

O Financiamento de Campanhas Eleitorais

Bruno Wilhelm Speck

O que compreende o financiamento de campanhas eleitorais?

Por financiamento de campanhas eleitorais entendem-se os recursos materiais empregados pelos competidores em eleições populares (partidos e candidatos) para organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhes conferirem o voto. Não compreende os custos da organização do processo eleitoral, como o registro de eleitores, a instalação das urnas, os profissionais e voluntários recrutados para servir no dia da eleição, a adjudicação de processos, etc. que correm por conta do Estado. Também não compreendem o financiamento ordinário das organizações partidárias ou a remuneração dos representantes eleitos, apesar de ambas as fontes terem muitos vasos comunicantes com o financiamento de campanhas. Por outro lado, todos os gastos com a finalidade de convencer eleitores a votarem a favor de determinado projeto político, partido ou candidato podem ser considerados gastos de campanha.

Um dos problemas de delimitação do fenômeno de financiamento de campanhas eleitorais diz respeito à identificação do período de campanha. Mesmo que a legislação em muitos países defina um período oficial para a campanha, através de uma definição legal, a dinâmica da realidade política muitas vezes se impõe com força maior. As pré-campanhas dentro dos partidos, para competir pela nomeação como candidato, são uma tendência do processo de democratização dos partidos em muitos países.

Mesmo que ainda não tenham atraído a atenção dos observadores em muitos países, elas igualmente envolvem recursos e são parte do financiamento eleitoral.

Outro problema de desenhar uma linha divisória se refere aos atores envolvidos no financiamento eleitoral. A arrecadação, administração e alocação dos recursos correm, tipicamente, por conta ou dos partidos políticos ou dos candidatos, dependendo do sistema eleitoral e da cultura política. Em reação à legislação eleitoral, outras modalidades de financiamento se tornaram frequentes. Alguns financiadores efetuam gastos com bens ou serviços em favor de candidatos ou partidos, evitando a contabilização desses valores como doação. Outras iniciativas são comitês em apoio a determinados candidatos ou temas, administrando recursos e atuantes com finalidade eleitoral. Ambos os fenômenos, muitas vezes originados para driblar restrições impostas pela legislação eleitoral, igualmente configuram financiamento eleitoral.

Apesar de que os recursos financeiros tendem a se tornar a moeda mais frequente no apoio material a campanhas eleitorais, formas de apoio material são bastante comuns. Empresas colocam veículos à disposição dos candidatos, fornecem camisetas ou outros bens. Prestadores de serviços ajudam com descontos em pesquisas, anúncios ou outros recursos valiosos em campanhas. Como a liquidez dos recursos pode ser um problema grande em campanhas, créditos financeiros por bancos ou outras instituições são um recurso importante para os partidos políticos. O pagamento de um fornecedor ou prestador de serviço poderá adquirir o caráter de um crédito, ou, caso esse pagamento nunca ocorra, deverá ser contabilizado como contribuição. Os aportes em espécie, os descontos e serviços gratuitos bem como os créditos financeiros, mesmo que de difícil contabilização, são parte do financiamento da política.

Necessidade de recursos e riscos decorrentes do financiamento de campanhas

O assunto do financiamento da competição política se tornou um tema sensível em todas as democracias modernas. Em sistemas com eleições competitivas, a propaganda eleitoral é um ingrediente necessário para a comunicação entre os cidadãos e os candidatos a cargos políticos. A competição por votos seria impossível sem os recursos necessários para convencer o eleitor. O dinheiro tem um papel positivo na competição política, mas também há riscos decorrentes do financiamento político.

As críticas dirigidas ao tema do financiamento da competição eleitoral se referem a problemas de naturezas diferentes. Uma *primeira crítica* se refere à possível distorção da competição eleitoral pelo peso dos recursos financeiros em campanhas ou pela distribuição desses recursos entre os competidores. Na primeira variante a acusação se refere ao encarecimento das campanhas eleitorais como indicador de uma crescente manipulação do eleitorado pelas modernas técnicas de propaganda e comunicação. O objetivo da diminuição da importância do dinheiro na política coincide com o ideal de uma relação mais orgânica e consciente entre os partidos políticos e o seu eleitorado. A mera influência do dinheiro é vista como uma influência maléfica sobre o processo eleitoral.

A segunda variante dessa mesma preocupação com o processo eleitoral diz respeito à distorção da competição eleitoral a partir da distribuição dos recursos. As causas mais importantes de distorção da competição eleitoral por um desequilíbrio nos recursos disponíveis para a campanha são: o poder econômico dos candidatos que autofinanciam as suas campanhas; o abuso de recursos do Estado para financiar unilateralmente candidatos ou partidos governistas; e o acesso desigual ao financiamento privado. Um dos problemas na busca por soluções para essa distorção reside na dificuldade de identificar qual seria uma distribuição

justa dos recursos entre os candidatos. A distribuição totalmente eqüitativa dos recursos entre todos os candidatos ou partidos é raramente defendida. A própria distribuição desigual dos recursos expressa também o enraizamento social de alguns partidos e a falta de apoio popular para outros.

A *segunda crítica* ao financiamento político se refere à subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política. A ampliação do sufrágio a todos os cidadãos, processo consolidado na maioria dos países modernos durante o século 20, está baseada no princípio da igualdade do voto. A possibilidade de influenciar o processo de representação pela via de doações a partidos e candidatos abre novamente a questão das garantias mínimas para assegurar a eqüidade dos cidadãos. Em sistemas de financiamento político sem regulação os cidadãos têm capacidade muito desigual de aportar recursos para campanhas eleitorais. Adicionalmente, a legitimidade de entidades estrangeiras, empresas, organizações sociais ou instituições em influenciarem o processo eleitoral por meio de doações pode ser questionada. Em defesa desse princípio da igualdade, muitos países vetam qualquer contribuição de determinados atores ou estabelecem tetos máximos para as doações para restabelecer parcialmente o princípio da igualdade.

A *terceira crítica* diz respeito à possível dependência dos candidatos eleitos dos seus financiadores, que poderá se expressar na futura concessão de favores, vantagens ou na representação privilegiada dos interesses, uma vez que os candidatos se elegeram como chefes de governo ou representantes da sociedade. Esta relação de trocar apoio financeiro à campanha por benefícios aos financiadores, claramente, viola os deveres de representação e tem um ônus para a sociedade. Estas doações que compram acesso ao poder ou outras vantagens se aproximam da definição da corrupção na área administrativa.

Variações em torno da corrupção da representação política pelo financiamento de campanha incluem também situações inversas, em que a concessão de contratos vantajosos ou outros favores ocorre antes da campanha eleitoral. Há também situações onde empresas privadas sofrem pressão por meio de órgãos de fiscalização, de licenças concedidas ou contratos mantidos com o Estado, aproximando o financiamento da extorsão. Em ambos os casos o problema do financiamento privado se mescla fortemente com a questão do abuso da máquina governamental para fins eleitorais.

A regulação do financiamento político e a discussão sobre a sua reforma estão fortemente vinculadas à questão dos objetivos da reforma. A discussão sobre as ferramentas de regulação mais adequadas se desenvolve em grande parte em função dos riscos percebidos como mais prementes e dos valores que devem ser fortalecidos pela reforma: a garantia de uma competição eleitoral mais equilibrada, a independência entre financiadores e doadores ou o fortalecimento da eqüidade cidadã no financiamento das campanhas. Mesmo que estes objetivos não sejam mutuamente excludentes, as ferramentas a serem escolhidas para enfrentar cada um destes desafios variam bastante.

A regulação e reforma do financiamento da competição eleitoral no Brasil

Numa perspectiva comparativa a regulação do financiamento abrange três abordagens, cada uma com ferramentas diferentes, cuja combinação caracteriza o sistema de financiamento político de cada país.

A *primeira abordagem* se baseia na idéia de impor limites e vedações ao financiamento, de forma a minimizar os riscos decorrentes do financiamento. Isto inclui a vedação de doações estrangeiras, de empresas em geral ou somente das que mantêm relações contratuais, que dependem de licenças ou permissões do Estado, e a proibição de doações anônimas. Os limites

às doações permitidas assumem várias formas, desde a definição de valores máximos que doadores individuais podem usar para influenciar o processo eleitoral; limites para as contribuições desses candidatos ou partidos individuais; a definição de tetos para os gastos permitidos aos candidatos e partidos; a limitação do total dos recursos privados permitidos nas campanhas.

Outra vedação importante no financiamento político se refere ao uso unilateral de recursos públicos nas campanhas eleitorais. Hoje, na maioria dos países, o uso arbitrário de recursos do governo a favor de partidos ou candidatos é vedado por lei. Mas na prática a efetiva coibição do abuso da máquina estatal em favor de determinados candidatos freqüentemente ultrapassa o Código Eleitoral. Ele está fundamentado na construção de um serviço público livre de ingerências arbitrárias sobre o quadro de funcionários. Adicionalmente, a coibição do abuso da máquina passa pela reforma dos sistemas de compras públicas, dos sistemas tributários e de outras áreas de fiscalização e controle onde a arbitrariedade governamental abre margem para o abuso da máquina. Programas sociais de assistência individual a populações carentes podem induzir ao mesmo tipo de abuso, condicionando o voto dos eleitores. Recentemente a questão da alocação dos recursos para a publicidade governamental com fins eleitorais se tornou um tema de críticas em muitos países.

O sistema brasileiro, definido na Lei dos Partidos Políticos de 1995 e na Lei Eleitoral de 1997, estabelece que entidades ou governos estrangeiros, instituições públicas da administração direta ou indireta; empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades subsidiadas com recursos públicos; entidades de utilidade pública; concessionárias e permissionárias de serviços públicos, e entidades de classe ou sindical são vedadas de contribuir com recursos para partidos e campanhas. As definições entre as duas normas quanto às vedações variam ligeiramente (Lei dos Partidos Políticos 9.096/95, art. 31; Lei Eleitoral 9.504/97, art. 24).

Em uma comparação internacional a vedação do financiamento por entidades de classe e sindicatos, herdada ainda da ditadura militar no Brasil, poderia ser considerada anacrônica. A influência do conflito entre capital e trabalho sobre a representação política e o sistema partidário talvez seja menos preocupante em função da existência de certo equilíbrio de forças. Contrariamente, a omissão da legislação brasileira quanto a contribuições por empresas que prestam serviços ou realizam obras para o Estado é questionável, pois o risco de uma troca de favores entre o doador e o futuro governante é iminente.

A discrepância entre a Lei dos Partidos e a Lei Eleitoral é grande no que diz respeito ao estabelecimento de limites às doações. Enquanto a primeira não estabelece nenhum tipo de limite para o aporte de recursos privados, a segunda define tetos para as contribuições de pessoas físicas (10% da renda) e jurídicas (2% do faturamento). Esta norma causa estranheza por dois motivos: primeiro, a definição do teto de contribuições em função do poder econômico dos doadores está em conflito com a idéia de garantir a equidade entre os doadores. A atual legislação brasileira transforma a iniquidade social e econômica em norma para o financiamento eleitoral. Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei. Por outro lado, a inexistência destes limites para o financiamento dos partidos em combinação com a possibilidade de que partidos transfiram recursos para campanhas eleitorais criam um forte incentivo para contornar esta norma legal, utilizando os partidos políticos como intermediários. Esta brecha na lei torna o financiamento político menos transparente.

Finalmente, não existe um limite estabelecido pela legislação acerca de tetos para os gastos. A Lei Eleitoral apenas estabelece que os candidatos devam auto-estipular um teto para os seus gastos e comunicar esse valor à Justiça Eleitoral (Lei Eleitoral 9.504/97, art. 18). Essa regra é de difícil compreensão, pois não serve ao propósito de nivelar o

montante dos recursos gastos em campanhas, tornando as eleições menos custosas. Em resumo, o financiamento político no Brasil atualmente se caracteriza por ser muito permissivo quanto à origem e aos volumes dos aportes para os partidos e campanhas eleitorais.

A *segunda abordagem* na regulação do financiamento da política consiste na provisão de recursos públicos aos candidatos e partidos. A justificativa destes aportes públicos aos partidos pode ser o seu papel intermediário entre a sociedade e o poder público. Os partidos seriam remunerados pelo serviço que prestam ao sistema político. Outro motivo pragmático seria o provimento de recursos para substituir parcialmente as outras fontes de financiamento e diminuir os riscos decorrentes do uso ilegal da máquina ou do financiamento privado. Neste caso a justificativa é instrumental. Os partidos recebem recursos públicos para manter a sua independência.

As formas de financiamento público se dividem em três grupos: as isenções de impostos aos partidos e aos doadores; o acesso gratuito ou subsidiado a serviços públicos e instalações; os recursos orçamentários diretos. No caso brasileiro, a relevância econômica da isenção do imposto de renda concedido aos partidos políticos é limitada. No entanto, o acesso gratuito concedido aos meios eletrônicos de comunicação representa uma forte intervenção do Estado na competição eleitoral. O horário eleitoral gratuito em rádio e televisão foi introduzido em 1962, e durante a ditadura militar a legislação foi complementada em 1974, proibindo a contratação de propaganda adicional paga nestes meios. Desde então o sistema brasileiro se caracteriza pela concessão de amplo espaço gratuito aos partidos antes da eleição. Os 100 minutos diários concedidos durante 45 dias antes da eleição aos partidos em rádio e televisão representam uma dotação generosa, se comparada a outros países. O valor comercial deste espaço de propaganda, estimado em 2,4 bilhões de reais, ilustra a importância deste canal de comunicação na sociedade brasileira (Speck, 2005). O ho-

rário eleitoral gratuito é concedido durante as eleições nacionais, estaduais e municipais.

A distribuição deste espaço gratuito em um canal de comunicação tão importante quanto rádio e televisão é de central importância para os competidores, principalmente levando em conta a proibição do espaço adicional pago (Lei Eleitoral 9.504/97, art. 44). A Lei Eleitoral aloca 1/3 do espaço em frações iguais entre todos os partidos que apresentam candidatos na eleição e tiverem representação na Câmara dos Deputados. Com o número grande de partidos este espaço acaba sendo extremamente fracionado. Outros 2/3 do tempo são distribuídos de forma proporcional à composição da Câmara no início do período legislativo. A vinculação de um dos mais importantes recursos na eleição ao sucesso eleitoral no passado tende a perpetuar a relação de forças entre os partidos.

Outro fator de financiamento vai na mesma direção. Desde 1995 os partidos políticos recebem anualmente recursos diretos do fundo partidário no valor total de aproximadamente 1 real por eleitor (2005: 120 mil reais). Estes recursos não são destinados explicitamente às eleições, mas por outro lado a lei não proíbe tal utilização, exceto a 20% do Fundo Partidário que deve ser destinado a fins educativos. A distribuição de 99% dos recursos do Fundo Partidário se dá pelo critério do sucesso eleitoral na última eleição, perpetuando outra vez a relação de força entre os partidos através dos subsídios públicos (Lei dos Partidos 9.096/95, art. 41).

Os projetos sobre a ampliação do fundo partidário e a proibição dos recursos privados em anos eleitorais devem levar em conta a necessidade de se intensificar a fiscalização para coibir de forma eficiente o “caixa dois”. Outra preocupação é a importância dos critérios de distribuição dos recursos do Fundo, quando estes se tornam hipoteticamente o único recurso na campanha. Um desequilíbrio nesta alocação dos recursos públicos influenciará profundamente as chances dos competidores políticos.

A *terceira abordagem* na regulação do sistema de financiamento de campanhas consiste na criação de maior transparência sobre o financiamento da política. A justificativa para tal aposta na transparência inclui a necessidade de prestação de contas para verificação do cumprimento da legislação vigente, bem como a prestação de contas sobre a utilização dos subsídios públicos. A divulgação da informação sobre os financiadores permite que outros atores possam participar da fiscalização dessas declarações, denunciando informações incompletas ou falsas à Justiça Eleitoral. Também se argumenta que a forma como os partidos tratam da questão dos recursos durante a campanha dará pistas sobre a futura gestão dos recursos públicos. Porém, a justificativa central para a maior transparência sobre o financiamento das campanhas é o voto informado. A idéia básica é que o financiamento das campanhas é parte integral e essencial das propostas políticas que estão sendo apresentadas pelos partidos e candidatos. Para que os cidadãos possam fazer uma escolha baseada em informações, é necessário que saibam antes da eleição os principais dados sobre o financiamento.

Poucos países conseguiram avançar nesta direção da produção e divulgação de informações sobre o financiamento antes das eleições. No caso do Brasil, os avanços na prestação de contas foram grandes desde o escândalo em torno do ex-presidente Fernando Collor e seu coordenador de campanha Paulo César Farias. A Lei Eleitoral de 1997 obriga os candidatos e partidos a prestarem contas de forma detalhada sobre a origem e destino dos recursos utilizados na campanha. As doações são identificadas individualmente, incluindo nome dos doadores, o código da Receita Federal (CNPJ/CGC) e a data da doação. Também é obrigatório registrar as doações em espécie, estimando o seu valor em dinheiro. Todos os recursos de campanhas devem ser administrados em uma conta bancária única de cada candidato. A Justiça Eleitoral, responsável pela organização do processo eleitoral, completou este sistema com a introdução da prestação de

contas sobre o financiamento eleitoral em formato eletrônico e a divulgação dos dados para a sociedade.

Os escândalos políticos que sacudiram o país durante o ano 2005 tiveram forte vinculação com o tema do financiamento da política. Parte das revelações se referiu às prestações de contas incompletas de partidos e candidatos. Este fenômeno do “caixa dois” indica sérias falhas quanto à fiscalização da prestação de contas e à punição de transgressões. Por outro lado, é importante notar que os recursos declarados pelos candidatos somam mais de um bilhão de reais em cada uma das últimas eleições nacionais (2002) e municipais (2004). Com isso a fiscalização dos dados do “caixa um” pela imprensa e pela sociedade civil se tornou uma real possibilidade.

Por outro lado a lei ainda é falha no Brasil no que diz respeito à tempestividade da prestação de contas. A obrigação de prestação de contas concomitante ao processo eleitoral se limita ainda aos partidos políticos que durante as eleições devem prestar contas mensalmente à Justiça Eleitoral. Tecnicamente o sistema brasileiro está preparado para exigir informações detalhadas sobre o financiamento também dos seus candidatos durante a campanha. Para tornar o tema do financiamento um assunto para o voto informado do cidadão, seria necessário que estes dados sobre a origem e uso dos recursos em campanha estivessem amplamente disponíveis antes da eleição.

Referências

- BOHN, Simone Rodrigues da Silva; FLEISCHER, David; WHITACKER, Francisco. A fiscalização das eleições. In: SPECK, Bruno Wilhelm. *Caminhos da transparência*. Campinas: Editora Unicamp, 2002, p. 335-354.
- FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer*, ano 1, n. 10, p. 79-103, 2000.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. Funding parties and elections in Brazil. In: BURNELL, Peter; WARE, Alan (Ed.). *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press, 1998. p. 116-136.
- SAMUELS, David J. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 3, p. 845-863, August 2002.
- SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, ano 6, n. 2, p. 123-159, 2005.