de campanhas, eu acredito

que a regulamentação do *lobby* resultaria em uma profusão de estudos sobre grupos de interesse, o que seria muito interessante academicamente. Entretanto, este é um tipo de reforma que confere transparência, mas não resolve o problema do desequilíbrio. O desequilíbrio está muito associado ao nosso modelo econômico, o que significa que sem combater a desigualdade econômica, é muito difícil combater a desigualdade de influência política. A questão é como fazer as reformas de combate à desigualdade econômica na presença de um modelo que reforça a desigualdade política. Isso é uma arte. Estamos acompanhando toda a polêmica que está sendo feita por uma tentativa minúscula do governo federal em taxar os fundos *offshore*, tributar os super-ricos em um nível mínimo, e isso está gerando uma celeuma enorme. Não sabemos se isso vai dar certo, esperamos que sim, mas não temos certeza. Estudar as relações entre dinheiro e política em uma sociedade desigual como a nossa é sempre importante, mas ao mesmo tempo decepcionante, porque vemos como é difícil caminhar no sentido de uma sociedade mais justa. Apesar disso, eu acho que todos nós que estudamos financiamento de campanhas, grupos de interesse, *lobby*, estamos interessados nessa questão da desigualdade econômica e como ela se reflete em uma desigualdade política. Então nós seguimos nessa agenda apesar da realidade.

Tailon Rodrigues Almeida: Eu agradeço muito a sua participação, Wagner. Foi ótimo e enriquecedor poder te ouvir. Parabenizo você pelo excelente trabalho e pelas suas contribuições substantivas para entendermos as relações entre dinheiro, política e democracia. Deixo aqui o espaço para suas considerações finais.

Wagner Pralon Mancuso: Eu que agradeço esse espaço que me foi concedido para falar desse assunto que é tão caro para mim. Parabenizo a iniciativa de vocês com esse tema de dossiê, acho que passamos pelos principais pontos desse debate. Gostaria de estimular cada vez mais os jovens pesquisadores a se debruçarem sobre este tipo de assunto. Na minha forma de ver, a Ciência Política Brasileira tem um grande grupo de pesquisadores importantes que é institucionalista, que estuda o funcionamento das instituições políticas, mas às vezes me parece que há um enquadramento da política como ela estivesse apartada da sociedade. A política seria uma esfera autônoma, descolada dos interesses sociais e econômicos. Então eu gostaria de terminar fazendo um convite aos jovens pesquisadores para que resgatem, como eu procurei mostrar, essa temática clássica. O jogo político e institucional não é descolado, nunca foi apartado, do jogo de interesses sociais e econômicos. Portanto, estudar essa influência de mútua relação entre o dinheiro e a política é fundamental, mas ao mesmo tempo eu gostaria de fazer o convite para que este tema clássico seja resgatado com novas questões, inéditas, métodos originais, estudos com grandes dados, *big data*, novas fontes de dados, que procurem inovar nesse campo. Fazendo isso, vamos conseguir elevar o conhecimento sobre este assunto a um novo patamar.