
Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil

BRUNO WILHELM SPECK

1. Atualidade do tema

Os atuais escândalos em torno de casos de suborno envolvendo várias instituições da administração pública federal, as práticas financeiras do Partido dos Trabalhadores e as suas relações com outros partidos da base aliada, bem como o papel do publicitário Marcos Valério na intermediação de empréstimos do partido com bancos e de contratos milionários deste publicitário com várias instituições públicas, revelaram uma complexa rede de relações promíscuas entre o poder público, setores do empresariado e partes da classe política, que tem como um dos seus palcos de desenvolvimento a gestão de recursos para as competições eleitorais bianuais.

Isso coloca no centro do debate político um tema que periodicamente causa crises de credibilidade nas democracias ocidentais. São poucos os países que não tenham enfrentado escândalos vinculados ao tema do financiamento político, seja em função da suspeita de recursos de origem ilícita, da violação de limites estabelecidos para o financiamento, da prática de doações não registradas ou, em casos mais graves, da suspeita de que as doações estejam vinculadas a favores por parte dos representantes políticos.

Não é a primeira crise relacionada ao tema do financiamento político no Brasil. Durante as investigações sobre as relações entre o tesoureiro Paulo César Farias com o então presidente Fernando Collor, o sistema oficial de financiamento, que não permitia financiamento por empresas, foi desmascarado como fachada. Um segundo escândalo em torno da empresa Pau Brasil e o financiamento das campanhas de Paulo Maluf girou em torno do mesmo tema nos anos subsequentes. Um dos resultados das investigações foi a elaboração de um projeto de lei para reformar o financiamento de partidos e campanhas, cujas propostas foram incorporadas nas leis que regularam as eleições de 1994 e 1996 e se cristalizaram na Lei de Partidos Políticos de 1995¹ e na Lei Eleitoral de 1997.² Essas são as duas normas que regem o assunto até hoje.³

No entanto, as campanhas políticas continuaram sob suspeita mesmo após as reformas introduzidas. A acusação principal é da existência de uma prática amplamente difundida de financiamentos não registrados na contabilidade e na prestação de contas à Justiça Eleitoral. Há indícios também de uma participação crescente de dinheiro ilícito, envolvendo setores do crime organizado, bem como de favorecimento dos doadores através de contratos públicos. Em função desses problemas, o tema do financiamento político tornou-se uma das constantes dos debates sobre a reforma política, objeto de comissões permanentes instaladas no Congresso, dedicadas ao assunto.⁴ Um dos resultados concretos do trabalho dessas comissões é a proposta de

1 Lei 9.096 dos Partidos Políticos, 19 de setembro de 1995.

2 Lei 9.504 de Normas para as Eleições, 30 de setembro de 1997.

3 Entre as outras normas que regem a questão do financiamento político estão a Constituição Federal de 1988 (determinando no Art 17 o direito dos partidos a acesso ao Fundo Partidário e ao horário eleitoral gratuito) e o Código Eleitoral (Lei 4.737, 15 de julho de 1965), bem como a Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar 64, 18 de maio de 1990).

4 Para uma retrospectiva sobre os esforços empreendidos no Congresso Nacional para uma reforma política veja: (RABAT, 2002) e (CINTRA, 2005), além do artigo de Fleischer neste volume.

lei que tramita no Congresso Nacional em estágio avançado, introduzindo o financiamento público exclusivo das campanhas.⁵

O presente texto analisa o sistema regulatório, bem como as práticas (conhecidas) de financiamento de partidos e candidatos no Brasil atual, os antecedentes do atual modelo e as alternativas possíveis.

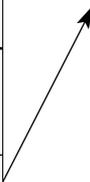
2. As fontes de financiamento da política e as ferramentas de regulação

Numa visão genérica, as atuais fontes de financiamento da competição política no Brasil se assemelham bastante às de outras democracias. Uma das primeiras formas de financiar campanhas consistiu no financiamento com os próprios recursos dos candidatos. O autofinanciamento limita naturalmente o engajamento político a uma pequena fração da sociedade, economicamente privilegiada. Essa forma de financiamento ainda ocupa um espaço importante nas campanhas em muitos países. A criação dos partidos políticos, além da associação em torno de concepções políticas e projetos em comum, sob a ótica dos recursos necessários para a competição política, inaugura uma segunda fonte de financiamento. Para garantir recursos para a competição política, tanto em época eleitoral como também de forma contínua, para a manutenção do aparato partidário, os partidos arrecadam contribuições dos seus membros, frequentemente com cobranças adicionais para aqueles que ocupam cargos públicos em função da sua vinculação com o partido e desenvolvem várias atividades quase-econômicas. O financiamento de organizações partidárias significa maior democratização do acesso ao engajamento político.

5 A proposta da Comissão de Reforma Política do 52º Congresso Nacional está formulada no Projeto de Lei 2.679 de 2003. A Comissão de Reforma Política do Congresso Nacional anterior (51º) se cristalizou no Projeto de Lei 5.268 de 2001, sendo que, anterior a esta, havia já a proposta da Comissão de Reforma Política presidida pelo Senador Machado, que apresentou o Projeto de Lei do Senado 353 de 1999.

Uma vez que esses recursos tendem a não cobrir a demanda para financiar as atividades ordinárias dos partidos e nem as campanhas eleitorais, os partidos e candidatos recorrem a doações extraordinárias. Esta terceira fonte de financiamento privado pode envolver doações de grande volume, freqüentemente provenientes de empresas. Para amenizar essa dependência dos recursos privados, muitos países providenciam recursos públicos aos partidos políticos ou candidatos em eleições. Esta quarta fonte de financiamento envolve vários tipos de subsídios, desde serviços gratuitos até a alocação de recursos orçamentários. Na maioria dos sistemas políticos modernos, todas essas modalidades de financiamento existem (Quadro 1). No entanto, há diferenças significativas quanto à modalidade e o peso relativo de cada fonte.⁶

Quadro 1. *Fontes de financiamento de partidos e eleições.*

Financiamento de campanhas eleitorais		Financiamento de partidos políticos
Recursos próprios do candidato		Atividades quase econômicas do partido (rendas de capital; venda de produtos e serviços, etc)
Recursos do partido		Contribuições regulares dos filiados
Doações privadas para campanha		Contribuições especiais de membros em cargos públicos
Recursos públicos (diretos, indiretos)		Doações privadas extraordinárias (volume variado; cidadãos e empresas)
		Recursos públicos (diretos, indiretos)

6 A pesquisa comparativa sobre o tema do financiamento de partidos e campanhas políticas avançou bastante nos últimos anos. Porém, ainda se concentra principalmente sobre sistemas normativos. Poucos dados estão disponíveis sobre a participação quantitativa destes segmentos no total do financiamento político.

O financiamento de campanhas eleitorais é um tema polêmico em praticamente todos os sistemas políticos modernos. Uma vez aceita a idéia de que a competição política necessita de recursos para que candidatos possam comunicar-se com os eleitores, há uma enorme dificuldade em praticamente todos os países em regular, através de diferentes limitações e incentivos, a prática de financiamento, evitando riscos e distorções e ao mesmo tempo garantindo condições materiais para a competição democrática. De forma simplificada podemos dizer que as soluções propostas nas últimas décadas se inspiram em três raciocínios diferentes quanto à escolha de ferramentas adequadas de regulação.

Um primeiro raciocínio é aquele que busca identificar limites para o financiamento privado. Há várias fórmulas para definir esses limites, mas todos enfrentam os mesmos dois desafios: definir de forma positiva um limite entre o financiamento sadio e o nocivo e fazer os partidos e candidatos cumprirem tal limite. Historicamente, é a concepção predominante desde os primórdios da regulação até meados do século XX. A rigidez com que países vedam contribuições de determinados setores e limitam o volume das contribuições se explica em parte pelos valores presentes na cultura política. Por outro lado, além da questão de princípios pesa a questão do realismo na confecção das regras. Periodicamente os legisladores se vêem forçados a remendar esta rede de proibições para fechar brechas e desvios ou reagir à franca desobediência à norma.

Um segundo raciocínio busca substituir os financiamentos comprometedores pelo financiamento público, baseado na concepção que os recursos públicos estariam livres de expectativas de reciprocidade. Durante a segunda metade do século XX, muitas democracias alocaram recursos públicos significativos para a competição política. Na verdade, essa solução resolve um problema, mas cria outro: qual será o critério para a distribuição de recursos? Serão distribuídos igualmente entre os candidatos? Ou será aditada alguma distribuição qualificada pelo desempenho anterior? A Ale-

manha freqüentemente é discutida como modelo nessa área. Mas, indiretamente, o Brasil também adota parcialmente essa solução, com o horário eleitoral gratuito.

Finalmente há uma terceira solução, que poderia ser caracterizada como minimalista. O raciocínio é o seguinte: já que é tão difícil estabelecer limites consensuais para o apoio privado a campanhas e uma vez que o financiamento público também coloca questões de justiça na distribuição dos recursos, porque não remeter a decisão sobre essas questões normativas ao eleitor? Para que isso possa funcionar, ele precisaria ser informado sobre as formas de financiamento. A transparência sobre a arrecadação e gasto dos recursos, se possível ainda durante a campanha, teria um papel-chave na normatização das eleições. Essas idéias ganharam espaço durante as últimas décadas, quando reformas nos sistemas de financiamento valorizaram a questão da transparência do financiamento político e o voto informado.

No entanto, esta contextualização histórica é meramente indicativa. Os três raciocínios na sua essência representam tipos ideais, instrumentos heurísticos para decifrar a heterogeneidade dos sistemas de financiamento político no mundo contemporâneo.

3. Uma rápida retrospectiva sobre a regulação do financiamento político no Brasil até 1992

Na realidade, existe uma grande variedade de normas para regular o financiamento político, decorrentes da forma como os legisladores combinam essas três ferramentas de regulação: a limitação dos recursos privados, o acesso ao financiamento público e as exigências quanto ao registro e transparência sobre os recursos. Poderíamos resumir que o modelo brasileiro, atualmente em vigor, tenta impor limites às doações de maneira muito tímida. De forma mais nítida, financia parte dos custos das campanhas com dinheiro público. E aposta formalmente na transparência das campanhas, quando obriga os candidatos a uma prestação de contas minuciosa

sobre as suas campanhas. Veremos isto em mais detalhe, a partir de uma breve retrospectiva sobre cada uma dessas áreas.

Até os anos 1950, o financiamento da atividade partidária e das competições políticas não era considerado de responsabilidade do Estado. Mesmo que a mobilização dos recursos financeiros em campanhas populares já tenha sido uma prática recorrente, estes não causaram inquietação suficiente para resultar em uma legislação rígida. A partir de 1950, o tema do financiamento de eleições começa a fazer parte do debate político, época em que a legislação sobre o financiamento político no Brasil passa, efetivamente, a vigorar, estabelecendo regras para as disputas eleitorais.⁷

Limites e vetos a doações: Quanto à regulação das doações privadas para as campanhas e partidos, o Código Eleitoral de 1950 estabeleceu regras que naquela época vigoravam em muitos países.⁸ As entidades estrangeiras eram impedidas de aportarem recursos para campanhas, da mesma forma que as instituições do Estado.⁹ Em um país com forte inserção na economia mundial e presença maciça do Estado em todas as atividades econômicas, essas duas limitações eram relevantes. As doações privadas foram, porém, permitidas sem limites, tanto de cidadãos como também de pessoas jurídicas.

Essa situação mudaria radicalmente com a nova lei dos partidos em 1971, quando estes foram proibidos de receber fundos de empresas privadas e de entidades de classe ou empresariais.¹⁰ Ambas as medidas poderiam ser vistas no contexto dos casuísmos da época do regime militar, tentando diminuir a força política da oposição, que tinha sua base de sustentação nos centros econômicos do país. Com

7 As investigações da comissão parlamentar de inquérito sobre a influência do IBAD e o papel de recursos estrangeiros nas eleições foram documentadas no livro de Eloy Dutra, “IBAD: sigla da corrupção” (DUTRA, 1963).

8 Lei 1.164 do Código Eleitoral, 24 de julho de 1950.

9 Idem, Art. 143-146.

10 Lei 5.682 de Partidos Políticos, 21 de julho de 1971, Art. 89-94.

essas limitações, a capacidade financeira dos partidos políticos foi bastante reduzida. Por outro lado, para as condições de competição política, a questão do financiamento tinha importância secundária.

Com esse modelo de financiamento limitado a recursos provenientes de contribuições de filiados dos partidos e das doações de pessoas físicas, ou financiamento de campanhas com recursos próprios, o sistema político brasileiro passou pelo processo de abertura política e transição para a democracia durante a década de 1980. A realidade, porém, das necessidades de financiamento de campanhas mudou radicalmente nesse percurso. A competição eleitoral mais intensa, a necessidade de se chegar a um maior número de eleitores cada vez mais espalhados, além de descrentes com a política, as novas técnicas de campanha e a monetarização das campanhas levaram a um aumento significativo dos custos da competição eleitoral. Esse custo não poderia ser coberto com recursos próprios dos candidatos ou com financiamento dos partidos. Entraram as contribuições de empresas para cobrir esse déficit. A diferença entre a fachada legal e a prática ficou evidente nos depoimentos da CPI de Collor-PC, quando a legislação que proibia a doação de empresas foi caracterizada como hipócrita.

A mudança radical em reação ao escândalo Collor, implementada através de reformas na legislação após 1992, foi a volta a um sistema mais tolerante quanto às doações privadas. Após duas épocas de legislação de fachada, o legislador decidiu adequar as normas à realidade, permitindo novamente doações por empresas. Voltaremos aos detalhes desse sistema mais adiante.

Subsídios públicos diretos e indiretos. Como em muitos outros países, os legisladores brasileiros apostaram no financiamento público dos partidos. O fundo partidário foi oficialmente criado com a Lei dos Partidos de 1965, e seria alimentado por multas e dotações orçamentárias.¹¹ No entanto, o fundo não movimentou

11 Lei 4740 de Partidos Políticos, 15 de julho de 1965, Art. 60-71.

recursos financeiros significativos naquela época, tendo um valor meramente simbólico. Somente numa segunda etapa, a partir da reestruturação do sistema de financiamento político pós-escândalo Collor-PC, foram alocados valores orçamentários significativos ao fundo partidário.

A trajetória do segundo tipo de subsídio, o horário eleitoral gratuito e exclusivo, é similar. O horário eleitoral gratuito foi introduzido para o rádio em 1955, e ampliado para a televisão em 1962.¹² Seu impacto, porém, aumentaria significativamente com o crescimento da importância da televisão nas décadas seguintes. Um dos primeiros exemplos é a eleição de 1974, onde o uso criativo do espaço da televisão contribuiu para o sucesso eleitoral da oposição. Em reação, a Lei Falcão de 1976 limitaria a apresentação dos candidatos a uma foto e informações básicas e proibia os debates na TV.¹³ Nos anos 1980, o espaço gratuito em rádio e TV tornou-se um dos instrumentos mais importantes da competição eleitoral. Um complemento importante do acesso gratuito no Brasil era a exclusividade desse acesso, introduzido a partir de 1974 e em vigor até hoje. Os competidores não poderiam contratar espaço adicional, à exceção da mídia escrita, tendo que se restringir ao horário fornecido gratuitamente pelo Estado.¹⁴

Transparência sobre o financiamento: Quanto à transparência sobre o financiamento político, a legislação foi bastante tímida até o início dos anos 1990. O código eleitoral de 1950 estabelecia meramente a obrigatoriedade dos partidos controlarem as suas finanças, que seriam fiscalizadas pela Justiça Eleitoral. A Lei dos Partidos de 1971 seguia a mesma linha. Uma mudança significati-

12 Lei nº 2.550, de 25 de julho de 1955 e Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962, respectivamente. As informações sobre o histórico do horário eleitoral gratuito foram extraídas de (JORGE, 1997).

13 Lei 6.339, 1 de julho de 1976,

14 Lei 6.091, 15 de agosto de 1974.

va ocorreu no bojo das reformas em reação ao escândalo Collor-PC. Agora, os partidos devem prestar contas anualmente sobre o seu patrimônio, a origem e o destino dos recursos, através da publicação de balanços contábeis anuais e apresentados à Justiça Eleitoral.

4. A regulação do financiamento no Brasil atual e a defesa dos valores democráticos

A discussão sobre reformas no sistema de financiamento é freqüentemente pautada pela necessidade de reagir a escândalos. Nas reformas resultantes desses momentos de catarse influem vários fatores conjunturais, negociações políticas, bem como cálculos dos legisladores e futuros candidatos sobre como as reformas influenciarão as suas chances de competirem em futuros pleitos. Por outro lado, em um exercício analítico de natureza acadêmica convém reconstruir a relação entre as mudanças institucionais pretendidas e os possíveis efeitos em longo prazo para o sistema político como um todo, e especificamente para o sistema de representação.

Estudos comparativos recentes produziram grande quantidade de informações sobre sistemas de financiamento, dando ênfase a aspectos técnicos dos regulamentos, incluindo, entre outros, os vetos e limites para doações, as modalidades de financiamento público, a regulação do acesso à mídia, as formas de prestação de contas e a fiscalização e aplicação de sanções.¹⁵ Enquanto esses aspectos técnicos mereceram a atenção dos observadores, sua vinculação com valores democráticos ou objetivos políticos ficaram em segundo plano. O presente estudo inverte essa ótica, abordando as diferentes técnicas de regulação a partir de alguns valores democráticos. A engenharia institucional é abordada do ponto de vista do seu

15 Para a América Latina uma publicação recente (com anexo de quadros comparativos) é (GRINER, ZOVATTO, 2004). Para comparações internacionais (com as respectivas tabelas) veja (AUSTIN, TJERNSTRÖM, 2003).

objetivo, a consolidação da democracia. Entre os valores que nutrem a regulação do financiamento político, alguns merecem destaque desde sempre, porque percorrem as preocupações de observadores, ativistas e legisladores. São eles: (1) a preocupação com a equidade cidadã nas eleições; (2) a distorção da competição eleitoral em função do acesso desigual a recursos; (3) a prevenção de arranjos corruptos entre doadores e representantes eleitos; e, finalmente, como preocupação transversal, (4) a capacidade de implementar eventuais novas regras na prática.

4.1 A questão da equidade entre cidadãos

O primeiro valor básico quando o assunto em questão é financiamento político é a defesa da *equidade entre os cidadãos*. Até que ponto a prática de financiamento mina o princípio da igualdade na representação política? Se nas urnas os cidadãos são iguais, na sua capacidade de aportar para o orçamento de partidos e campanhas já não o são mais. A possibilidade de influenciar a política por meio de doações não introduziria a desigualdade pela porta dos fundos, destruindo o princípio do sufrágio igual para todos os cidadãos, uma das conquistas fundamentais da democracia moderna? Uma vez que o desnível socioeconômico no Brasil é um dos mais acentuados do mundo, a questão da distorção da representação equitativa dos cidadãos em função da influência do financiamento privado sem limites se coloca com mais ênfase.¹⁶

Tetos para doações: Um dos regulamentos para estabelecer condições mínimas de equidade para a participação dos cidadãos no financiamento da competição política visa a limitar as doações de

16 Há obviamente outros fatores minando a idéia da equidade, entre estes a capacidade desigual de mobilização de determinadas organizações (sindicatos), ou o prestígio de determinadas personalidades da vida pública (cantores ou artistas). Mas a desigualdade quanto ao poder econômico se destaca, porque expressa de forma condensada a iniquidade social.

grande volume, porque estas estão ao alcance de poucos cidadãos.¹⁷ Quanto ao estabelecimento de *limites máximos* para as contribuições, o sistema de financiamento político no Brasil atualmente não conhece barreiras efetivas para amenizar a desigualdade entre os doadores. Limites visando à equidade dos cidadãos não fazem parte do histórico das normas sobre aportes a partidos e campanhas. Os tetos definidos pela Lei Eleitoral de 1997 não servem ao propósito de tornar os cidadãos mais iguais. Ao contrário, ao definir que pessoas físicas e jurídicas terão os limites para contribuições definidas em função da sua capacidade econômica (10% da renda e 2% do faturamento no ano passado, respectivamente), a regra vai contra o princípio da equidade. Quem mais tem recursos, mais poderá aportar para campanhas. A lei, em vez de atenuar a desigualdade econômica, afirma a distorção e a torna regra.¹⁸

Limitar a influência de outras fontes: A segunda ferramenta em defesa da equidade é a exclusão de entidades que poderiam injustamente diminuir a influência do cidadão. Trata-se de banir as doações oriundas de pessoas jurídicas ou de empresas em geral, por representarem uma ingerência indevida do poder econômico no processo eleitoral. A exclusão de doadores estrangeiros, regra que está em vigor na maioria dos países, também é oriunda da preocupação de proteger o mecanismo eleitoral de atores que não pertencem à *pólis*.

No Brasil, como na maioria dos países, as doações por entidades estrangeiras são proibidas pela lei. Em relação às pessoas jurídicas, as proibições que vigoravam até 1992 foram abandonadas. É necessário reconhecer que poucos países hoje excluem as

17 Na América Latina somente Chile, Paraguai, Peru e Costa Rica estabelecem tetos absolutos para o total de doações de um único doador, estabelecendo assim algum tipo de igualdade entre os doadores.

18 Adicionalmente, a (infeliz) regra se torna praticamente inócua na realidade, porque a Lei dos Partidos Políticos (1995) permite que doadores realizem aportes sem limites aos partidos políticos, que por sua vez não são impedidos de encaminhar estes recursos aos candidatos.

doações empresariais categoricamente e de forma eficiente.¹⁹ A legislação atual se baseia na concepção de que os recursos empresariais, mesmo que indesejáveis, são inevitáveis, dando preferência a um sistema que registre essas doações em lugar de bani-las formalmente, tornando-as de fato uma atividade ilícita e, portanto, não transparente.

Capacitar os cidadãos: Uma terceira abordagem para fortalecer o papel do cidadão nas eleições inclui várias modalidades de *incentivos públicos* para fortalecer as pequenas doações provenientes dos cidadãos. Nessa concepção, as contribuições dos filiados aos partidos políticos ou as doações de pequeno valor são vistas como benéficas para o processo democrático, sinal do enraizamento social das organizações partidárias e do apoio popular a candidaturas, sem colocar em risco o valor da equidade. Entre as ferramentas que incentivam as pequenas doações está o modelo dos *matching funds*, onde cada doação privada é complementada pelo poder público com um valor correspondente, até um teto máximo por doador. Dessa forma o partido é incentivado a buscar pequenas doações, que rendem recursos públicos complementares, em detrimento de grandes doações.²⁰

Um modelo de financiamento que radicaliza a proposta de capacitar os cidadãos para que possam aportar recursos para a competição política se baseia na alocação de uma pequena quantia de recursos públicos para cada eleitor. A idéia é conceder um *voucher* ou crédito de recursos públicos para cada eleitor, que poderá,

19 Mesmo nos Estados Unidos, onde doações de empresas diretamente para campanhas não são permitidas, os recursos empresariais acabam influenciando as campanhas de forma indireta, através de organizações que defendem determinados temas, idéias ou interesses, sem mencionar explicitamente os candidatos favorecidos (*political action committees* e outras organizações não-governamentais).

20 Incentivos similares podem ser dirigidos aos doadores, através de sistemas que permitam abater doações da base do imposto de renda, até determinado valor.

então, apoiar os candidatos de sua escolha. Esse sistema, apesar de não implementado,²¹ está sendo discutido entre proponentes de reformas.²² Diante da realidade de que atualmente a maioria dos cidadãos não aporta recurso nenhum para partidos ou campanhas, essa proposta promete uma radical democratização da participação cidadã no financiamento político.²³

Vimos que a legislação brasileira abdicou da maioria das ferramentas que tentam garantir condições mínimas de equidade ou buscam resgatar a função do cidadão como o ator mais importante no processo eleitoral. Um olhar para os dados das prestações de contas na última eleição de 2002 mostra a distância entre o ideal democrático e a realidade. A primeira constatação é que somente uma fração ínfima do eleitorado contribui para campanhas eleitorais de algum candidato. No caso das doações a deputados federais, contavam-se cerca de 25.000 cidadãos. A dispersão dessas doações é bastante ampla (Quadro 2), contribuindo na sua totalidade com menos de um quarto do total das doações para todos os candidatos ao cargo de deputado federal (Quadro 3). Por outro lado, a relação entre os volumes aportados por cidadãos de um lado e empresas do outro é preocupante. As pessoas jurídicas são responsáveis por apro-

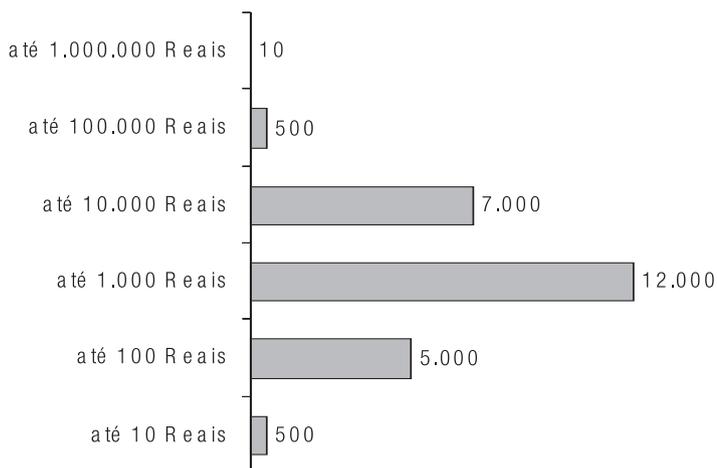
21 Na verdade, o sistema de financiamento público de candidaturas nos Estados Unidos envolve uma modalidade do sistema de *voucher*. Os cidadãos, no momento de declarar o seu imposto de renda, poderão alocar alguns dólares para o financiamento de campanhas. Diferentemente do modelo de *vouchers* discutido no texto, a alocação de recursos da receita não se dirige a um candidato específico, mas ao fundo de financiamento público, que poderá ser usado pelos candidatos segundo critérios estabelecidos.

22 Veja a apresentação mais elaborada da proposta em (ACKERMANN, AYRES, 2002).

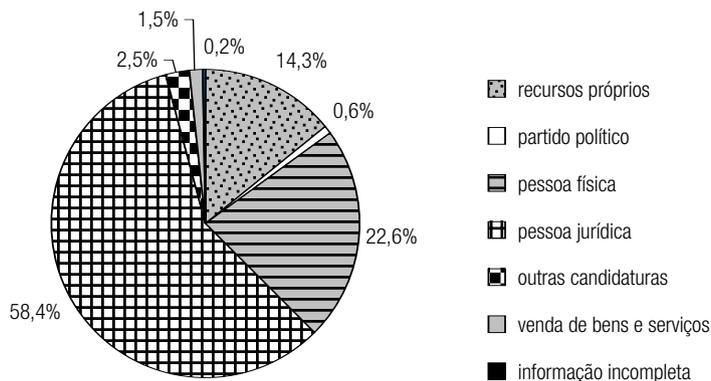
23 Diferentemente da alocação de recursos públicos por um quociente baseado no voto, os vales para os cidadãos poderão ser alocados de diversas formas, ou inclusive não utilizados. Outra diferença fundamental é que o candidato terá que ganhar a confiança do eleitor para que este confie recursos para a sua campanha. Os aspectos negativos da sistemática são justamente que o candidato terá que fazer um tipo de pré-campanha para ganhar *vouchers* dos eleitores. Outra dúvida é até que ponto este sistema seria suscetível a fraudes.

ximadamente 60% das doações a deputados federais, manifestando o papel preponderante do poder econômico no financiamento eleitoral (Quadro 3).

Quadro 2. *Volume de doações de pessoas físicas a candidatos a deputado federal em 2002.*



Quadro 3. *Composição do financiamento de candidatos a deputado federal em 2002 (classificado por tipo de recursos).*



4.2 *Distorção da competição entre candidatos*

A importância do dinheiro nas eleições: A relação entre dinheiro e votos é discutida de forma controversa no meio acadêmico. É incontestável que os recursos alocados em campanhas são um entre vários outros fatores que determinam as chances de sucesso eleitoral. A questão é até que ponto o fator recursos se sobrepõe a outras variáveis. A volatilidade do eleitorado, a penetração dos meios de comunicação de massa e a competitividade da eleição são fatores que reforçam a importância relativa de recursos em campanhas.²⁴ O peso relativo do fator recursos poderá variar também em função de circunstâncias específicas.²⁵

No caso brasileiro, a correlação entre os recursos disponíveis a candidatos e o desempenho eleitoral é comprovada empiricamente (Quadro 4). No entanto, não é possível identificar claramente a relação causal entre os dois fatores. Por um lado, a explicação mais plausível seria que o dinheiro resultasse em mais votos. A alternativa oposta – o dinheiro indo para as candidaturas com mais chance de ganhar eleições – é contra-intuitiva, porém não pode ser descartada totalmente. A capacidade dos candidatos de angariar votos atrairia os recursos para a campanha. Uma terceira alternativa, bastante plausível, é que tanto o resultado do pleito como os recursos arrega-

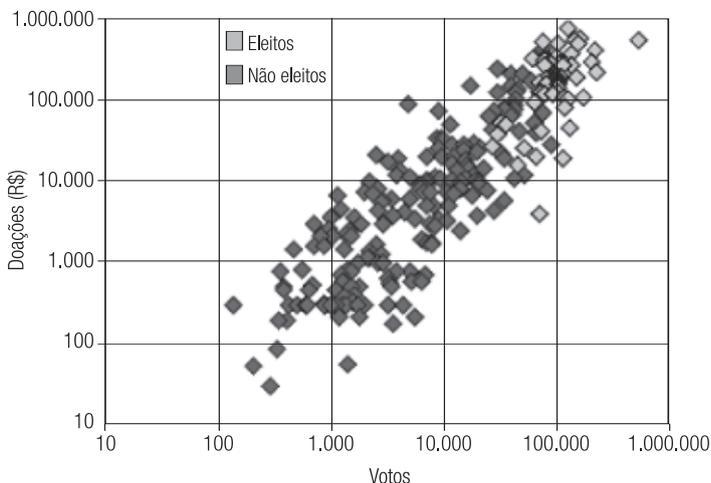
24 Assim, por exemplo, a alocação de recursos nas eleições em Moçambique não é o principal fator influenciando o resultado eleitoral. Com um eleitorado relativamente fiel a um dos dois grandes partidos políticos, uma penetração limitada da televisão na campanha e um resultado eleitoral relativamente previsível, a mobilização de recursos financeiros não é o fator decisivo das eleições.

25 Na literatura acadêmica se discute até que ponto candidatos à reeleição têm vantagem em função de sua exposição natural à mídia, quando candidatos desconhecidos precisam compensar essa vantagem com investimentos em comunicação e viagens. Outro debate se refere ao valor diferenciado dos aportes, dependendo da fase da campanha. Enquanto os primeiros investimentos têm uma margem alta de retorno, aportes adicionais a campanhas com financiamento básico garantido tendem a ter menos margem de retorno.

dados dependem de outros fatores, como o histórico dos candidatos, a filiação partidária, o carisma, a penetração na sociedade etc.

Quadro 4. *Relação entre doações e votos.*

Candidatos a deputado federal em 2002 – MG.



Fonte: www.asclaras.org.br

Tornar campanhas menos caras: Diante da importância dos recursos na política, um conjunto de preocupações se refere às condições de competição entre partidos e candidatos. O encarecimento das campanhas é um dos assuntos frequentemente levantado em debates políticos e análises acadêmicas.

Há opiniões divergentes quanto às causas, a extensão e o significado do encarecimento das campanhas. Por um lado resultam de uma profissionalização da campanha, incluindo modernas técnicas de pesquisa e marketing. Profissionalização também significa que atividades como a mobilização dos simpatizantes hoje se tornou parte de serviços contratados. O custo dos espaços publicitários em rádio e TV em muitos países são considerados fatores responsáveis pela explosão dos custos de campanha. Por outro lado, o aumento do custo também poderá representar um aumento da competitivi-

dade política. Em situações onde o resultado de processos eleitorais é previsível, a competitividade é baixa e, portanto, a disposição para investir recursos em campanhas políticas é menor.

Independentemente dessas avaliações, há consenso sobre a asserção de que campanhas cada vez mais caras representam um filtro de entrada para candidatos com pouca capacidade de levantar recursos. Visto de outro ângulo, indivíduos com capacidade de aportar recursos próprios ou de terceiros a campanhas se tornam candidatos mais prováveis em eleições. A preocupação com a pressão de arrecadar recursos se estende também para o perfil das campanhas. Quando a necessidade de levantar recursos absorve parte considerável do tempo do candidato, falta oportunidade para realizar outras atividades de campanha, como contatos com eleitores.

Uma das medidas que visam a delimitar a influência dos recursos na política é a redução dos custos de campanhas. Os meios mais conhecidos para este objetivo são a definição de tetos para as campanhas, a redução do período da campanha política, a proibição de determinados tipos de gastos ou o fornecimento gratuito de alguns serviços.

Quanto ao modelo de estabelecer tetos para as campanhas, a legislação brasileira só aparentemente faz uso dessa ferramenta. Na verdade são os próprios candidatos que individualmente definem e comunicam tetos máximos das suas campanhas, quando registram as candidaturas junto à Justiça Eleitoral. O teto escolhido pelo próprio candidato possivelmente tem valor informativo para a Justiça Eleitoral e para o eleitor. Por outro lado, não representa uma medida efetiva para tornar a competição mais equitativa.

A distorção da competição pelo uso da máquina pública: Historicamente, uma das primeiras preocupações a respeito da distorção da competição em função do favorecimento de alguns candidatos se refere à influência indevida do governo na competição. O abuso da máquina pública para levantar recursos para determinados partidos, candidatos ou para a própria reeleição era prática em muitos países

e continua atual. Em função disso, o apoio unilateral de entidades ligadas ao Estado – incluindo órgãos públicos, empresas com participação de capital público e entidades que recebem subsídios públicos – a determinados candidatos é proibido na maioria dos países. Além das proibições diretas, o serviço público é blindado por uma série de medidas preventivas contra a instrumentalização em campanhas eleitorais. Estas incluem garantias de estabilidade para proteger os servidores contra chantagens em época eleitoral, além de uma série de outras medidas. É importante lembrar que essas práticas de abuso da máquina administrativa ainda preocupam os reformistas em muitos países.

A legislação no Brasil a respeito dessa prevenção contra o abuso da máquina é relativamente densa. Além da proibição explícita de doações diretas ou aportes de entidades públicas aos candidatos, o próprio instituto da não-reeleição (agora amenizado para a proibição de um terceiro mandato consecutivo) é uma barreira contra o abuso da máquina. Adicionalmente, a legislação limita determinados atos da administração pública em época eleitoral, como a realização de concursos. A Lei de Responsabilidade Fiscal igualmente reduz a discricionariedade dos dirigentes e previne contra a instrumentalização da administração para fins eleitorais.

Distorções pelo poder econômico: Outro tema clássico da distorção de condições competitivas se refere aos aportes provenientes do *poder econômico*. Candidatos com programas mais próximos a poderosos interesses econômicos teriam mais chances de eleger-se que outros. Assim, a representação dos cidadãos tenderia, por influência da desigualdade maciça de recursos alocados às suas campanhas, a favorecer os interesses econômicos, em detrimento dos interesses dos cidadãos. A representação seria plutocrática, não da *pólis*.

A medida formalmente mais conseqüente para limitar o poder econômico é barrá-lo totalmente do financiamento de campanhas, ou limitar a influência de grupos privados específicos nas campanhas. Em alguns sistemas de financiamento político, os apor-

tes de interesses organizados para campanhas são vetados. Em alguns países, grupos religiosos são barrados desse tipo de engajamento político.

Como em outros regimes autoritários, no Brasil os interesses organizados de trabalho e capital foram proibidos de se envolver financeiramente em campanhas durante a ditadura militar. O veto lembra um dos casuísmos para influenciar a competição política, já que o poder econômico de sindicatos não poderia ser substituído pelos indivíduos neles organizados, ao passo que as doações de empresas poderiam ser realizadas alternativamente pelos seus donos. Não obstante, esse veto continua em vigor até os dias atuais.

O papel crítico da mídia: os meios de comunicação de massa gozam de uma atenção crescente nas normas sobre o financiamento político. A sua importância deriva de dois fatores: primeiro, do papel do jornalismo como observador crítico da política e, segundo, dos meios de comunicação como veículo de espaço publicitário. A preocupação com a comercialização do espaço publicitário se manifesta em diferentes tipos de normas, que incluem tanto a garantia de espaço nesses veículos como eventuais limitações de acesso à mídia, em outros casos incluindo a regulação de preços equitativos para todos os candidatos. Um segundo conjunto de medidas se refere à garantia de acesso gratuito a rádio e televisão, seja limitado à rede pública, seja estendido aos canais privados.

No caso brasileiro, as regulações relativas à mídia enquanto espaço de jornalismo, bem como enquanto veículo de publicidade, são densas. Quanto à atividade jornalística, a legislação regula de forma detalhada a atividade da mídia que trabalha em concessão pública, impondo ao jornalismo no rádio e na TV regras para garantir a neutralidade na atividade jornalística e tratamento dos candidatos em condições de equidade.²⁶

26 Os artigos 45 e 46 da Lei eleitoral (Lei 9.504/1997) definem limitações quanto ao tratamento diferenciado de candidatos ou partidos no *(continua)*

O espaço publicitário é igualmente regulado em detalhe: anúncios na mídia impressa poderão ser comercializados, mas o espaço por edição é limitado a tetos estabelecidos previamente por candidato. Eventuais descontos concedidos pelos jornais ou revistas devem ser registrados como doações ao candidato ou partido. Quanto à mídia eletrônica, não é permitida a comercialização de anúncios publicitários pagos. A propaganda em rádio e televisão se limita exclusivamente ao espaço alocado gratuitamente.

Subsídios públicos diretos e indiretos: Além desta primeira linha de intervenção, eliminando os abusos de máquina administrativa e aparando as imperfeições do mercado, numa outra linha o mercado imperfeito do financiamento privado é substituído, parcialmente ou integralmente, pelo financiamento público. Na medida em que este último ganha peso no conjunto dos recursos disponíveis para a competição, cresce a responsabilidade do poder público na produção de fórmulas para definir o volume de financiamento necessário e para resolver a questão da justiça distributiva. Quanto recurso é necessário para garantir condições razoáveis de competição?²⁷ Quem deverá receber quantos recursos públicos, em qual proporção e em função de qual critério?

Alguns modelos de distribuição se orientam pelo *princípio da equidade* entre os candidatos. Para garantir justiça nas chances de competição, cada competidor deverá dispor de recursos iguais.²⁸ Em muitos países, ao menos parte dos recursos públicos é alocada

(*continuação*) noticiário e em debates organizados na rádio e TV. Resta a dúvida se a norma legal é uma forma eficiente para monitorar o jornalismo para fins partidários.

27 A questão de definir a demanda absoluta se coloca da mesma forma quando é definido um teto para os gastos de cada campanha.

28 Este mesmo princípio rege também quando limites máximos para as campanhas são adotados. A diferença é que no caso dos limites para gastos, os candidatos não necessariamente atingirão esses limites, dependendo da sua capacidade de arrecadação.

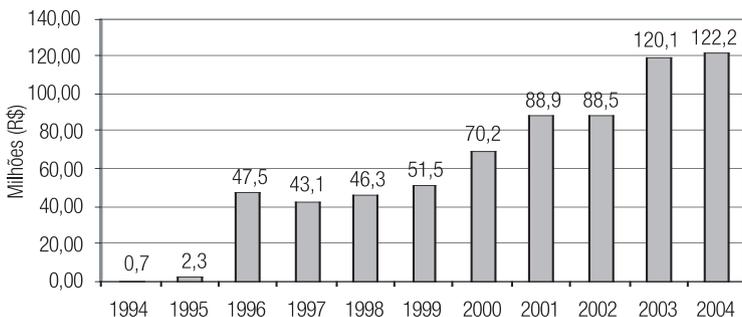
dessa forma, oferecendo condições mínimas em termos de recursos para todos os competidores. Grande parte dos países que contam com recursos públicos vultosos adota sistemas onde a distribuição dos recursos segue algum *critério de desempenho*. Os modelos mais importantes são: a alocação segundo o sucesso eleitoral no passado, que cria um sistema de perpetuação de relações de forças. Aqueles que conseguiram um bom resultado eleitoral no passado terão mais recursos disponíveis no futuro e, portanto, mais chances de repetir o sucesso. Uma alternativa é a alocação segundo o critério do sucesso eleitoral atual. Neste caso, a eleição se torna extremamente competitiva, uma vez que os competidores terão os seus gastos reembolsados, desde que tenham êxito no pleito.²⁹ Esses dois exemplos mostram como detalhes aparentemente técnicos na alocação de recursos públicos poderão influenciar profundamente a competição eleitoral e moldar o sistema político no longo prazo.

A questão dos critérios de distribuição de subsídios estatais e o seu impacto sobre as chances de sucesso de cada competidor se repetem também em relação às outras modalidades de recursos públicos. São estas as isenções de taxas, tarifas e impostos, os serviços públicos gratuitos, o acesso gratuito à televisão, a dedutibilidade de doações do imposto de renda, cessão de espaços e bens públicos, entre outros.

O financiamento público no Brasil tem uma importância significativa, uma vez que tanto os recursos alocados de forma direta como também os subsídios indiretos são consideráveis. Com as reformas em consequência do escândalo Collor-PC, o fundo partidário foi finalmente dotado com recursos orçamentários significativos. O total dos valores anualmente alocados a todos os partidos gira atualmente em torno de 120 milhões de reais (Quadro 5).

29 Isto geralmente envolve algum tipo de adiantamento e reembolso. Mais uma vez, a capacidade dos candidatos/partidos de pré-financiar a campanha, através de empréstimos bancários, poderá influenciar as chances de competição.

Quadro 5. Fundo partidário: evolução 1994-2004.



Quadro 6. Valor comercial do horário eleitoral gratuito (em R\$).

Estimativa do valor comercial do horário eleitoral gratuito em rede nacional						
	2 blocos diários (50 min. cada)	Valor total de comerciais	Valor de comerciais por emissoras			
			Globo	SBT	Bandeirantes	Record
Segunda a sexta-feira	13h-13h50	10.346.980	6.906.400	1.378.980	1.353.000	708.600
Segunda a sexta-feira	20h30-21h20	47.143.700	28.421.000	9.091.900	3.764.000	5.866.800
Sábado	13h-13h50	17.147.680	6.906.400	1.378.980	3.008.000	5.854.300
Sábado	20h30-21h20	45.252.700	28.421.000	9.091.900	1.873.000	5.866.800
Total*		2.386.576.080				

*Seis semanas (segunda-feira a sábado) e uma semana (segunda-feira a sexta-feira).

Fonte: Cálculo próprio a partir de tabelas de preço das emissoras, válidas em set. 2005.

Obs: O horário eleitoral gratuito está regulado nos Artigos 44-57 da Lei Eleitoral 9.504 de 1997.

Os partidos têm direito a transmitir gratuitamente os seus programas nos 45 dias antes da antevéspera da eleição, de segunda a sábado. Isto representa 6 semanas de transmissão de segunda-feira a sábado e na semana antes do pleito de segunda-feira até sexta-feira. Os horários de transmissão são das 13h às 13h50 e das 20h30 às 21h20.

Para efeitos de simulação do valor do espaço publicitário concedido gratuitamente aos partidos políticos, foram somados os preços para comerciais veiculados em rede nacional nos quatro canais Rede Globo, SBT, Bandeirantes e Rede Record, conforme as tabelas de preço em vigor em agosto 2005.

Considerando o valor comercial do horário eleitoral gratuito, esse recurso se revela como mais importante. O valor do preço comercial do horário eleitoral gratuito na TV (100 minutos por dia durante 45 dias antes do pleito) pode ser estimado em torno de 2,4 bilhões de reais (Quadro 6).³⁰ A este valor teria que se somar outro, referente ao espaço veiculado em todas as estações de rádio. A estimativa do valor econômico do espaço publicitário deixa transparente a importância do horário eleitoral gratuito disponibilizado aos competidores, uma vez que representa 20 vezes o valor do fundo partidário e 3 vezes o valor total do financiamento de todas as campanhas eleitorais em 2002, declaradas à Justiça Eleitoral.

Quanto à questão da justiça distributiva, uma pequena fração dos recursos públicos é alocada de forma equitativa. No caso dos recursos anualmente distribuídos aos partidos pelo fundo partidário, 1% do valor total, e no caso do horário eleitoral, 1/3 do tempo, é distribuído entre todos os competidores de forma equitativa. A maior parte dos recursos (99% do fundo partidário e 2/3 do horário eleitoral) é distribuída de forma proporcional ao sucesso eleitoral na última eleição para a Câmara de Deputados.³¹

4.3 Integridade dos representantes

Há, finalmente, uma terceira preocupação referente à integridade do representante eleito. Este, como qualquer outro ocupante

30 É importante separar vários valores referentes ao horário eleitoral gratuito: o valor apresentado se refere ao valor comercial do espaço de publicidade. O custo é compartilhado entre os meios de comunicação e a receita federal, uma vez que esses valores poderão ser abatidos da base do imposto de renda das emissoras. Quanto aos partidos políticos, o valor comercial acima citado poderá ser considerado o benefício direto, uma espécie de subsídio. É importante lembrar que o horário eleitoral produz igualmente custos consideráveis, incorridos na produção das peças de publicidade.

31 A distribuição do fundo partidário se dá em função dos votos na última eleição; o horário eleitoral é distribuído dependendo da composição da Câmara após a última eleição.

de um cargo público, como parlamentar ou governante, poderá se envolver em arranjos corruptos, favorecendo aqueles que aportaram recursos para as suas campanhas. O financiamento político assumiria o papel de um suborno.³² Nesse caso, a relação promíscua entre doador a campanhas e representante político retribuindo com favores poderá estar apoiada tanto em livre arbítrio, em uma relação de dependência do candidato com seus apoiadores da iniciativa privada, ou na pressão sobre o empresário para aportar recursos para as futuras campanhas.

Evitar conflitos de interesse: As medidas preventivas incluem o veto a determinados grupos de risco de doadores, como por exemplo, concessionárias de serviços públicos, empresas com obras ou serviços em curso ao Estado; a limitação da relação de dependência entre doador e candidato; a substituição parcial ou total do financiamento privado pelo financiamento público ou a transparência, com a finalidade de expor possíveis arranjos corruptos ao escrutínio da opinião pública.

Os grupos de risco vedados de doarem recursos incluem entidades que mantêm relações contratuais com o Estado ou dependem de outra forma do poder público.³³ Nos diferentes países, incluem-se aí freqüentemente entidades que recebem recursos públicos, que trabalham em regime de concessão ou permissão pública, que prestam serviços ou realizam obras para o Estado.

No caso brasileiro são excluídas todas as entidades que recebem recursos por meio do Estado, bem como as entidades que traba-

32 Há autores afirmando a diferença entre o fim puramente privado de subornos, em contraste com a finalidade eleitoral das doações a campanhas, vinculadas a futuros favores. Uma vez que a eleição para um cargo também representa uma conquista privada no sentido material, ou um aumento de prestígio político para os líderes políticos envolvidos, tal diferença é relativizada.

33 *Stricto sensu*, todas as atividades empresariais são profundamente influenciadas pela atividade do Estado como fiscal, regulador, investidor etc. A identificação de grupos de risco depende de circunstâncias especiais com riscos específicos.

lham em regime de permissão ou de comissão do Estado. Adicionalmente, entidades de classe ou sindicatos são excluídas como doadoras. É difícil pensar, nos dias de hoje, em uma justificativa razoável para a exclusão de sindicatos de trabalhadores ou empregadores do rol das entidades financiadoras de eleições. Na maioria dos países essas organizações são reconhecidas na sua função de organizar demandas e as encaminhar ao sistema político, o que os torna interlocutores naturais com os partidos políticos.

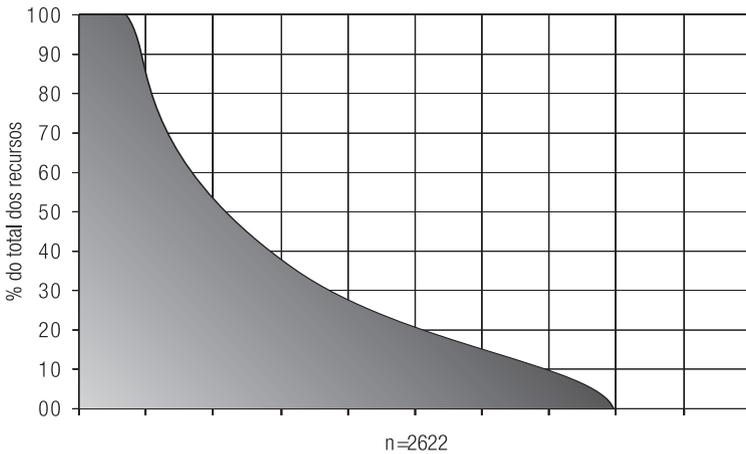
Uma outra característica do caso brasileiro é a permissão de doações por empresas com relações contratuais com o Estado. Empreiteiras que dependem da realização de obras e empresas que prestam serviços ao Estado são extremamente vulneráveis a possíveis chantagens ou posteriores favorecimentos em função de doações. É grande a lista de entidades que são potencialmente beneficiadas por decisões ou medidas administrativas do governo, entre estes os bancos, como ficou ilustrado no decorrer dos escândalos atuais.

Limitar a dependência entre candidato e doador: alguns países introduziram limites específicos quanto a relações entre doadores e financiadores. O objetivo desses regulamentos é evitar uma possível relação de dependência entre o candidato e o doador. Uma primeira fórmula é a limitação dos recursos privados em relação ao total do financiamento, dando mais espaço ao financiamento com recursos públicos. Outra variação é a limitação do financiamento de um doador em relação ao financiamento total. Os candidatos ou partidos não podem receber mais que determinado valor de um único doador. Regras nesse sentido tentam prevenir uma relação perigosamente estreita entre doadores e candidatos. Em ambos os casos, os candidatos são protegidos das influências espúrias dos financiadores.

Não existe nenhuma regra nesse sentido no Brasil. Tanto o financiamento privado global como também o financiamento por doadores individuais não sofrem nenhum tipo de limitação. Ao contrário, a análise dos dados das prestações de contas mostra números dramáticos relativos a esse segundo problema da

dependência unilateral do candidato dos seus principais financiadores (Quadro 7). Grande parte dos candidatos a deputado federal depende exclusivamente de recursos de um único doador. Para 23%, o principal doador contribui mais da metade dos recursos.

Quadro 7. *Dependência de candidatos a deputado federal em 2002 do principal doador.*



Transparência para prevenir troca de favores: um dos pressupostos para identificar possíveis ligações entre doações e futura retribuição de favores é a transparência do financiamento político, tanto para a Justiça Eleitoral como também para a sociedade. Em grande parte dos países, os recursos são fiscalizados por uma instituição externa. Em muitos casos, a independência dessa instituição é bastante limitada, devido à forma de nomeação dos seus dirigentes. Além da prestação de contas a órgãos públicos, a sociedade civil assume um papel crescente. Para que cidadãos, imprensa e organizações sociais possam participar ativamente do monitoramento das finanças eleitorais, é necessário que os dados estejam disponíveis ao público. Sistemas tradicionais de acesso a esses dados dependem da solicitação por parte dos interessados. Os

modelos mais modernos contam com a divulgação pró-ativa, por meio de tecnologias como a *internet*.

Sistemas de prestações e divulgação de contas baseados na idéia do voto informado trabalham com modelos de prestações de contas concomitantemente ao processo eleitoral. Nesse caso, o papel do cidadão como monitor e fiscal das finanças eleitorais é antecipado, abrindo a possibilidade de usar o perfil de financiamento como um dos critérios da escolha eleitoral.³⁴

Em muitos aspectos, o modelo de prestação de contas no Brasil é bastante avançado quando comparado com outros países. A definição do financiamento é mais ampla que em outros países. A prestação de contas sobre as movimentações financeiras nas campanhas é organizada em mais detalhe. Todos os ingressos e gastos devem ser registrados, com a identificação individual de doações e pagamentos. Para facilitar o controle, todos os recursos devem ser canalizados por uma única conta bancária de campanha. São igualmente identificados os coordenadores financeiros da campanha. Para completar, a contabilidade incluiria não somente os recursos monetários, mas igualmente em espécie. Visto sob a ótica da comparação internacional, é um sistema bastante completo.

Uma última modificação significativa foi a introdução da prestação de contas em formato eletrônico, estabelecida obrigatoriamente pelo Tribunal Superior Eleitoral a partir da eleição de 2002. Essa modificação abriu as portas para um outro patamar de controle e de fiscalização dos dados pela Justiça Eleitoral. Diante do

34 Pelo menos duas soluções heterodoxas utilizadas para diminuir o risco das relações corruptas entre doador e candidato não podem ser tratadas em detalhe aqui. A primeira concepção é a instalação de um fundo de financiamento público para o qual os doadores poderão dirigir as suas contribuições. Este sistema serviria como canalizador de demandas daquelas entidades que tentam manter boas relações com todos os possíveis futuros governantes. Outra solução mais heterodoxa se baseia na idéia de doações anônimas, onde o candidato não saberá da origem dos recursos encaminhados pelos doadores. Um sistema de doações reservadas foi instituído no Chile. Para maiores informações: (ACKERMANN, AYRES, 2002).

numero elevado de contas de campanhas individuais (em torno de 18 mil em eleições estaduais e nacionais; mais de 300 mil em eleições nacionais), registros eletrônicos permitem uma fiscalização mais eficiente e a ampla divulgação dos dados aos cidadãos.

Existem, de forma embrionária, alguns elementos de prestação de contas concomitantemente às eleições. Um primeiro elemento é declaração dos tetos de campanha que são informados pelos próprios candidatos ou partidos no início das eleições. Outro elemento nessa direção é a prestação de contas mensal dos partidos políticos durante o processo eleitoral. A maior falha do sistema de prestação de contas é o não-cumprimento desta exigência mínima na realidade. Um dos grandes desafios é combater a prática de trabalhar com caixas-dois.

4.4 O desafio da lei que pega

Mencionamos inicialmente três valores que concentram a atenção dos legisladores na regulação do financiamento político: a recuperação do ideal democrático da equidade cidadã, a modelação da competição entre partidos e candidatos e a prevenção contra arranjos corruptos entre doadores e futuros representantes. Uma preocupação adicional, perpassando todas as épocas e países, diz respeito à possibilidade de implementação da lei. Para explicar a relação entre a realidade do financiamento e tentativas de regulação, alguns autores usam fenômenos hidráulicos como ilustração: os recursos fluem naturalmente para os candidatos, abrindo brechas na lei ou descobrindo novos caminhos, cada vez que uma nova regra é estabelecida.

Acabar com a impunidade: para vencer o desafio de regular o financiamento político, os reformadores recorrem a duas estratégias. A primeira inclui o fortalecimento de controles e a aplicação de sanções mais severas. São necessários órgãos públicos independentes e capacitados para cumprir esta tarefa. A autonomia e eficiência dessas instituições dependem, dentre outros elementos, da

independência da sua direção e da capacidade profissional e técnica para dar conta da tarefa de fiscalização. Em muitos países, o papel da fiscalização não repousa mais exclusivamente nos ombros do poder público. A imprensa, os competidores políticos e a sociedade civil observam atentamente a questão de financiamento político.

Realismo na confecção de novas regras: uma segunda estratégia na difícil tarefa de regular o financiamento político de forma sustentável é tornar a praticabilidade de novas regulações um critério central quando novas normas são discutidas. Em muitos casos, normas mais rigorosas foram abandonadas em favor de regulações mais permissivas, porém com maior probabilidade de implementação e fiscalização. Os sistemas de financiamento político em todos os países representam compromissos entre ideais democráticos e a real necessidade de levantar recursos para financiar partidos e campanhas.

As modificações na regulação do financiamento político no Brasil após o escândalo Collor-PC representam um passo na direção de um sistema mais realista, permitindo a doação de recursos privados das empresas para as campanhas eleitorais. Uma vez que os recursos benéficos, como contribuições partidárias e pequenas doações não providenciam recursos suficientes, os partidos e candidatos terão que recorrer às contribuições empresariais para cobrir seus gastos eleitorais. Com as reformas após 1992, as doações de empresas se tornaram legais e o legislador exige a prestação de contas sobre esse financiamento. Mesmo sem um balanço claro a respeito das investigações atualmente em curso, o atual sistema de financiamento político continua apresentando gravíssimos problemas. Discutiremos no próximo item as principais propostas apresentadas.

5. Alternativas para reformas

Remendos pontuais: a legislação quanto ao financiamento eleitoral e partidário está em vigor há pouco mais de uma década, desde as reformas introduzidas em reação ao escândalo Collor-PC

Farias. Nesse tempo, várias propostas foram apresentadas, algumas com reformas pontuais, outras propondo modificações mais profundas. Um grande número de projetos de lei, encaminhados por diversos parlamentares, não passou da fase inicial da apresentação da proposta.

A proposta radical do financiamento público exclusivo: no entanto, a partir dos trabalhos de comissões de reforma política durante várias legislaturas, ganhou consistência uma proposta de reforma que conta com o apoio de representantes importantes das forças políticas no Congresso Nacional.³⁵ Esse projeto (Projeto de Lei 2.679/03) modifica dois aspectos importantes do sistema de financiamento político. O primeiro consiste na introdução de um sistema de listas pré-ordenadas, que terão como conseqüência a disputa eleitoral em torno de legendas partidárias, e não mais de candidatos individuais. O segundo elemento da reforma é a introdução do financiamento público exclusivo em anos eleitorais, com o conseqüente aumento significativo dos valores orçamentários alocados (que passariam de 120 para 850 milhões de reais).³⁶

Os defensores desse projeto enumeram uma série de efeitos positivos esperados da reforma. A primeira medida, a lista fechada, com seus impactos sobre as relações entre os representantes, os seus

35 O projeto foi discutido e aprovado no Senado Federal e passou por todas as Comissões da Câmara de Deputados, esperando para entrar na pauta de votação desta casa. Para vigorar para a próxima eleição este projeto teria que ser aprovado até o final de setembro de 2005, um ano antes do pleito em 2006. Caso este prazo não seja cumprido, é provável que a discussão sobre possíveis reformas seja reaberta em conseqüência dos achados das atuais investigações em torno dos escândalos mensalão, correios e os processos de cassação de mandatos.

36 Tecnicamente, essa mudança se daria a partir do aumento do fundo partidário em anos eleitorais para R\$ 7,00 (sete reais) por eleitor. Em anos não-eleitorais, o atual valor seria mantido. O financiamento dos partidos com doações privadas, proibido em anos eleitorais, continuaria permitido em anos sem pleito.

respectivos partidos e os eleitores, são assuntos fora do âmbito da presente discussão. No entanto, a lista fechada teria efeitos colaterais sobre os custos das campanhas, sobre os quais se poderão tecer algumas reflexões. Do fim da individualização das campanhas se poderia esperar um barateamento das competições eleitorais, uma vez que as disputas pulverizadas entre candidatos, inclusive da mesma legenda, seriam substituídas por disputas entre alguns partidos. Por outro lado, os partidos passariam a ter disputas intrapartidárias em torno do preenchimento das listas ordenadas, com efeitos ainda não previsíveis, inclusive no campo da mobilização de recursos.

O segundo elemento da reforma, referente ao financiamento público exclusivo das campanhas, tem mais implicações, tanto do ponto de vista de princípios como de ordem prática. As posições a favor do financiamento público são fundadas na desconfiança contra qualquer tipo de recurso privado, principalmente aportes de grande volume. A alocação exclusiva de recursos públicos, assim sustentam os defensores, ajudaria a amenizar os três problemas abordados neste estudo. Tornaria os cidadãos mais iguais, porque estes participariam unicamente através do voto; qualquer engajamento através de recursos seria descartado. Resultaria em competições mais justas porque os candidatos receberiam recursos segundo critérios pré-estabelecidos. E cortaria o vínculo entre dinheiro e representação, porque os candidatos não ficariam amarrados aos interesses dos seus financiadores.

Os argumentos de ordem prática a favor do financiamento público se referem aos custos para os cofres públicos e à fiscalização. Os defensores do financiamento público exclusivo argumentam que este, na verdade, não aumentaria, mas diminuiria o custo das campanhas para os cofres públicos. Reza o argumento que, no sistema atual de financiamento, os recursos públicos aportados à competição política não se limitam aos valores aportados ao fundo partidário e às deduções do imposto de renda das estações de rádio e canais de televisão em função do horário eleitoral gratuito. Recursos públicos em valores não estimados seriam usados ilegalmente

para refinancear doações generosas de empresas, na forma de contratos superfaturados para realizar obras e serviços para o Estado. O financiamento público exclusivo, diretamente do Orçamento, seria uma alternativa mais econômica e teria um efeito benéfico sobre a integridade das instituições públicas.

Outro argumento de ordem pragmática diz respeito à fiscalização dos recursos para partidos e eleições. Uma vez que não haveria mais recursos privados lícitos, a Justiça Eleitoral poderia se concentrar na identificação de eventuais aportes adicionais ilícitos. A combinação com a introdução das listas ordenadas ajudaria na detecção de irregularidades, porque no lugar de milhares de prestações de contas individuais haveria um número limitado de partidos a serem fiscalizados. Isso resultaria na redução do caixa-dois e tornaria as campanhas mais transparentes.

Críticas ao financiamento público exclusivo: apesar da consolidação de um consenso a respeito da hipótese do financiamento público exclusivo, há várias críticas, tanto da ordem de princípios como também em relação à sua implementação prática. Uma primeira posição identifica no financiamento privado não um mal em si. Ao contrário, defende que o apoio financeiro de pequeno volume é uma entre várias outras manifestações do enraizamento social dos partidos políticos. Bani-lo completamente seria um retrocesso em termos da democratização do sistema político brasileiro. Nessa concepção, a linha entre o financiamento desejável e indesejável não passa entre o financiamento público e o financiamento privado. Ao contrário, existem formas de financiamento privado benéficas para a democracia, como as doações de pequeno volume, e outras formas problemáticas.

Em relação ao financiamento público, a situação é parecida. Enquanto algum tipo de apoio pode ser benéfico, competições financiadas exclusivamente com recursos públicos representam um enorme risco de distorção do mercado político. Da mesma forma, o monopólio do financiamento público tornaria os competidores

políticos inteiramente dependentes do Estado, com implicações negativas sobre o seu compromisso com os problemas da sociedade. Outra faceta dessa dependência é a possibilidade de explorar essa relação de dependência, por exemplo, em processos que suspendem os recursos aos partidos em função de irregularidades.

Adicionalmente, em caso de financiamento público exclusivo, os critérios de distribuição deverão ser estudados com muito cuidado.³⁷ Caso o financiamento público substitua o mercado das contribuições e doações por um sistema regulatório de acesso pré-definido a recursos, o modelo de distribuição dos recursos influencia diretamente as chances de competição política no curto e no longo prazo. Sob esta ótica, a adoção do sistema de distribuição de recursos para campanha em proporção igual aos resultados na eleição anterior é questionável, pois representa a extrapolação desses resultados para a atual eleição.³⁸

Outros questionamentos se referem aos riscos do financiamento público exclusivo quanto à sua aplicabilidade prática. Críticos alertam que uma das grandes indagações a esse respeito consiste em se os financiamentos não declarados, de origem privada, poderão de fato ser reduzidos significativamente. Apesar das afirmações nesse sentido, vários fatores conspiram contra essa possibilidade, entre eles o fato de que o financiamento público exclusivo cobriria exata-

37 Há igualmente posições liberais dizendo que o financiamento é uma forma de expressão de opiniões políticas, e que portanto não deve ser limitado. Essa posição é forte nos Estados Unidos (SMITH, 2001), mas não encontra defensores igualmente conseqüentes no Brasil. Uma outra posição, derivada do liberalismo econômico, rejeita a alocação de recursos públicos para a competição política por considerá-la uma forma irresponsável de uso de dinheiro público. O uso desse argumento no contexto brasileiro tem feições populistas: não seria justificável a alocação de grande volume de recursos públicos para propaganda política em um país com carências sociais enormes.

38 Pela proposta em tramitação, grande parte dos recursos (85%) seria distribuída segundo esse critério, outra parte, de forma igual entre todos os partidos no Congresso Nacional (14%) e o restante dos recursos (1%), entre todos os partidos.

mente os gastos dos atuais valores declarados de financiamento privado. Se houver demandas ou ofertas reprimidas que justificam o caixa-dois no atual sistema de financiamento, estas continuarão com a mesma força num regime de financiamento público exclusivo. Adicionalmente, a proposta não muda nem a estrutura de controle na sua substância, nem as penalidades impostas aos transgressores. Portanto, nem do ponto de vista da prevenção, adequando a norma às demandas do mercado de financiamento político, nem do ponto das sanções, o projeto atual interfere sobre o fenômeno do caixa-dois.

Finalmente, em relação ao mesmo aspecto da fiscalização, o peso sobre os ombros da Justiça Eleitoral diminuiria em função do reduzido número de contas a serem fiscalizadas. Por outro lado, o peso político multiplicaria enormemente. Diante da possibilidade de detecção de erros ou problemas na prestação de contas, não seriam mais candidatos individuais os adversários a serem questionados. Ao contrário, a Justiça Eleitoral lidaria com os partidos políticos, defendendo a sua própria sobrevivência, uma vez que, no caso de irregularidades, correriam risco de perder o fundo partidário e, portanto, qualquer apoio pecuniário para as próximas eleições.

Um programa de reformas sustentáveis? O projeto do financiamento público exclusivo rompe radicalmente com o sistema de financiamento em vigor. Além das promessas quanto ao efeito moralizador sobre a política, a proposta representa um passo no escuro. Aparentemente, é um jogo de alto risco. Por outro lado, não houve até o momento apresentação de um projeto que prometa o aperfeiçoamento do atual sistema, com uma clara visão dos valores a serem alvejados. Este artigo pretende dar uma pequena contribuição para esclarecer a relação entre os valores democráticos em jogo e as várias ferramentas de intervenção sobre o sistema de financiamento político. Uma reforma que não reaja somente aos impulsos de uma crise em curso, mas pretenda dar uma contribuição à consolidação democrática, deverá abordar as

questões da equidade cidadã, da competição sem distorções e da integridade dos representantes. Além disso, é indispensável uma forte dose de realismo na confecção de novas regras, para não se construírem outras fachadas velando a realidade. Talvez seja mais adequado pensar em uma seqüência escalonada de reformas, para permitir aos atores – candidatos, doadores, mas, principalmente, órgãos fiscalizadores e sociedade – construir em cima de experiências consolidadas e incorporar as novas exigências sucessivamente e com mais eficiência.

Referências bibliográficas

- ACKERMANN, Bruce, AYRES, Ian. *Voting with dollars. A new paradigm for campaign finance*. New Haven and London: Yale University Press, 2002.
- AUSTIN, Reginald, TJERNSTRÖM, Maja (Eds.). *Funding of political parties and election campaigns*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2003.
- CINTRA, Antonio Octavio. *A proposta da reforma política*. Brasília: Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados, Brasília, 2005.
- DUTRA, Eloy. *IBAD: sigla da corrupção*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.
- GRINER, Steven, ZOVATTO, Daniel (Eds.). *De las normas a las buenas prácticas*. El desafío del financiamiento político en América Latina. San José: Organización de los Estados Americanos (OEA) / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2004.
- JORGE, Vladimir Lombardo. Os meios de comunicação de massa nas campanhas eleitorais. *Comunicação & política*, n.s., v.4, n.1, p. 126-133, 1997.
- RABAT, Marcio Nuno. *Histórico de reformas*. A que se refere a expressão “reforma política” nas discussões em curso no Congresso Nacional. Brasília: Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados, 2002.
- SMITH, Bradley. *Unfree speech: the folly of campaign finance reform*. Princeton University Press, 2001.

Resumo

O artigo analisa as normas e práticas de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais no Brasil. Uma breve análise das principais fontes de financiamento e de uma retrospectiva das regras utilizadas no Brasil até 1992, são avaliadas as normas e práticas segundo critérios orientados pela defesa dos valores democráticos: a equidade entre os cidadãos, a distorção da competição entre candidatos, a integridade dos representantes eleitos e o desafio da “lei que pega”.

Com base nesses critérios são analisadas as propostas de reforma política em discussão no Congresso Nacional, e feitas recomendações baseadas em ritmos e profundidades diversas de reformas, levando-se em conta de que a aprovação de mudanças nas regras esbarra na formação de um consenso pelos mais atingidos pelas reformas, ou seja, políticos e partidos.