

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO BRASIL E PROPOSTAS DE REFORMA

David Samuels

Introdução

A sabedoria popular diz que o dinheiro conta muito em política. Na maioria dos países, desvendar exatamente como o dinheiro influencia a política é quase impossível, pois não existe boa informação a esse respeito. Fora dos Estados Unidos, pesquisas empíricas sobre o impacto das finanças das campanhas são raras, pois poucos países permitem que seus candidatos levistem e gastem fundos. A maioria dos países emprega algum tipo de sistema de financiamento público para as campanhas, ou proíbe candidatos de levantar fundos diretamente. Em vez disso, os partidos nacionais arrecadam o dinheiro e gastam-no, e em poucos países esses partidos são obrigados a prestar contas dos gastos. Se existissem dados disponíveis, poderíamos compreender melhor o impacto do dinheiro sobre a política mundo afora.¹

O Brasil representa uma grande oportunidade para avançar nosso entendimento do impacto do dinheiro sobre as campanhas, além da sabedoria popular anedótica que vemos na mídia. Isso porque, ao contrário de outros países da América Latina, em 1993 o Brasil adotou uma lei que exige que todos os candidatos apresentem uma prestação de contas detalhada sobre as contribuições de campanha. Desde então, o TSE tem compilado os dados de todas as contribuições relatadas. São dados extraordinariamente detalhados, e cada registro inclui o partido do candidato e o número de identificação do TSE, data da contribuição, nome do contribuinte e valor. Os dados contêm centenas de milhares de candidatos a presidente, governador, senador, deputado federal e estadual.²

A primeira pergunta a ser respondida é se podemos confiar nesses dados. Muitos cétricos descartam sua utilidade por causa do amplo uso de caixa dois por partidos e candidatos, que faz com que muitas contribuições não sejam registradas. Essa é uma questão central: se os candidatos falsificam suas prestações de conta, não seremos capazes de aprender muito sobre financiamento de campanhas no Brasil a partir de dados oficiais do TSE. Em vez disso, teremos de acreditar nas histórias anedóticas que os “sabetudo” da mídia nos contam, ou nas “adivinhações” de consultores, baseadas em suas conversas com um subgrupo pequeno de políticos. Essas informações anedóticas, na minha opinião, não são muito úteis e servem apenas para piorar a imagem de um sistema que já é falho. Acredito que, quando discutem finanças de campanha com repórteres, os políticos tendem a exagerar o que acham que seus concorrentes estão gastando e subestimar o que eles mesmos estão planejando gastar.

Os dados do TSE de fato apresentam alguns problemas. Afirmo de antemão que sou o primeiro a reconhecer que as quantias declaradas não refletem completamente as quantias de fato usadas. Ainda assim, isso é verdade para todos os países, inclusive os Estados Unidos. Além do mais, mostrarei que ainda podemos aprender sobre a natureza dos financiamentos das campanhas no Brasil a partir de dados oficiais. A questão central que quero levantar é que, quando estudamos atentamente as informações desse banco de dados, percebemos padrões que se conformam com expectativas do senso comum em relação às diferenças entre candidatos, cargos e partidos nos gastos e tipos de campanha.

Por exemplo, candidatos a governador gastam mais do que candidatos ao Senado, que por sua vez gastam mais do que candidatos a deputado federal, que gastam mais do que candidatos a deputado estadual. Da mesma forma, os candidatos do PT declaram muito menos do que os do PFL. Além disso, veremos que empresas contribuem muito mais do que indivíduos, e que a maior parte dos contribuintes empresariais vem (não é à toa) de setores grandemente influenciados por regulamentação governamental ou muito dependentes de contratos públicos: bancos, setor financeiro, indústria pesada, construção civil.³

Esses padrões são intuitivos e sugerem (para surpresa de muitos) que os dados do TSE são de fato úteis. Se as prestações de contas fossem totalmente inventadas, então esses padrões não teriam emergido, pois os dados seriam um conjunto aleatório de números. Todavia, a probabilidade matemática de que os padrões nos dados que eu revelarei possam emergir de números aleatórios, para todos os objetivos, é zero. É claro que, “até nos Estados Unidos”, com suas pesadas exigências de declaração de finanças de campanha, os dados são imperfeitos. Ao explorar as finanças das campanhas, devemos simplesmente fazer o que der com o que está disponível. Os dados do Brasil são imperfeitos, mas ainda devemos perguntar: “O que podemos aprender sobre a política brasileira a partir desses dados?” Neste capítulo, discutiremos as seguintes questões. Primeiro, serão apresentadas uma exploração geral dos custos das campanhas eleitorais no Brasil e uma explicação para seu valor tão elevado. Depois, a distribuição dos financiamentos de campanha entre candidatos e partidos será explorada mais detalhadamente, revelando a desvantagem de partidos de esquerda como o PT. Os detalhes explicitados revelarão o domínio de interesses da elite econômica nos financiamentos de campanha, o que, como era de se esperar, reflete as forças socioeconômicas mais amplas atuantes na sociedade brasileira. Em seguida, vou explorar as conexões entre fontes de financiamento de campanha e resultados políticos. Por fim, discutirei implicações das descobertas feitas e várias propostas de reforma do sistema de financiamento de campanhas.

Os custos de campanha no Brasil

Primeiro, pretendemos confirmar empiricamente a “sabedoria popular” segundo a qual eleições brasileiras são extremamente caras em perspectiva comparada. Na tabela 1, temos o registro das contribuições declaradas para as eleições presidenciais de 1994, 1998 e 2002. Para essa, como para todas as outras tabelas, os valores foram corrigidos para representar os valores em reais equivalentes a dezembro de 2002.

Tabela 1
Contribuições declaradas, disputas presidenciais
(R\$ em agosto de 2002)

Ano	Candidato	Contribuições	Voto (%)
1994	F. H. Cardoso (PSDB)	77.219.290	54,3
	Lula (PT)	3.125.496	2,0
	Guilherme (PMDB)	23.062.571	4,4
	Assis (PPB)	470.937	2,7
1998	F. H. Cardoso (PSDB)	66.343.204	53,1
	Lula (PT)	3.372.438	3,7
	Ciça (PPD)	1.622.729	1,0
2002	Serra (PSDB)	16.177.712	22,2
	Lula (PT)	26.589.234	46,4
	Ciça (PPD)	13.028.981	12,0
	Danilo (PBB)	1.411.265	1,9

Obs.: Em 2002, contribuições para Serra, Ciça e Danilão são declarações dos Comitês Nacionais dos partidos. Para Lula, a declaração inclui uma declaração individual do candidato, assim como uma declaração do partido.

Embora possamos perguntar-nos se as quantias representam a realidade, os padrões são interessantes. É amplamente sabido que Fernando Henrique Cardoso gastou mais que seus concorrentes em 1994 e 1998, e também se sabe que Lula teve grande dificuldade em levantar fundos para as duas eleições. Igualmente, em 2002, sabe-se que Serra, em com-paração com Fernando Henrique, teve dificuldades em levantar fundos de campanha, em especial do setor financeiro, que abriu a carteira para Fernando Henrique nas eleições de 1994 e 1998, não repetindo o ato com o mesmo desprendimento para Serra. Em contraste, em 2002, Lula teve mais sucesso em levantar fundos. Essa mudança ocorreu por dois fatores. Primeiro, em setembro já estava claro que Lula deveria vencer as eleições. A maioria das contribuições de empresas para a campanha de Lula começou depois dessa época, e até mesmo depois do primeiro turno, quando a vitória ficou ainda mais clara. Segundo, o PT, como partido, contribuiu muito para a campanha de Lula em 2002. Devido ao seu crescimento, o PT teve maior acesso a dinheiro vindo do fundo partidário, e já tinha de forma geral organizado suas finanças em fins dos anos 1990. Portanto, o partido desempenhou um papel mais importante (pôde até mesmo distribuir dinheiro para candidatos ao governo dos estados e ao Senado). Maiores informações sobre fontes de fundos para campanhas presidenciais serão fornecidas adiante.

A tabela 2 exibe informações sobre as contribuições médias para as eleições de governador, senador e deputado federal. São apresentadas médias tanto para candidatos vencedores quanto para candidatos perdedores, assim como a média geral.

Tabela 2
Média de contribuição declarada por cargo

Ano	Posição	Vencedores	Perdedores	Todos
1994	Governador (N = 82)	5.929.190	1.523.653	2.680.107
	Senador (N = 127)	857.311	316.739	485.268
	Deputado (N = 1.542)	252.401	65.139	114.808
1998	Governador (N = 81)	3.263.717	1.094.682	1.549.912
	Senador (N = 90)	1.392.398	106.475	477.964
	Deputado (N = 1.849)	243.474	50.691	101.884
2002	Governador (N = 145)	2.762.693	899.862	1.223.270
	Senador (N = 242)	814.926	149.223	295.018
	Deputado (N = 2.554)	224.433	36.254	74.034

As contribuições declaradas seguiram o padrão esperado: eleições para governo do estado são mais caras, seguidas das eleições para o Senado e para a Câmara dos Deputados (não foram calculados custos para deputado estadual, embora os dados estejam disponíveis). Os números em que nos devemos concentrar são os valores dos candidatos vencedores, pois o número de candidatos perdedores que declaram as contribuições mudou significativamente desde 1994: aumentou a cada ano, o que indica que o TSE vem tendo mais sucesso em incentivar todos os candidatos a prestar contas. Em contraste, o número de candidatos vencedores não variou ano a ano, com uma exceção, que demonstra a validade dos dados. Em 1994 e 2002, dois senadores foram eleitos para cada estado, enquanto em 1998 apenas um foi eleito. Quando um assento no Senado está em disputa, a competição por essa vaga é mais intensa do que se duas cadeiras estivessem livres. Quando a

competição aumenta, os custos da vitória também devem aumentar. Isso é revelado pelos dados, pois os custos para se chegar ao Senado foram maiores em 1998. Note-se que o custo declarado de uma vaga no Senado é quase exatamente o mesmo em 1994 e 2002: uma ligeira queda, que confirma as impressões da mídia de que, em geral, menos dinheiro foi gasto nas campanhas em 2002.

Os custos das campanhas para governador variam muito. Suspeito que isso se deva ao seguinte: os custos nas eleições de 1994 foram particularmente impulsionados pelos gastos altos do PSDB com os candidatos de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que venceram todas as suas disputas e que sem dúvida se beneficiaram da ligação com Fernando Henrique. Os custos das eleições de 1998 foram menores porque muitos estavam concorrendo à reeleição, assustando possíveis rivais fortes. Quando a competição é menos intensa, esperam-se menores gastos. Isso explica o declínio entre 1994 e 1998. Em 2002, a razão estava menos relacionada ao nível de competição e mais ligada à ausência de candidatos a governador que se beneficiariam com um candidato à presidência com dinheiro. Em 2002, os candidatos do PSDB não se beneficiaram de conexões com um provável vencedor da corrida presidencial, e tiveram muito menos sucesso em levantar grandes quantias. Portanto, os gastos gerais nas corridas para governador foram menores em 2002.

A informação compilada a partir de bancos de dados do TSE sobre os custos de vencer uma disputa para a Câmara dos Deputados é talvez a confirmação mais importante de que os dados têm validade. Note-se que a quantidade declarada por candidatos vencedores à Câmara dos Deputados não muda muito de 1994 para 2002; há um declínio de cerca de 10%, o que pelo menos confirma as impressões da mídia já citadas. Acredito que o ônus da prova cabe a quem duvida: a consistência das quantias relatadas como contribuição para candidatos vencedores à Câmara dos Deputados não pode ser fabricação pura. Não afirmo aqui que os registros do TSE informam tudo o que é gasto nas campanhas. Mas creio que os dados representam algo real, e que podemos aprender algo importante a partir dessas informações.

Gostaria de fazer um comentário a respeito do significado de custos “médios” de campanha para candidatos vencedores. Sem dúvida, muitos candidatos gastam muito mais do que a “média” para vencer. Contudo, devemos lembrar que muitos deles não o fazem. Muitos candidatos de partidos de esquerda gastam menos, por exemplo; eles podem receber assistência para a campanha dos sindicatos e outras organizações, mas não são “gastos de campanha” e não são assim contados em país nenhum do mundo.

Além disso, custos de campanha variam incrivelmente dentro do Brasil. Uma campanha em São Paulo vai custar bem mais do que uma em Boa Vista, por exemplo. Por fim, há uma grande variedade de “tipos” de candidatos. Por exemplo, um candidato que seja um pastor evangélico conhecido, ou um radialista, não vai precisar gastar muito dinheiro como um ex-secretário de Saúde ou um candidato que seja menos conhecido do público. Portanto, enquanto alguns candidatos gastam muito mais do que a média, muitos gastam menos. Só que não ouvimos falar desses candidatos, pois a mídia não tem interesse em expor campanhas políticas de baixo custo. Isso não vende jornal!

Mesmo que os números subestimem o valor real de uma campanha no Brasil, os custos declarados já são bem altos em comparação com outros países. Por que as campanhas são tão caras no Brasil? Vários fatores influenciam. Os fatores mais importantes são os incentivos que o sistema eleitoral impõe, e o fato de que as eleições são competitivas e os

partidos, fracos em termos de organização. Primeiro, em eleições para o Legislativo, o sistema eleitoral tende a aumentar o custo das campanhas. O sistema eleitoral brasileiro (representação proporcional em lista aberta) incentiva táticas de campanha individual. Sob tais regras, os candidatos têm de competir com seus partidários e com os candidatos de outros partidos, e portanto não podem apelar aos eleitores com uma base coletiva, partidária: para ganhar votos, os candidatos têm de se diferenciar individualmente. Uma forma de fazê-lo é levantar e gastar fundos construindo uma base de voto personalizada por meio de favores, presentes e outros benefícios.

Segundo, desde a redemocratização no Brasil, a competição eleitoral tem sido cada vez mais acirrada. Por exemplo, de 1982 a 1998, o número de candidatos por cadeira concorrendo a deputado federal mais do que dobrou, de 3,2 para 6,6. Sob o sistema de representação proporcional com lista aberta, quando a competição é acirrada, o candidato tem de gastar mais para se diferenciar dos outros candidatos.

Terceiro, o relativo pouco comprometimento com programas da maioria dos partidos brasileiros resulta em que os candidatos não dependam muito de organizações partidárias fortes para obter votos, não podendo fazer campanha em cima dos “programas” ou “plataformas” de seus partidos. A maioria dos candidatos acaba dependendo de máquinas pessoais que funcionam de forma clientelista. Esse tipo de atividade eleitoral é bastante intensiva em capital. Se os eleitores brasileiros pensassem nos partidos de forma diferente, ou se os partidos tivessem uma organização eleitoral forte em nível nacional, os candidatos não teriam de levantar e gastar tanto dinheiro. Em vez disso, eles poderiam depender da organização partidária para atrair eleitores.

Coloquemos agora as despesas relativas às eleições em perspectiva. O total estimado de despesa para as eleições de 1994 esteve entre US\$ 3,5 e US\$ 4,5 bilhões.⁴ Em contraste, os candidatos gastaram cerca de US\$ 3 bilhões em eleições nos Estados Unidos em 1996.⁵ Em 1994 e 1998, Fernando Henrique declarou ter gastado mais de US\$ 40 milhões em sua campanha, e ele não teve de pagar por nem um minuto de seu tempo na televisão. No Brasil, o horário eleitoral gratuito elimina a necessidade de o candidato comprar espaço na televisão, o que deveria diminuir consideravelmente os custos de uma campanha. Ao contrário, nos Estados Unidos, os candidatos de todos os cargos gastam boa parte dos fundos em propaganda de rádio e televisão. Isso enfatiza o alto custo real das campanhas de Fernando Henrique: em 1996, Bill Clinton levantou cerca de US\$ 43 milhões, e gastou muito desse dinheiro comprando tempo na televisão. Além disso, os totais são para as eleições primária e geral, enquanto Fernando Henrique nem precisou concorrer ao segundo turno, ganhando no primeiro. Tais números indicam que as eleições presidenciais no Brasil são quase tão caras quanto as americanas.

Para eleições do Legislativo, não há como avaliar realmente se os custos são mais altos no Brasil ou nos Estados Unidos, principalmente porque as imensas variações no número de cadeiras por distrito e no nível de desenvolvimento econômico nos estados brasileiros fazem com que qualquer média de despesa para campanhas para o Legislativo seja de difícil interpretação. Ainda assim, uma comparação com disputas para o Congresso americano é elucidativa. Candidatos vencedores para a Câmara dos Deputados no Brasil declararam ter gastado US\$ 132 mil em média em 1994, enquanto candidatos vencedores ao Congresso americano gastaram uma média de US\$ 530 mil no mesmo ano.⁶ Há várias razões para se acreditar que as eleições nos Estados Unidos devem ser relativamente mais caras

do que as eleições no Brasil, porque os candidatos brasileiros concorrem em eleições proporcionais em que é preciso se concentrar em uma porcentagem relativamente pequena da população para vencer, enquanto os candidatos à Casa dos Representantes dos Estados Unidos devem ganhar uma pluralidade de todos os eleitores, em distritos uninominais que possuem todos uma população de 550 mil habitantes. Os custos materiais e pessoais necessários para financiar uma campanha também são maiores nos Estados Unidos, como o custo da mão-de-obra. Portanto, uma vez que os candidatos no Brasil buscam (e obtêm) apenas uma fração da votação em seu estado, e não têm de comprar tempo na televisão e no rádio, o custo do voto no Brasil (ou pelo menos em partes do país) pode até ser mais alto do que nos Estados Unidos.

E quem financia? Fontes dos fundos de campanha no Brasil

Embora metade da população receba menos do que dois salários mínimos, uma imensa quantidade de dinheiro circula durante as eleições. Quem fornece esse dinheiro? De quem os brasileiros obtêm fundos de campanha? A análise das fontes de fundos de campanha no Brasil nos dá bases empíricas para afirmar que os interesses das elites empresariais influenciam as eleições e o processo político.

Nos Estados Unidos, os candidatos podem legalmente receber apoio de partidos, indivíduos e comitês de ação política (political action committees — PACs). Por meio dos PACs, os candidatos podem indiretamente obter fundos de sindicatos e empresas. No Brasil, os políticos podem legalmente receber dinheiro de partidos, indivíduos e empresas. PACs de campanha e a lei explicitamente proíbem contribuições de associações como sindicatos ou associações patronais. A tabela 3 divide a receita total entre os contribuintes partidários, individuais ou empresariais como porção de todas as contribuições a candidatos para cada cargo.⁷

Note-se que os padrões em geral confirmam nossas expectativas: a disputa presidencial é quase totalmente custeada por contribuições de empresas, que em geral são muito maiores do que as contribuições individuais, e por isso são adicionadas ao montante muito mais rápido. As disputas para deputado em geral são mais custeadas por indivíduos se comparadas com outras disputas. (Em 2002, vários indivíduos fizeram contribuições bem generosas às disputas para governador, afetando o equilíbrio relativo naquele ano para estas disputas em particular. Não tenho informações a respeito do porquê dessa mudança.) Em geral, a informação revela que, para todas as disputas, partidos políticos fornecem relativamente pouco apoio financeiro aos candidatos (nas eleições para senador em 1998, 98% de todas as contribuições “do partido” vieram de uma organização partidária estadual e foram para um candidato, Luiz Pontes do Ceará). Este é um ponto-chave sobre o poder relativo dos partidos políticos no Brasil. A ausência de influência nacional de partidos sobre a distribuição de fundos de campanha contrasta intensamente com a situação em outros países, onde o controle sobre as finanças das campanhas é uma das armas mais importantes que os partidos nacionais possuem para exercer controle sobre seus candidatos eleitos.⁸No entanto, essa fraqueza comparativa pode estar mudando. Em 2002, o PT ficou muito mais envolvido na distribuição dos fundos de campanha, especialmente para alguns candidatos a senador e governador. Esse tipo de ação estratégica de partidos nacionais é raro no Brasil, mas pode ser sinal de um poder crescente dos partidos políticos na arena das campanhas. Atualmente, entretanto, isso está limitado ao PT.

Tabela 3
Fontes de contribuição para campanha por tipo de campanha (%)

Ano	Tipo de doador	Para presidente	Para governador	Para senador	Para deputado
1994	Empresa	96,9	85,3	81,7	61,8
	Indivíduo	3,1	13,4	16,5	37,5
	Partido	0,0	0,7	0,2	0,2
	Desconhecido	0,0	0,6	1,7	0,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
1998	Empresa	93,7	68,7	42,6	56,8
	Indivíduo	3,0	14,5	26,5	40,9
	Partido	3,1	0,3	19,2	0,5
	Desconhecido	0,2	16,5	11,7	1,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
2002	Empresa	78,6	45,9	64,0	57,2
	Indivíduo	4,6	35,6	20,4	38,7
	Partido	16,7	16,7	12,4	2,5
	Outros	0,1	1,5	3,2	1,5
	Desconhecido	0,0	0,3	0,0	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	

Obs.: Em 2002, os fundos de Comitês Nacionais estão incluídos nos fundos de candidatos a presidente (como na tabela 1), e os fundos de Comitês Estaduais estão incluídos nos fundos de candidatos a governador.

Em geral, candidatos em todos os níveis recebem a maior parte do dinheiro de fontes empresariais. O apoio de empresas é mais pronunciado na corrida para presidente. Por exemplo, foram 269 contribuições de mais de R\$ 100 mil na corrida presidencial de 1994. Mas essa “generosidade” não se limita à corrida presidencial: mesmo em campanhas para deputado federal, foram 215 doações empresariais de R\$ 100 mil ou mais em 1994. De fato, doações altas de empresas dominam todas as disputas. Na corrida para deputado em 2002, a média de doações de empresas foi de R\$ 13.200, ou cerca de quatro vezes a renda per capita anual no Brasil. Em 2002, 79% das contribuições das empresas eram neste valor ou mais altas (a média de contribuição de empresas foi de R\$ 5 mil). Embora a lei limite as contribuições de empresas a 2% da sua renda bruta, isso de facto quer dizer que não há limite para a doação das empresas.

Muitos reclamam da influência do dinheiro no Congresso americano, mas o domínio das empresas no financiamento de campanhas no Brasil excede em muito o que encontramos nos Estados Unidos, onde os limites para as contribuições dos PACs são de US\$ 5 mil por candidato e limitam de fato o financiamento direto de empresas em campanhas. Em 1996, a US Federal Elections Commission relatou que candidatos para a Câmara receberam 31% das suas contribuições por meio dos PACs, e candidatos ao Senado receberam apenas 16% de PACs.⁹ O resto veio de contribuições individuais. Claro, nem todo dinheiro dos PACs nos Estados Unidos é dinheiro de empresas (e nem todo o dinheiro doado por “indivíduos”

é desligado de interesses econômicos), mas o PAC é o único canal de contribuição de empresas nos Estados Unidos (os indivíduos podem contribuir com até US\$ 1 mil por candidato e até US\$25 mil no total). No Brasil, porque as empresas podem contribuir diretamente, sua influência na política pode ser ainda maior. Além do mais, como não há um limite claro para as contribuições, as empresas podem ter um papel maior e mais direto como fonte de recursos para as campanhas.

Variação no apoio empresarial

Quais interesses tentam influenciar mais a política no Brasil por meio do financiamento de campanhas? Os negócios que fornecem fundos tendem a vir de setores particularmente vulneráveis à intervenção ou regulação do governo. A tabela 4 classifica as contribuições de empresas de acordo com o setor, para cada nível de campanha.

Três setores dominam as contribuições financeiras para as campanhas: o financeiro (incluindo bancos), o de construção (dominado por empreiteiras e outras empresas de construção civil) e o de indústria pesada (por exemplo, aço e petroquímica). Mas uma revelação interessante é que candidatos a cargos diferentes receberam quantias relativamente diferenciadas dos setores. Por exemplo, e especialmente se comparados aos candidatos a governador, os candidatos a presidente receberam mais do setor financeiro. Faz sentido, pois o presidente é mais diretamente responsável por questões de política macroeconômica, como taxas de juros e câmbio, que afetam diretamente banqueiros e financistas. Em contraste, governadores têm pouca relevância para tais políticas. Contudo, é interessante notar o incrível declínio no papel do setor financeiro nas eleições presidenciais de 2002. Isso ocorreu porque Serra foi incapaz de obter contribuições substanciais de bancos, talvez porque não fosse um candidato forte eleitoralmente falando, ou talvez porque banqueiros sentissem menos afinidade política e/ou pessoal com ele, como candidato, do que com FHC.

Tabela 4
Contribuição empresarial por setor (%)

Setor	Presidente			Governador			Senado			Deputado		
	1994	1998	2002	1994	1998	2002	1994	1998	2002	1994	1998	2002
Serviço	5,0	2,6	5,8	8,5	8,6	9,5	6,3	5,0	13,7	10,7	10,0	11,0
Comércio	12,1	9,5	11,3	10,3	14,8	15,8	15,8	11,1	11,2	12,9	12,3	12,3
Finanças	27,3	21,4	11,4	10,2	7,3	3,9	23,1	17,8	13,0	14,4	10,1	7,8
(Bancos)	(19,9)	(19,4)	(5,3)	(6,2)	(5,5)	(3,7)	(16,7)	(10,0)	(8,2)	(6,6)	(6,1)	(3,4)
Indústria	31,6	45,3	55,3	28,5	27,1	36,5	32,1	38,6	42,6	30,7	39,1	47,1
(Telecomunicações)	(2,2)	(1,3)	(3,3)	(0,2)	(0,5)	(0,9)	(0,8)	(0,4)	(1,8)	(0,3)	(0,4)	(0,8)
Utilidade	14,8	(5,1)	(7,5)	(0,5)	(2,4)	(2,3)	(3,8)	(5,7)	(4,3)	(3,2)	(3,2)	(5,4)
Construção	21,3	10,8	16,0	43,3	39,5	29,4	19,1	26,4	18,0	25,7	24,1	19,8
Desconhecido	0,6	0,2	0,1	2,4	2,7	2,8	0,6	0,6	1,4	5,8	3,3	1,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

O setor financeiro também aumentou o apoio aos candidatos ao Senado, especialmente em relação aos candidatos a governador e deputado estadual. Isso pode ter acontecido porque o Senado vigia o Banco Central e também tem autoridade para aprovar ou recusar empréstimos de uma entidade pública para outra. Os bancos também contribuíram para os candidatos a deputado federal, porque o poder da Câmara dos Deputados também se estende ao setor financeiro. Muitos deputados que receberam grandes somas de bancos são membros da Comissão Financeira da Câmara.

Em relação à distribuição de contribuição aos candidatos a governador, a estatística mais impressionante diz respeito ao dinheiro que vem de firmas de construção. As empreiteiras financiaram candidatos para todos os cargos, mas os candidatos a governador receberam bem mais, em termos relativos, de empresas deste setor. Além do mais, as contribuições de empreiteiras para candidatos a governador eram maiores que as feitas por estas empresas a candidatos a senador ou deputado. Isso ocorre porque as recompensas, para uma empreiteira, de ter um governador amigável são muito maiores do que se tivesse um deputado ou senador cordiais. Embora membros do Congresso tenham alguma influência na distribuição de projetos de construção, governadores são mais importantes nessas decisões. São eles que influenciam a decisão sobre qual firma vai executar um projeto para grandes empresas públicas. Firms de construção, portanto, concentram seus recursos em eleições para governador, em um esforço para garantir acesso contínuo aos contratos com o governo para pavimentar estradas, construir pontes, represas, escolas, hospitais, e outros projetos para o setor público.¹⁰

Isso não quer dizer que candidatos a senador e deputado não recebam contribuições de empresas de construção. Senadores e deputados apresentam emendas ao orçamento anual que favorecem certas empreiteiras, ou em troca de contribuições de campanha ou na esperança de receber contribuições para campanhas. Por seu turno, as empreiteiras que fornecem a maior parte dos fundos de campanha receberam mais contratos e pagamentos do governo federal.¹¹

Onde estão os sindicatos?

Em contraste com os Estados Unidos, os sindicatos estão aparentemente ausentes do financiamento de campanha no Brasil. O motivo é que contribuições diretas de sindicatos são proibidas. Isso explica a ausência de apoio institucionalizado do trabalho, mas faz surgir uma série de outras questões. Candidatos ligados ao trabalho identificaram formas de levantar dinheiro driblando a lei? Os sindicatos fornecem alguma ferramenta para levantar fundos, mesmo que não forneçam dinheiro diretamente? A resposta é sim; por exemplo, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), aliada do PT, organizou várias tentativas de levantar fundos para a candidatura de Lula em 1998, nas portas de fábricas, hospitais e universidades.¹² Contudo, esses esforços têm sido apenas moderadamente bem-sucedidos, como fica evidente pela relativa falta de dinheiro de Lula em uma comparação com FHC. O trabalho organizado sem dúvida tem um papel-chave no financiamento das campanhas, mas é um papel indireto. Muitos candidatos recebem apoio financeiro e organizacional dos sindicatos, mas esse dinheiro pode ser declarado como gastos do sindicato, e não gastos diretos com campanha. Uma dinâmica similar ocorre em outros países.

Diferenças de apoio entre os partidos

Dados do TSE também revelam diferenças claras entre os partidos em termos de contribuição para campanhas e no equilíbrio relativo entre contribuições individuais e de empresas. Apenas as contribuições a candidatos para deputados federais serão analisadas aqui. O senso comum supõe que candidatos de esquerda receberiam menos dinheiro no total, e que receberiam a maior parte do dinheiro de indivíduos, e não de empresas. Os dados do TSE demonstram que isso é verdade. A tabela 5 expõe a quantia média que candidatos de diferentes partidos receberam.

Tabela 5
Doações (média) a candidatos vitoriosos para deputado, variação interpartidária

Partido	1994	1998	2002
PDT	166.971	92.322	142.873
PT	70.241	98.681	143.200
PSB	200.024	227.551	167.879
PTB	308.951	254.188	221.975
PPB	237.716	274.900	288.256
PSDB	259.698	295.175	336.755
PFL	273.027	314.191	269.716
PMDB	306.402	251.184	232.874

O grupo no topo contém os partidos de esquerda. A tabela mostra evidências de disparidades na capacidade de os candidatos levantarem fundos. Em média, candidatos de partidos de esquerda (PDT, PSB, PT) levantam menos do que a metade de candidatos de outros partidos. E mesmo entre as esquerdas há disparidades, pois candidatos do PT historicamente parecem menos capazes de angariar fundos, enquanto os do PSB são mais capazes. No passado, isso se devia, em parte, ao peso dos candidatos do PSB em Pernambuco, que tinham boas conexões com interesses econômicos no estado. Contudo, com a ascensão do PT ao poder em 2002, isso pode estar mudando. Note-se que, na média, candidatos a deputado pelo PT agora angariam duas vezes mais do que conseguiam levantar em 1994. Provavelmente, os candidatos do PT continuarão a aumentar a média de gastos.

No centro e à direita no espectro político, há duas coisas interessantes a observar: os ganhos do PFL de 1994 a 1998 e seu subsequente declínio em 2002, quando apresentou menos candidatos fortes e sofreu com a ausência de um candidato forte à presidência; e o declínio relativo do PMDB entre 1994 e 2002. Possivelmente, se mantiver sua posição em relação ao governo Lula, o PMDB poderá conseguir reverter a queda, mas acredito que as coisas fiquem mais difíceis para os candidatos do PSDB e do PFL, que terão de construir uma imagem mais viável para o partido, na oposição pela primeira vez.

Não é de surpreender que os dados também confirmem que a esquerda obtém muito menos dinheiro de empresas do que os outros partidos. A tabela 6 mostra as diferenças entre contribuições de empresas e contribuições individuais para candidatos de diferentes partidos.

Tabela 6
Doações de pessoas jurídicas e físicas, por partido (% de total)

Partido	1994		1998		2002	
	Média PJ	Média PF	Média PJ	Média PF	Média PJ	Média PF
PT	26,5	71,1	25,9	73,6	43,3	51,2
PDT	46,4	53,2	24,4	73,6	46,9	50,3
PPB	75,3	24,7	55,9	39,2	63,5	32,5
PTB	59,2	39,4	45,5	53,6	55,2	42,8
PMDB	63,3	36,5	60,3	38,8	54,3	44,3
PFL	67,5	30,5	66,4	32,0	71,4	25,0
PSDB	65,8	33,6	59,8	37,5	60,7	33,3
Média	62,0	37,3	55,3	42,4	57,5	38,4

Em 1994, os candidatos do PT angariaram R\$ 1 de fonte empresarial para cada R\$ 10 dos candidatos de outros partidos. Em 2002, isso mudou, e os candidatos do PT conseguiram levantar muito mais dinheiro de empresas. Contudo, o partido ainda tem uma grande desvantagem em termos de capacidade de angariar fundos em empresas. Resumindo, as informações nas tabelas 5 e 6 confirmam empiricamente a sabedoria convencional de que candidatos de esquerda têm menos sucesso para levantar fundos, e mais dificuldade ainda em trazer contribuições de empresas. Em contraste, candidatos de partidos não esquerdistas obtêm maior sucesso em levantar fundos de empresas e de indivíduos.

O “mercado” de financiamento de campanha — uma reflexão sobre a sociedade brasileira

Outra descoberta interessante a partir dos dados do TSE diz respeito à estrutura do mercado de financiamento de campanhas. No Brasil, esse mercado, embora esteja obviamente bem capitalizado, é dominado por poucos atores. Poucos indivíduos contribuem em campanhas políticas: uma média de apenas 17 indivíduos por candidato a deputado federal em 1994, e cerca de 12 por candidato em 1998. Além do mais, os dados deixam claro que muitos daqueles que contribuem têm relações familiares diretas com os candidatos, pois apresentam o mesmo sobrenome que estes.

O mercado relativamente fechado de financiamento de campanha no Brasil contrasta com o mercado mais aberto nos Estados Unidos.¹³ Por exemplo, Frank Sorauf, especialista proeminente em financiamento de campanha nos Estados Unidos, estimou que cerca de 10% dos eleitores registrados contribuíram com dinheiro para a campanha americana em 1984.¹⁴ O resultado chegaria a mais de 10 milhões de pessoas. No Brasil, menos de 30 mil indivíduos fizeram doações na campanha de 2002, o que é menos de 0,1% da população em

idade de votar. Portanto, mesmo supondo que os dados do TSE sejam incompletos (por exemplo, supondo que apenas um em cada três contribuintes está registrado no TSE, e que talvez 90 mil pessoas tenham contribuído em 2002), a conclusão é clara: relativamente poucas pessoas doaram dinheiro para campanhas políticas no Brasil em relação ao tamanho da população.

O mesmo ocorreu aparentemente em relação a empresas: poucas contribuíram, por candidato. Infelizmente, não temos muitos dados a respeito dos números de empresas que contribuíram para campanhas políticas nos Estados Unidos, pois contribuições diretas de empresas são proibidas e porque os Comitês de Ação Política (PACs) podem representar centenas de corporações. Por isso não podemos comparar diretamente Brasil e Estados Unidos nesse campo. No entanto, ainda podemos notar que poucas firmas contribuem nas campanhas políticas brasileiras: menos de três empresas em média para cada candidato ao Congresso, e estas três firmas são responsáveis por 3/4 das contribuições para os candidatos a deputado federal. Assim, mesmo que falem 2/3 das contribuições de empresas nos dados do TSE, isso significaria menos de 10 empresas em média por candidato. Portanto, relativamente poucas empresas contribuem com a campanha de cada candidato.

Com isso, a conclusão seguinte é clara: o mercado de financiamento de campanha está dominado por relativamente poucos atores, quer pessoas físicas ou jurídicas. Em média, poucos contribuem mas, quando o fazem, tendem a dar muito dinheiro. Em 2002, por exemplo, a média de doação de um indivíduo para candidatos a deputado federal era de cerca de R\$ 2.500. Poucos brasileiros podem dar essa quantia a um candidato. Na verdade, foram 5.952 doações de R\$ 2.500 ou mais, totalizando R\$ 58,2 milhões em contribuições a deputados em 2002, ou 30,1% de todas as contribuições a candidatos a deputado. Em contraste, foram 23.623 doações menores que R\$ 2.500, totalizando apenas R\$ 14,3 milhões. Doações maiores de poucos indivíduos são claramente mais importantes para os candidatos do que as doações menores de um grande número de pessoas. Isso reflete a distribuição desigual de renda no Brasil: a maioria dos brasileiros não pode fazer contribuições, mesmo que quisesse apoiar um candidato. Por outro lado, uma percentagem muito pequena da população do país tem renda disponível para querer e poder influenciar o processo político, fazendo contribuições razoáveis às campanhas.

O que os doadores “conseguem” em troca do dinheiro?

A natureza algo “fechada” do financiamento de campanha no Brasil implica que os candidatos provavelmente estão mais próximos de seus financiadores, ao contrário dos Estados Unidos, onde os candidatos estão familiarizados com alguns mas não com todos os contribuintes. Isso sugere que o financiamento de campanhas no Brasil é, em grande medida, “voltado para serviços”, mais do que “voltado para política”. As contribuições “voltadas para política” dominam as campanhas nos Estados Unidos: indivíduos e PACs doam dinheiro na esperança de influenciar a posição de um candidato a respeito de certas políticas, como aborto ou controle sobre armas. Isso não significa que contribuições “voltadas para serviço” estejam ausentes: indivíduos ou empresas também podem contribuir esperando obter uma vantagem direta. Contudo, no Brasil, esta última dinâmica domina: os contribuintes esperam um “serviço” específico que apenas um cargo público pode oferecer em retorno pelo seu investimento. E que tipos de serviços seriam esses? Por exemplo, seguindo a argumentação de Bezerra,¹⁵ sustento que os esforços de deputados federais em executar as emendas que apresentam todos os anos ao orçamento estão mais relacionados

com a obtenção de fundos de empreiteiras e interesses afins do que com a conquista de votos diretamente. Ou seja, embora tais emendas freqüentemente não tragam ganhos eleitorais, elas trazem um retorno direto das empreiteiras em termos de dinheiro.¹⁶

Claro, há muitos exemplos de aparentes quiproquós relativos a trocas de fundos de campanha por influência política no governo. Por exemplo, em 1994 FHC recebeu apoio substancial de firmas de telecomunicações, que queriam que ele prosseguisse com a promessa de privatizar o setor. Também veio à tona em 1998 que as companhias que acabaram comprando as concessões em telecomunicações eram aquelas que contribuíram para a vitória do presidente.¹⁷ Empresas de diversos setores também contribuíram para sua campanha aparentemente para persuadi-lo a perdoar as dívidas dessas empresas com o governo federal.¹⁸ Em geral, a capacidade das empresas em contribuir com o que quiserem ou puderem para as campanhas políticas aumenta a sua capacidade de desempenhar um papel central e muitas vezes despercebido na determinação das políticas públicas no Brasil.

Implicações

Que conclusões gerais podemos tirar do estudo do financiamento de campanha no Brasil? Por um lado, as campanhas extraordinariamente caras podem ser um sinal de que a democracia está bem, e forte, no Brasil, pois custos altos significam que os políticos estão brigando pelos cargos com unhas e dentes. Ou seja, campanhas caras sinalizam competição política intensa. Contudo, acredito que a importância óbvia do dinheiro para o sucesso eleitoral tem muito mais implicações negativas do que positivas para a democracia no Brasil. As eleições são caras primeiramente porque os políticos não possuem as ferramentas baratas para que sua mensagem chegue aos eleitores, das quais a mais óbvia é o apelo partidário. Em eleições para o Legislativo, o sistema eleitoral também encoraja altos custos de campanha, além de um individualismo político, porque a lei minimiza o controle do partido sobre o financiamento de campanha e exige que os candidatos por si levantem e utilizem o dinheiro, além de competir por votos em base individual, e não partidária.

A importância do dinheiro para o sucesso eleitoral também enfraquece a vitalidade do que inicialmente é um sistema político bastante competitivo, pois faz com que a balança pese a favor do candidato que tiver a seu lado contribuintes endinheirados. O dinheiro acentua a viabilidade das candidaturas e a sua falta limita enormemente a competitividade dos candidatos. A pobreza de alguns candidatos significa a riqueza de outros. Os dados do TSE fornecem uma base empírica para uma visão da forma com que a elite econômica brasileira, altamente concentrada e politicamente esperta, tenta modelar ações do governo por meio dos custos de campanha. No Brasil, o grosso das contribuições é “voltado para serviços”, isto é, o dinheiro é dado em troca de serviços esperados do governo. A maioria dos fundos de candidatos que não são de esquerda vem de empresas que intencionam influenciar as políticas do governo, pois muitos deles esperam obter uma recompensa direta.

Propostas de reforma

Dadas as minhas conclusões, é necessário discutir propostas de reforma do sistema de financiamento de campanhas no Brasil. Discutirei duas abordagens: primeiro, o banimento de contribuições privadas e a criação de um fundo público para campanhas; segundo, a reforma do sistema existente.

Financiamento público de campanhas

Antes de discutir a adoção de fundos públicos para campanhas, é importante lembrar que partidos políticos e campanhas políticas no Brasil já são custeados publicamente por meio do fundo partidário, das subvenções que os eleitos recebem para empregar pessoas em seus gabinetes e para divulgar seu trabalho, e do horário eleitoral gratuito (HEG). São subsídios expressivos, pagos pelos contribuintes brasileiros. De fato, o HEG tem um enorme papel positivo para o equilíbrio do jogo, dando a todos os partidos acesso a tempo na televisão, baseado no número de assentos do partido na Câmara dos Deputados. O Brasil deveria adotar um sistema mais abrangente de financiamento público de campanhas? Isso faria com que o equilíbrio fosse maior, tornando a corrida eleitoral mais justa?

Exploremos primeiro alguns argumentos em favor do financiamento público. O mais importante deles é que este financiamento, como o HEG, por exemplo, é extremamente democrático no sentido de garantir um nível de financiamento para todos os partidos, independentemente da renda dos seus eleitores. Todos os partidos teriam meios de fazer com que suas mensagens chegassem ao eleitorado. O financiamento público beneficiaria partidos como o PT, que tem problemas na obtenção de fundos de campanha, e em teoria prejudicaria partidos como PMDB, PFL e PSDB, que são mais bem-sucedidos nessa área. Além disso, outro argumento forte em favor do financiamento público é que este reduziria (em tese) o impacto direto de interesses econômicos sobre a política. Terceiro, também teoricamente, o financiamento público fortaleceria os partidos brasileiros porque eliminaria candidatos que correm atrás de dinheiro de interesses econômicos privados, forçando os partidos a adotar táticas de campanha que enfatizassem programas nacionais.

No entanto, existem problemas significativos nas propostas de financiamento público de campanhas no Brasil. Isso ocorre porque as suas possíveis conseqüências positivas dependem de um pressuposto problemático, o de que o financiamento público acabaria com o caixa dois. Mas isso não ocorreria sem uma reforma séria e o fortalecimento do TSE, assim como sem reformas na legislação bancária e de taxação. Isso me leva a questionar a motivação de muitos daqueles que defendem o financiamento público de campanhas. Uma interpretação cínica dessas propostas é que muitos políticos iriam preferir financiamento público contanto que o TSE permanecesse incapaz de descobrir e punir abusos do caixa dois.

Dinheiro do caixa dois em geral não é dinheiro limpo, só para começar. Como observou Cláudio Weber Abramo, secretário-geral da Transparência Internacional, em um artigo no jornal O Estado de S. Paulo, o dinheiro que entra no caixa dois de uma campanha eleitoral não vem do “caixa um” da empresa, mas do caixa dois da própria empresa. Muitas empresas mantêm dinheiro na mão precisamente para tais objetivos (ou outros objetivos semilegais ou mesmo ilegais, associados a tráfico de influência). Nada no financiamento público de campanhas acabaria necessariamente com tais práticas. De fato, tal sistema, se adotado no Brasil com seu atual sistema eleitoral, iria incentivar o caixa dois. Ou seja, incentivaria a corrupção. A Itália, que tinha um sistema eleitoral muito parecido com o brasileiro, adotou o financiamento público de campanhas nos anos 1970, mas ele acabou sendo abandonado em 1993 por causa do grande aumento de corrupção. Na Itália, os reformadores associaram o sistema de financiamento público a mais, e não menos, corrupção.

O que acabaria com o uso disseminado de caixa dois em campanhas? As propostas atualmente em análise no Congresso não respondem diretamente a esse problema. Talvez a solução seja um sistema misto, público e privado, de financiamento de campanhas. Nesse

tipo de sistema, a maneira de reduzir abusos seria propor uma legislação que gerasse incentivos para políticos e contribuintes de campanha quererem seus nomes na prestação de contas. A forma de fazer isso é reduzir o limite para contribuição, aumentar a autovigilância entre os políticos, aumentar as penalidades por violação da lei e principalmente modificar substancialmente a legislação sobre bancos e impostos, para que pessoas físicas e jurídicas sejam menos encorajadas a manter grandes somas de dinheiro “fora do livro”, ou seja, fora da economia oficial. Obviamente, a tarefa não é fácil. Nenhuma lei pode resolver por si essa questão.

É importante perceber a extensão da ligação entre financiamento de campanha, reforma tributária e reforma financeira, pois são pontos — infelizmente, dada a complexidade da legislação nestas áreas — intimamente ligados. A criação da CPMF e a capacidade recém-adquirida pelo governo de quebrar sigilo bancário estão esclarecendo pontos antes obscuros, e são avanços incríveis em termos da capacidade de o governo vigiar transações financeiras e detectar fraudes, mas muito mais avanços são necessários para eliminar o caixa dois. Somente quando as firmas tiverem menos incentivo para deixar grandes somas de dinheiro fora do sistema bancário e/ou não declarado ao governo, o caixa dois de campanhas cairá em desuso.

Dois outros pontos sensíveis que as propostas existentes para um financiamento público não conseguiram resolver são “quanto dinheiro o governo distribuiria aos partidos políticos” e “quem controlaria a distribuição do dinheiro”. Uma proposta atualmente em discussão distribuiria entre os partidos uma quantia igual a R\$ 7 por eleitor. O Brasil tem cerca de 135 milhões de eleitores registrados, portanto a proposta distribuiria cerca de R\$ 900 milhões entre os partidos. Assim, em 2002 o PT teria tido direito a cerca de R\$ 100 milhões, e o PSDB, R\$ 180 milhões, pelo tamanho da delegação eleita em 1998.

Mas a questão é: esse dinheiro é muito, ou não é suficiente? A quantia de R\$900 milhões é muito menos do que muitos analistas e jornalistas estimam como custo de todas as eleições no Brasil. Novamente a questão que emerge é se uma proposta dessas eliminaria ou acabaria encorajando o caixa dois. Sou muito cético a respeito da possibilidade de partidos como PSDB, PFL, PMDB financiarem adequadamente todos os seus candidatos (a partir de deputado estadual) com cerca de R\$180 milhões. Portanto, devemos ser céticos a respeito de propostas para financiamento público de campanhas que não se voltem também para como reforçar a proibição de contribuições privadas, como é o caso das propostas existentes.

Uma segunda questão é “como os partidos decidiriam o gasto de seus fundos de campanha”. Na maioria dos países com financiamento público de campanha, a liderança nacional do partido tem papel dominante na decisão dos gastos e distribuição dos recursos. Isso levanta algumas questões sobre relações de poder que resultariam de um sistema de financiamento público de campanha no Brasil. Se líderes nacionais dos partidos controlam a distribuição dos fundos públicos para campanha, eles terão imensos poderes para favorecer uns candidatos e desfavorecer outros. Talvez os centros de decisão dos partidos decidam investir onde acharem que os candidatos são mais competitivos. Ainda assim, é essa a difícil questão: quem decide, e como, quais disputas são “competitivas” e quais não são? Por exemplo, se o partido acreditar que pode vencer a eleição para o governo do Rio de Janeiro, talvez destine soma considerável para esta campanha. Por outro lado, se o candidato a governador de São Paulo é fraco, talvez ele não receba nenhum dinheiro, e assim certamente será derrotado. Essas decisões obviamente criarão problemas dentro dos partidos.

Questões similares emergem nas disputas para deputado federal: como os partidos decidirão a forma de distribuir o dinheiro, levando em conta o sistema de representação proporcional com lista aberta? Claro que candidatos que recebem pouco ou nenhum dinheiro têm menos probabilidades de vencer. Mas eles certamente vão reclamar. A questão é que as instituições federais e o sistema eleitoral brasileiro (para deputados federais, estaduais e senadores) são provavelmente incompatíveis com um sistema de financiamento público de campanhas. É uma questão crítica: quem quer que controle a distribuição de dinheiro terá um grande poder. Se esse poder fosse dado aos líderes de partido centralizador, isso implicaria uma mudança na natureza relativamente descentralizada das campanhas eleitorais (fora da corrida presidencial, claro), em que considerações em nível local e estadual estão à frente de questões nacionais, e em que os políticos são responsáveis por angariar e gastar dinheiro por si mesmos, dando-lhes um certo grau de independência e autonomia de organizações centrais do partido. As propostas existentes não tentam responder a esse tipo de questão, mas elas devem ser consideradas levando em conta o sistema partidário brasileiro. Em resumo, acredito que o financiamento público de campanhas pode criar mais problemas do que resolvê-los.

Reformando o sistema atual

Talvez alguns não se convençam com as propostas de financiamento público de campanhas, e acreditem que o sistema atual precise de correções. Nesse caso, apresento algumas sugestões, que apontam dois objetivos: reduzir a capacidade de um número pequeno de pessoas ou empresas influenciar o processo político, e aumentar a transparência do processo.

Primeiro, sugiro reduzir a quantia máxima que as pessoas físicas e jurídicas podem doar. A lei deveria colocar um limite sobre o total que uma pessoa ou empresa pode doar em um ano, e não, como no caso das leis atuais, colocar um limite sobre a renda do doador. Também deveria ser limitada a quantia que uma pessoa pode doar a um único candidato em um ano. Assim, por exemplo, o limite global poderia ser de R\$ 50 mil por campanha/ano, e uma pessoa ou empresa estaria limitada a doar no máximo R\$ 10 mil para um único candidato (ou partido) durante a campanha. Portanto, uma pessoa ou empresa poderia dar no máximo R\$ 10 mil a cada um de seus 10 candidatos favoritos a governador, presidente, senador e deputados estadual e federal. Ainda é uma soma alta para um brasileiro comum, mas colocaria o nível de gastos em uma campanha muito abaixo do limite atual.

Diminuir a contribuição máxima reduziria — em tese e pelo menos marginalmente — a influência do dinheiro nas eleições. Teria também um efeito saudável na redução do uso do caixa dois. Colocar um teto nas contribuições significa que quem puder doar tanto dinheiro o fará, mas esses doadores não têm mais a desculpa para doar acima desse limite. No sistema atual, nenhum contribuinte pode dizer que deu “demais”, pois ninguém sabe

o que de fato é “demais”! Um limite mais baixo nas contribuições de campanha não extinguiria a influência do dinheiro sobre o processo político, mas eliminaria alguns incentivos perversos ao uso do caixa dois que contamina o sistema atual.

Junto com a sugestão de baixar o limite de doações, os candidatos também teriam de relatar seus gastos de campanha, assim como os recursos recebidos durante a campanha. Atualmente, os candidatos só têm de prestar contas depois da campanha. Eles deveriam fazer relatórios mensais da movimentação de uma conta exclusiva para campanha, assim como dos detalhes das despesas, na internet. É isso que se faz nos Estados Unidos, nas

eleições para a Câmara dos Representantes, Senado e Presidência.¹⁹ Essa proposta, além de razoavelmente fácil de ser implementada, custaria relativamente pouco aos contribuintes e faria com que as informações sobre a campanha fossem muito mais acessíveis do que são atualmente, tanto para a mídia como para o público. Os políticos podem reclamar, dizendo que não é viável, mas foi exatamente disso que reclamaram os políticos nos Estados Unidos, onde a quantidade de trabalho burocrático é bem maior. Contudo, o sistema funciona bem nos Estados Unidos, e casos de utilização patente de caixa dois são (aparentemente) raros (ao menos em eleições federais).

A vantagem de exigir que os candidatos registrem doações e despesas durante a campanha é que a mídia, e assim os eleitores, têm uma visão direta muito maior dos interesses econômicos que apóiam os candidatos. Atualmente, a mídia pode divulgar apenas rumores para expor casos específicos de corrupção durante as campanhas, ou pode relatar o que aconteceu durante as eleições anteriores, como vários jornais já fizeram. O interesse público estaria muito mais bem servido se os candidatos tivessem de relatar suas fontes de financiamento durante a campanha, em “tempo real”. Além disso, obrigar candidatos a relatar suas despesas permitiria que a mídia e os eleitores comparassem as despesas declaradas pelo candidato tanto com os fundos de campanha declarados quanto com o que o candidato aparenta estar gastando.

Conclusão

Embora historicamente o poder se tenha concentrado nas mãos de poucos no Brasil, a competição democrática oferece a possibilidade de influência popular nas políticas de governo. No entanto, o sistema brasileiro de financiamento fora de controle das campanhas (para todos os efeitos) tende a perpetuar o status quo, por apertar ainda mais os laços entre as elites políticas conservadoras e os interesses empresariais, e limitar a capacidade de interesses novos terem voz nas instituições de representação no Brasil. O sistema atual também faz muito pouco para desencorajar o uso do caixa dois, mas reformas políticas viáveis poderiam ser usadas para reduzir a corrupção no financiamento de campanha.

Os debates públicos atuais sobre financiamento de campanha indicam que os políticos “sabem” que há algo de errado com o sistema atual. A maioria deles, mesmo os que mais se beneficiam das regras atuais, não gosta de correr atrás de dinheiro. Mas eles continuam a fazê-lo, pois, caso contrário, sua carreira estará prejudicada. O problema é criar condições políticas para que o sistema possa ser reformado. O impeachment do presidente Collor foi parcialmente responsável pela criação, em 1993, da lei que exige que os candidatos prestem contas. Depois de quase uma década de experiência, está claro que o sistema apresenta várias deficiências e deveria ser reformado. Espero que este trabalho tenha contribuído para o debate.

Referências bibliográficas

BEZERRA, Marcos Otávio. Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.593 de 2001. Dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e estabelece critérios objetivos de distribuição dos recursos no âmbito dos partidos. Brasília: Cedi, Celeg, Sedop, 2001.

KATZ, Richard. Party organizations and finance. In: LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard; NORRIS, Pippa (Eds.). *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*. Beverly Hills: Sage, 1996.

SAMUELS, David. Money, elections and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 43, n. 2, p. 27-48, 2001a.

———. Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 63, n. 2, p. 569-584, 2001b.

———. Does money matter? Campaign finance in newly democratic countries: theory and evidence from Brazil. *Comparative Politics*, v. 34, p. 23-42, 2001c.

———. Pork-barreling is not credit-claiming or advertising: campaign finance and the bases of the personal vote in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 3, p. 845-863, 2002.

———. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Eds.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SORAU, Frank. *Money in American elections*. Glenview, IL: Scott, Foresman, 1988.

(Footnotes)

¹ Este capítulo é uma versão revisada (acrescida de dados e comentários sobre a eleição de 2002) do capítulo “Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o ‘caixa um’, e propostas de reforma” (Samuels, 2003).

² Até onde sei, sou a única pessoa que possui ambos os bancos de dados e que “codificou” e limpou os dados com objetivos de pesquisa. Qualquer pessoa interessada em obter os dados pode contatar-me em samuels@polisci.umn.edu.

³ Samuels, 2001a.

⁴ Estado de S. Paulo, 25 jun. 1997. 5 *The Economist*, Feb. 8, 1997.

⁶ A fonte é a US Federal Elections Commission (FEC — Comissão Federal Eleitoral dos Estados Unidos).

⁷ Para maiores informações sobre procedimentos de código, ver Samuels (2001a).

⁸ Katz, 1996.

⁹ US Federal Elections Commission, 2000.

¹⁰ Ver o excelente trabalho de Bezerra (1999). 11 Ver Folha de S. Paulo, 10 ago. 1995.

¹¹ Ver *Folha de S. Paulo*, 10 ago. 1995.

¹² *Gazeta Mercantil*, 8 jun. 1998.

¹³ Samuels, 2001c.

¹⁴ Sorau, 1988. (Não consegui encontrar estimativas mais recentes.)

¹⁵ Bezerra, 1999.

¹⁶ Samuels, 2002.

¹⁷ Folha de S. Paulo, 10 ago. 1995; *O Globo*, 26 nov. 1998.

¹⁸ Folha de S. Paulo, 4 dez. 1998.

¹⁹ Para maiores informações, consultar as páginas da Federal Elections Commission, disponíveis em: <www.fec.gov>.

Fonte: Samuels, David. “Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma” in Dillon Soares, Gláucio Ary e Rennó, Lúcio R. (Orgs.); *Reforma política - Lições da história recente*. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2006.