



Revista Parlamento e Sociedade



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**



Pensando a reforma do sistema de financiamento da política no Brasil¹

Bruno Wilhelm Speck²

Resumo

O presente artigo tem por finalidade compreender a discussão quanto à reforma política, focando a questão do financiamento dos partidos e as doações privadas. Para a congruência da análise, o levantamento histórico anterior à lei que rege o sistema brasileiro aparece como ponto de partida do estudo, passando pela legislação atual e os dilemas que fomentam o debate. Os diferentes tipos de sistemas políticos no mundo aparecem como embasamento empírico para o balanço de suas efetividades e imprecisões. A questão é estudada sob a ótica de fortalecer a posição do cidadão no sistema representativo, de diminuir as desigualdades entre os partidos e os políticos.

Apresentação

O financiamento da política abrange os recursos financeiros mobilizados por partidos e candidatos na disputa pela adesão dos cidadãos e o voto dos eleitores. É importante reconhecer a diferença entre estes dois aspectos do financiamento da política, o período eleitoral e o período não eleitoral. Fora do período eleitoral o financiamento se refere em grande parte à manutenção das organizações partidárias, com seus pesados gastos permanentes para custear pessoal e

1 Texto baseado em palestra proferida na Câmara dos Vereadores de São Paulo, no dia 29 de maio de 2015, no ciclo de palestras sobre Reforma Política, organizado pela Escola do Parlamento. Desde a data da palestra a reforma política avançou, com a decisão do STF acolhendo a ação de inconstitucionalidade das doações empresariais, a aprovação da Lei Ordinária 13.165/2015 pelo Congresso Nacional, reformando vários aspectos do financiamento de campanhas e a sanção da lei com vetos parciais pela Presidente. O projeto de emenda constitucional foi aprovado pela Câmara e está tramitando no Senado. Estas mudanças, todas ocorridas no mês de setembro 2015, não foram discutidas no presente texto.

2 Professor do Departamento de Ciência Política da USP. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Freiburg na Alemanha. Foi assessor sênior da transparency International na América Latina

infraestrutura, enquanto na campanha eleitoral os recursos mobilizados financiam a produção cada vez mais profissionalizada de bens e serviços voltados ao convencimento do eleitor. O grau de separação e as diferenças entre estas duas áreas de financiamento varia de país para país e é em si objeto de análise comparativa. Mas podemos dizer que em todas as democracias há vasos comunicantes entre o custeio de partidos e o financiamento de campanhas eleitorais. Uma análise do financiamento político deve levar em conta ambos os momentos para compreender o fenômeno.

Se o objeto do financiamento da política são os recursos mobilizados para custear partidos políticos e campanhas eleitorais, quais são os temas importantes em relação ao financiamento? Algumas questões se destacam. Quais atores aportam recursos para o financiamento político? Por que o fazem? Como os recursos financeiros são distribuídos entre partidos e candidatos? Quais as estratégias de alocação dos recursos; quer dizer, em que os partidos e candidatos gastam o dinheiro? Qual é o impacto dos recursos financeiros sobre a competição? E, finalmente, quais são as consequências dos laços financeiros entre doadores e partidos financiados no comportamento dos atores? As últimas duas indagações, se dinheiro compra eleições e se doações estão vinculadas a favorecimentos, têm atraído maior atenção no debate público.

Uma abordagem realista do financiamento da política

Uma pergunta frequente em relação ao tema do financiamento da política costuma ser qual seria o melhor sistema de financiamento, já que existe uma grande variedade de modelos de financiamento nas democracias contemporâneas. Creio que esta seja a pergunta errada, ou melhor, essa pergunta transmite um entendimento errado sobre a natureza do financiamento da política. Nesta concepção idealista os recursos não deveriam ter papel nenhum na política, porque a disputa deveria ser travada em torno de ideias, programas e projetos políticos. Neste contexto os recursos não teriam outro papel senão o de distorcer o equilíbrio da disputa.

Uma abordagem realista trabalha com outros pressupostos. Nesta concepção o financiamento da política não nasce da prancheta de teóricos da democracia, mas da realidade. As práticas de financiamento são anteriores à regulação. Em países com mecanismos de representação política, organizados por meio de disputas eleitorais e partidos políticos, o desafio de custear estes processos leva naturalmente a soluções que são fortemente instaladas antes que os legisladores se interessem pelo tema. A regulação ou reforma do financiamento é uma reação

a práticas consideradas problemáticas. O conhecimento das práticas de financiamento, bem como dos sistemas de regulação e subsídio em vigor são exercícios preparatórios necessários para pensar a reforma do financiamento.

A primeira tarefa, quando pensamos em mudar ou melhorar o financiamento da política, é conhecer a experiência prévia, tanto em relação às práticas quanto às regulações em vigor. Começamos recapitulando o histórico recente do Brasil nessa área para entender melhor onde estamos hoje. Não partimos do zero para implantar o melhor sistema de financiamento, mas debatemos possíveis mudanças em relação a um sistema em vigor que, sob determinados aspectos, nos parece deficiente. Este último ponto será explorado na seção seguinte.

O sistema atual de financiamento político tem aproximadamente duas décadas. Ele é produto de uma reforma abrangente do sistema de financiamento que ocorreu entre 1993 e 1997, em reação ao escândalo Collor-PC Farias e a vários outros escândalos menores que, direta ou indiretamente, envolviam a questão do financiamento de campanhas eleitorais³.

Antes de 1993, as doações para partidos e campanhas por parte das empresas eram proibidas. No sistema bipartidário adotado pelo regime militar (1964-85) a partir de 1965 os vínculos dos partidos políticos com os grupos de interesse na sociedade eram vistos com desconfiança. A proximidade de partidos com grupos econômicos ou, pior ainda, com sindicatos era vista como obstáculo para a representação do interesse nacional. Logo, aportes financeiros das associações de empresários, das empresas ou dos sindicatos de trabalhadores eram vedados. Por outro lado os partidos recebiam recursos públicos diretos e indiretos, antes de 1993. Para as campanhas eleitorais o subsídio mais importante era o acesso gratuito à rádio e à TV. Ao mesmo tempo em que o governo militar ampliava este acesso ele vedava a compra, pelos partidos, de espaço adicional nesses canais de comunicação de massa. Durante o governo militar também foi introduzido o Fundo Partidário para financiar as organizações partidárias, o qual, entretanto, teve um volume bastante reduzido.

As reformas introduzidas após 1993 foram uma reação à constatação de que a realidade do financiamento das campanhas após a abertura política ao longo dos anos 1980 já não obedecia mais às regras elaboradas durante o regime militar. Desrespeitando a lei em vigor, os partidos e candidatos começaram a recorrer

3 As acusações de corrupção contra vários integrantes do governo Collor, envolvendo o próprio presidente e o seu coordenador de campanha eleitoral, Paulo Cesar Farias, levaram a um processo de *impeachment* que resultou na destituição de Collor da presidência em 1992.

regularmente a doações de empresas para disputar as campanhas eleitorais travadas após a volta ao governo civil em 1985. Tanto os partidos precisavam de mais recursos para disputar eleições mais abertas e competitivas quanto os grupos econômicos estavam dispostos a aportar recursos volumosos. Os representantes agora não teriam o seu papel reduzido ao aprovar decisões de um executivo autocrático, como no regime militar, mas teriam um papel importante nas decisões sobre os rumos da economia e na elaboração de uma nova Constituição para o país. O escândalo Collor-PC Farias foi o estopim para trazer à luz o descompasso entre a lei e a realidade e uma das contribuições importantes da Comissão Parlamentar de inquérito precedendo o *impeachment* foi a elaboração de novas regras para o financiamento da política. Em três áreas as regras mudaram bastante. Em relação à área dos vetos e proibições para doadores de campanha, a legislação pós 1993 se adaptou à realidade. A lei pós 1993 legalizou as doações por empresas, tanto para financiar os partidos políticos quanto para as campanhas eleitorais. Essa foi a primeira modificação importante⁴.

Em relação aos recursos públicos também houve mudanças significativas. Como mencionado, já existia o horário eleitoral gratuito e também um Fundo Partidário, mesmo que este último não contasse com um volume significativo de recursos. O modelo do subsídio indireto via horário eleitoral introduzido durante o governo militar continuou aproximadamente nos mesmos moldes após 1993. O horário eleitoral seria complementado pelo horário de propaganda política disponível aos partidos em períodos não eleitorais. A grande modificação em 1993 se deu em relação aos recursos públicos diretos. O Fundo Partidário, alimentado com valores simbólicos até então, foi significativamente incrementado. Ele seria composto por dotações orçamentárias no valor de R\$ 0,35 por eleitor, atualizados anualmente pela inflação. Atualmente, são regularmente distribuídos em torno de 300 milhões de reais por ano entre todos os partidos políticos⁵.

Um terceiro elemento da reforma do financiamento introduzido a partir de 1993 foi o fortalecimento da prestação de contas e da transparência sobre os recursos de campanha. Com as novas regras os partidos e candidatos tinham que prestar contas, informando detalhadamente sobre a arrecadação e o gasto

4 As mudanças na legislação sobre o financiamento das campanhas foram introduzidas em várias etapas, começando com regras específicas para as eleições de 1994 e 1996, para depois serem consolidadas na nova lei eleitoral de 1997. As novas regras de financiamento para os partidos políticos foram incorporadas à nova Lei de Partidos Políticos de 1995.

5 Adicionalmente aos ajustes monetários os valores do fundo cresceram também em função do crescimento do eleitorado. Não estão incluídos nesses valores as dotações orçamentárias adicionais que os legisladores acrescentaram ao Fundo Partidário nos últimos anos.

eleitoral. Adicionalmente as informações prestadas à Justiça Eleitoral deveriam ser divulgadas amplamente ao público. Estes foram os antecedentes e o teor da última grande reforma do sistema de financiamento da política que ocorreu aproximadamente três décadas atrás, entre 1993 e 1997⁶.

O debate sobre a reforma política e as mudanças em 2015

Praticamente a partir da adoção do novo modelo de financiamento as novas regras começaram a ser questionadas. Uma das propostas de reforma é a introdução do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, com a vedação das doações de empresas. A justificativa principal para este modelo é o combate à corrupção resultante do financiamento das eleições por grandes empresas privadas (construtoras, bancos e multinacionais brasileiras) que prestam serviços ou recebem financiamento do Estado.

O debate sobre a reforma política engloba uma série de temas, como o sistema eleitoral, a reeleição, a fidelidade partidária, entre outros, mas o tema do financiamento de campanhas ocupa uma posição central e tem presença constante. Independente do conteúdo, este debate segue certa regularidade. Tipicamente ele começa após as eleições (em anos pares) e se estende até junho ou julho no ano seguinte (anos ímpares), durando aproximadamente seis meses. No segundo semestre do ano pós-eleitoral a atenção política começa a enfocar outro assunto. Os candidatos que pretendem concorrer na próxima eleição começam a se posicionar, eventualmente mudando de filiação partidária para disputar por outra sigla. Na medida em que o enfoque do debate político começa a girar em torno do próximo pleito o debate sobre a reforma política e o financiamento de partidos e campanhas minguia e desaparece, via de regra sem aprovação de reformas⁷.

Em 2015 a situação não foi diferente. Após as eleições no ano passado, o Congresso começou a debater o tema da reforma política, instalando comissões para este fim. No entanto, diferente de outros anos, o debate se deu em um contexto diferente. Outro ator, o Supremo Tribunal Federal, foi envolvido no tema da reforma do financiamento de campanha. Em vários países onde a Justiça tem o poder de se manifestar sobre a constitucionalidade da legislação, decisões das respectivas cortes constitucionais tiveram um profundo impacto sobre o sistema de financiamento da política. Na Alemanha isso ocorreu nos anos 50 e nos anos

6 Vide nota 2.

7 Sobre este ponto veja Bruno Wilhelm Speck: *Astronomia e reforma política*, em: *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

80, com o *Bundesverfassungsgericht* declarando parte da legislação inconstitucional e forçando ajustes do legislador. Nos Estados Unidos, nos anos 70 a *Supreme Court* tomou decisões igualmente impactantes sobre a constitucionalidade de regras de financiamento aprovadas pelo Congresso e recentemente voltou à carga, derrubando limitações ao financiamento privado. No Brasil o Supremo Tribunal Federal acaba de emitir uma decisão, declarando inconstitucionais as doações de empresas às campanhas eleitorais. Esta decisão, que estava pendente durante quase um ano, influenciou e deu outra dinâmica ao debate no Congresso sobre a reforma política este ano, levando também a um desfecho diferente de anos anteriores.

O que ocorreu? Uma ação de inconstitucionalidade movida pela Ordem dos Advogados do Brasil (setembro 2011) colocou em dúvida a validade de uma regra que estava em vigor há 20 anos: a legalidade de doações de empresas para partidos e campanhas. Em princípio, todo mundo esperaria que essa dúvida fosse sanada rapidamente. O papel de um Supremo Tribunal Federal, ou de um órgão que tenha a tarefa de zelar pela constitucionalidade das leis, é garantir a segurança jurídica. Idealmente, se existe alguma dúvida, a corte constitucional deveria saná-la tempestivamente. Não foi isso o que aconteceu no caso brasileiro. Somente após dois anos (dezembro 2013), o relator (Ministro Fux) emitiu parecer que em grande parte acolhia os argumentos da ADI, votando pela inconstitucionalidade das doações de empresas para campanhas eleitorais. Nos próximos meses cinco ministros acompanharam o voto do relator e um ministro manifestou opinião contrária. Com este placar (em abril 2014), de 6 em um colégio de 11 integrantes da corte constitucional acolhendo o pedido de inconstitucionalidade, a decisão estava virtualmente tomada, apenas esperando a finalização do processo. No entanto, neste momento o STF interrompeu o julgamento, por tempo indeterminado⁸.

Nessa situação da possibilidade iminente de vedação de um dos pilares mais importantes do financiamento de campanhas (as empresas são responsáveis por 75% dos recursos de campanha), o debate sobre reforma política ganhou outra dinâmica em 2015. Com a “quase-decisão” do Supremo Tribunal Federal, a espada de Dâmocles pairava sobre o modelo atual de financiamento, demandando uma reação do Legislador⁹. Fosse pela mudança do sistema de financiamento ou pela manutenção do sistema em vigor, o Congresso teria que se pronunciar a favor

8 O motivo formal foi o pedido de vistas de um dos membros da corte, Gilmar Mendes, interrompendo o andamento do processo.

9 Veja Bruno Wilhelm Speck: Consequências iminentes, *Jornal Valor Econômico*, 24 de fevereiro 2014, p. 6.

de reformas. No primeiro caso, poderia aprovar vedações e limitações ao financiamento provado das campanhas, acompanhando parcialmente ou totalmente o voto pendente do STF¹⁰. No segundo caso, para manter o sistema em vigor, os legisladores teriam que aprovar uma mudança constitucional, inserindo a possibilidade de doações a campanhas por empresas na Constituição.

Diante do questionamento da constitucionalidade das regras de financiamento, a Câmara dos Deputados criou uma comissão especial para debater reformas constitucionais (janeiro 2015) que aprovou dois projetos: um projeto de emenda constitucional e um projeto de lei com reformas na legislação ordinária. O primeiro constitucionalizou as doações empresariais¹¹. O segundo modifica a legislação de financiamento de partidos e campanhas eleitorais em vários pontos¹². Ambos os projetos foram enviados ao Senado (julho 2015). Este debateu e devolveu o projeto de lei ordinária, devolvendo este à Câmara, com alterações (setembro 2015). A Câmara dos Deputados não acolheu as mudanças, aprovando o texto original e o enviando para a sanção presidencial. No momento da redação deste texto¹³ o projeto de lei aguarda a decisão da Presidente da República que

10 Uma das características de decisões de cortes constitucionais em matéria de financiamento é que, via de regra, se limitam a derrubar partes da legislação em vigor. Neste sentido as decisões da Justiça não criam novos modelos de financiamento da política. Somente o legislador pode desenhar um novo sistema de financiamento, completando a vedação de doadores com a criação de tetos, limites, subsídios de outras fontes etc. É intrínseca ao papel do STF esta limitação de derrubar partes do financiamento em vigor, da mesma forma que cabe ao Congresso o papel de construir um novo sistema de financiamento da política.

11 O projeto de emenda constitucional aprovado pela Câmara dos Deputados incluiu um item no artigo 17 da Constituição, que trata dos partidos políticos, referente à possibilidade de doações de partidos por empresas e pessoas físicas. Outro item explicita que as doações a candidaturas devem ser provenientes somente de pessoas físicas. Adicionalmente determina que a legislação ordinária deve determinar teto para a arrecadação e gastos. Outras mudanças na mesma emenda se referem à reeleição, à duração de mandatos e a outros assuntos.

12 As modificações mais importantes são: a) a transferência à Justiça Eleitoral do poder de determinar tetos de gastos para todas as campanhas; b) a diminuição do tempo de campanha; c) a permissão de doações de empresas a partidos, complementado por outro limite de 0,5% do faturamento em relação às doações a um único partido; d) a vedação de doações de empresas diretamente a candidatos, permitindo, no entanto, o repasse por partidos políticos; e) a manutenção do limite de doações políticas anuais de pessoas físicas a 10% do rendimento no ano anterior, complementado pela limitação das doações de empresas por ano a 2% do faturamento no ano anterior, determinando ainda um teto absoluto de 20 milhões de reais para essas doações; f) a divulgação pública de informações sobre a arrecadação de campanha dentro de 72 horas após o lançamento; g) a adoção de um sistema simplificado de prestação de contas para campanhas com menos de 20 mil reais de movimentação e nas eleições municipais em municípios com menos de 50 mil eleitores; h) a diminuição do espaço do horário eleitoral gratuito para a metade do tempo anterior; i) a mudança da distribuição do horário eleitoral aumentando a proporcionalidade (de anteriormente 2/3 proporcional e 1/3 paritário para 90% e 10%, respectivamente), com a limitação da incorporação de horários somados nas coligações majoritárias aos 6 maiores partidos.

13 23 de setembro 2015.

poderá sancionar o projeto integralmente ou vetar partes ou a íntegra do texto. A ausência de manifestação no prazo de 15 dias resulta em sanção tácita da lei.

O projeto de emenda constitucional se encontra no Senado e não entrou na pauta de votação. No meio desse processo de redefinição do modelo de financiamento pelo legislador, que compreende as duas casas do Congresso Nacional e a Presidência, o STF terminou o julgamento da ADI 4650 (setembro 2014), declarando inconstitucionais as doações de empresas para campanhas eleitorais.

Neste momento o desfecho desse complexo processo de redefinição das regras de financiamento depende de definições incertas em dois âmbitos diferentes. Em primeiro lugar não está claro se a mudança constitucional proposta pela Câmara dos Deputados encontra respaldo (maioria qualificada) no Senado, condição necessária para sua aprovação. Sem a emenda constitucional e com a decisão do STF pela inconstitucionalidade das doações de empresas, parte substancial das novas regras aprovadas (mas não sancionadas pela Presidente) na legislação ordinária sobre financiamento serão prejudicadas. Em segundo lugar não está claro em que medida a eventual aprovação da emenda constitucional tornando legais as doações de empresas seria prejudicada pela decisão do STF sobre o atual sistema de financiamento. Em termos concretos a pergunta é se o Congresso, após a decisão do STF, ainda pode mudar a Constituição neste ponto ou se a vedação de doações de empresas se tornou cláusula pétrea.

Abortamos aqui a discussão dos detalhes desse projeto de reforma inconclusa do financiamento de partidos e campanhas. Discutiremos em seguida lacunas e dilemas no debate sobre o financiamento da política.

As técnicas de regulação

Até agora fiz brevíssimo balanço de onde viemos e onde estamos agora em relação ao assunto do financiamento da política no Brasil. Falarei agora para aonde poderemos ir. O argumento principal parte de uma crítica ao debate voltado para os aspectos técnicos da regulação. Defendo que os debates sobre reformas do financiamento devem se pautar por objetivos claros e que as questões da realização técnica devem ficar em um patamar subordinado.

Quais seriam aspectos técnicos? No debate sobre regulação do financiamento da política há uma sistematização das principais ferramentas de regulação compartilhada pela maioria dos especialistas. Apresento a seguir a minha própria versão, separando em um primeiro passo três grupos de regras: medidas restritivas aos fluxos financeiros, subsídios públicos e provisões de cumprimento das regras. No primeiro grupo estão vedações e limitações em relação aos fluxos

existentes de recursos, no segundo estão subsídios públicos em dinheiro ou outras vantagens que o poder público pode providenciar aos partidos, enquanto no terceiro grupo estão medidas garantindo o controle dos fluxos financeiros, a transparência do processo e a supervisão independente e a aplicação de sanções. Vou apresentar alguns aspectos em mais detalhe.

Vetos a doadores: Os vetos de financiamento limitam o tipo de atores podem fazer aportes legais a partidos e campanhas (tipicamente excluindo doadores estrangeiros; órgãos ligados ao Estado, em alguns casos empresas, etc.) ou aos atores que podem legalmente arrecadar e aplicar estes recursos (partidos, candidatos na maioria dos países, outras organizações em alguns países).

Tetos para doações: Da mesma forma a limitação dos valores das doações financeiras nas campanhas abre uma ampla gama de possibilidades. Alguns países definem tetos para o volume total de recursos que determinado ator, seja cidadão ou entidade jurídica, poderá aportar para a disputa eleitoral. Nos Estados Unidos a legislação estabelece em aproximadamente 100 mil dólares como o valor que cada cidadão pode investir em todas as campanhas e partidos em um biênio. Por vezes estes valores não são definidos em termos absolutos, mas condicionados ao poder econômico do doador, como no caso brasileiro (os doadores não podem contribuir acima de 10% dos rendimentos do anterior e as empresas 2% do faturamento do ano anterior). Outro tipo de teto se refere ao total de recursos que um doador pode doar para um candidato ou partido específico (por exemplo, um doador não pode contribuir com mais do que 5 mil dólares para um partido). No caso da Argentina as transações entre doador e partido são limitadas pelo total de recursos arrecadados pelo partido.

Vedações e tetos para despesas: Outro tipo de vedação se refere à aplicação dos recursos pelos partidos e candidatos. Vários países estabelecem tetos para os gastos dos partidos nas campanhas eleitorais. Estes tetos são expressos em valores absolutos e calculados para todos os competidores disputando o mesmo cargo na mesma circunscrição. Outra forma de limitar as despesas consiste na vedação de determinadas despesas (por exemplo, a compra de espaço na TV, ou a vedação de “showmícios”). Uma terceira opção é a definição de um período específico para a arrecadação e aplicação dos recursos.

Subsídios diretos e indiretos: No campo dos subsídios públicos diretos e indiretos, a variedade de modelos de regulação novamente é enorme. São poucos os países hoje nos quais o Poder Público não oferece nenhum tipo de apoio aos partidos. Uma forma importante de subsídio são as vantagens tributárias. Elas podem se limitar a isenção da tributação dos partidos políticos, se estender às doações

realizadas ou ir até a restituição de parte das doações aos contribuintes. Outra modalidade é o aporte financeiro aos partidos políticos e/ou às campanhas eleitorais. Em alguns casos são também as bancadas parlamentares ou as fundações dos partidos que recebem recursos do Estado. Além dos recursos financeiros, o Estado também aloca outros recursos, sendo o mais importante o acesso ao tempo de propaganda nos meios de comunicação.

A distribuição dos subsídios: Três dimensões importantes que ajudam na sistematização dos modelos de alocação dos recursos públicos são o seu peso em relação a outras fontes de financiamento, os critérios de distribuição entre os partidos e a alocação a diferentes atores dentro de cada partido. Em relação à primeira questão, mesmo que a maioria dos países aloque algum recurso aos partidos ou campanhas, há grandes diferenças entre financiamento público simbólico (algo até 10% do total de recursos dos partidos), financiamento relevante (até 50%) e financiamento preponderante (acima 50%) das despesas da competição eleitoral com recursos públicos. Na primeira categoria se encontram países como Paraguai ou Chile; na segunda, Brasil e Argentina, e na terceira, México, para ficar no contexto da América Latina. Na medida em que os subsídios públicos pesam no orçamento total dos partidos e das campanhas, a questão da distribuição destes recursos ganha relevância. Em relação à alocação de recursos públicos entre partidos separamos três modelos de alocação: a distribuição equitativa dos recursos (todos os partidos recebem o mesmo volume de dinheiro ou de tempo de propaganda), a alocação dos recursos em proporção a algum critério de desempenho (os critérios variam, mas um dos mais usados é o sucesso eleitoral no passado) ou em função do comportamento dos cidadãos (aqui entram os acima mencionados modelos de *matching funds* ou de reembolso no imposto pago). Voltaremos a estes modelos mais tarde. Adicionalmente à distribuição entre partidos, uma dimensão adicional à qual devemos prestar atenção é a alocação do dinheiro dentro dos partidos. Nela, os países apresentam novamente uma grande variedade de possíveis destinatários. A decisão do legislador de alocar os subsídios públicos ao diretório nacional, às bancadas parlamentares ou a instituições partidárias como fundações ou institutos políticos tem consequências importantes sobre a dinâmica da vida partidária nestes países.

Transparência e fiscalização: Finalmente, há regras visando ao registro e à transparência dos recursos que financiam partidos e campanhas eleitorais. As três etapas importantes no caminho para a transparência que os países tendem a vencer sucessivamente são a obrigatoriedade de manter registros contábeis, a necessidade de prestação de contas a uma instituição de controle e o acesso público a

esta informação. Também há diferenças significativas em relação à abrangência, ao detalhamento e à tempestividade da informação prestada. As instituições de controle por sua vez apresentam diferentes graus de independência institucional, de atribuições legais na fiscalização e de capacidade de dar conta das tarefas atribuídas com os seus quadros de profissionais.

Apesar da variedade de modelos de regulação e da riqueza de comparações entre esses modelos, o conhecimento desta biodiversidade quase infinita de modalidades de regulação tem utilidade limitada na orientação do debate sobre as reformas de financiamento. O que tipicamente faz falta não são técnicas e ideias de regulação e sim a definição de objetivos claros para as reformas e uma avaliação criteriosa da contribuição de cada um dos mecanismos institucionais acima elencados para alcançá-los.

Definindo objetivos para reformas: fortalecendo o cidadão

Quais são os objetivos da reforma do financiamento da política? Esta questão comporta inúmeras respostas possíveis, mas três temas tem se destacado no debate sobre a reforma do financiamento em diferentes países. O primeiro objetivo a que muitos países visam quando reformam sua legislação sobre financiamento político é fortalecer a posição do cidadão individual no sistema representativo. O segundo objetivo é equilibrar a disputa eleitoral entre candidatos e partidos, tornando os competidores mais iguais. O terceiro objetivo a que muitos países visam é limitar ou diminuir o risco da corrupção do processo eleitoral por meio da influência do poder econômico. Elas não são mutuamente excludentes, mas também não totalmente congruentes; ou seja, chegar a um objetivo não é garantia de se chegar a outro.

No meu entender, não é tarefa da ciência política estabelecer os objetivos da reforma do financiamento da política. Essa é tarefa do legislador, do cidadão ou dos partidos, ou dos grupos interessados. Recorrendo a Max Weber, cientista político alemão que descreveu este limite entre ciência política e política há mais ou menos 100 anos, afirmaria que o cientista político não deve escolher ou validar estes objetivos, mas pode indicar quais medidas devem ser tomadas para atingir os objetivos, quais são os efeitos colaterais destas medidas, quais objetivos são compatíveis entre si.

Vamos usar apenas um exemplo, para não ultrapassar o espaço deste texto. Se o objetivo do legislador for fortalecer a *posição do cidadão* de participar para que possa participar em *condições de equidade* no financiamento de partidos e eleições, o primeiro dos objetivos acima citados, ele pode recorrer às diferentes ferramentas

de regulação. Vamos tratar, passo a passo, da contribuição dos diferentes mecanismos de regulação que compreendem, segundo a exposição anterior, limitações aos fluxos naturais de recursos, a alocação de subsídios públicos e a regulação da transparência e fiscalização.

Tetos para contribuição total de doadores: A forma mais direta e impactante para igualar os doadores é estabelecer tetos absolutos para as contribuições que estes podem fazer para a competição política durante certo período. Dentro das condições de desigualdade econômica existente na sociedade, a limitação do poder de influência a um patamar máximo, igual para todos os cidadãos, é a medida mais direta para minimizar a desigualdade. Um dos exemplos para este tipo de legislação é aplicada nos Estados Unidos, onde há um teto máximo de doações que cada cidadão pode realizar em um biênio para partidos e eleições (aproximadamente 120 mil dólares).

Nem todas as modalidades de definir tetos para contribuições servem a este objetivo de aproximar as doações de condições mínimas de equidade entre os cidadãos. Sistemas de financiamento que estabelecem tetos demasiadamente altos não conseguem garantir mais equidade aos seus cidadãos. Os tetos devem diminuir o grau de desigualdade entre os doadores que existiria sem estes limites. Os tetos introduzidos no projeto de lei aprovado pelo Congresso e enviado à sanção presidencial (doação máxima de 20 milhões de reais por empresa) não servem a este propósito de diminuir a desigualdade¹⁴. Uma das distorções mais fortes da ideia do teto para as doações é a vinculação do valor máximo de contribuições políticas ao poder aquisitivo dos doadores. É o caso do sistema de financiamento no Brasil, que permite doações até 10% dos rendimentos das pessoas físicas e até 2% do faturamento das empresas. Do ponto de vista da defesa da equidade cidadã esta regra é contraprodutiva. Ao invés de amenizar as desigualdades econômicas para efeitos de financiamento da política, ela as torna lei. Um cidadão com menos recursos não somente terá que fazer um esforço maior para fazer doações em maior volume, mas será proibido por lei de fazê-lo.

Vedações para outras fontes: A vedação de importantes fontes de financiamento político como, por exemplo, a proibição de doações de empresas, é uma tentativa de destacar indiretamente a importância das outras fontes de doação. Esperaríamos que os candidatos e partidos se voltassem mais para os doadores individuais. Mas sem uma regra estabelecendo um teto para as doações os partidos e candidatos provavelmente se voltarão para aqueles com maior poder

¹⁴ Vide nota 10.

econômico que podem arcar com doações volumosas. A medida isolada de proibir doações de empresas pode fortalecer o papel dos cidadãos, mas não necessariamente em termos equitativos. Por outro lado é sempre prudente pensar em outros efeitos colaterais, indesejáveis. Um possível efeito colateral é o aumento do autofinanciamento de campanhas. Se a ampliação do papel dos recursos dos próprios candidatos for a solução que estes encontram para compensar a perda dos recursos das empresas, os cidadãos não sairão fortalecidos. Adicionalmente o desequilíbrio entre os candidatos aumentará.

Limitações dos gastos: Quanto à modalidade de regulação que compreende limitações para as transações entre doadores e partidos/candidatos, elas terão pouco efeito sobre o fortalecimento dos cidadãos. Mesmo tetos para doações a determinados candidatos não impedirão que os doadores influam no processo eleitoral por meio de contribuições a outros candidatos, multiplicando a sua capacidade de influenciar o processo eleitoral pela via financeira.

Da mesma forma a terceira modalidade, que consiste na vedação de determinados gastos, na limitação dos valores ou na diminuição do tempo de propaganda política, não tem um impacto sobre a importância do cidadão. Poderíamos esperar efeitos indiretos a partir do raciocínio que campanhas mais baratas podem viabilizar o financiamento democrático por meio de pequenas doações de cidadãos. Mas, similar ao exemplo da proibição de doações empresarias, estes efeitos esperados podem não se realizar e outros efeitos colaterais podem ocorrer.

O volume dos subsídios públicos: Com relação à alocação de recursos públicos, o debate sobre as modalidades de financiamento sob a ótica do fortalecimento do cidadão oferece perspectivas interessantes que vão além da decisão dicotômica entre aprovação ou reprovação do financiamento público exclusivo que domina o debate brasileiro. Os modelos de definição do volume de subsídios alocados aos partidos oferecem uma primeira oportunidade para levar em conta a voz dos cidadãos, mesmo de forma indireta. Alguns países definem o volume do fundo partidário em função do padrão de comportamento do eleitorado. Um exemplo disso encontramos em países que calculam os subsídios aos partidos em função dos votos válidos depositados em eleições anteriores. Neste modelo os partidos são penalizados pelas várias formas de desinteresse ou protesto dos eleitores (manifestados em não comparecimento ou em votos brancos ou nulos).

Nos Estados Unidos encontramos um caso extremo de envolvimento dos cidadãos na decisão sobre o volume dos recursos públicos alocados aos políticos. O fundo para financiamento público das eleições presidenciais (voltaremos a isto mais tarde) é alimentado exclusivamente por transferências voluntárias dos

cidadãos no momento da declaração do imposto de renda. Ao fazer a declaração os cidadãos podem optar por transferir um pequeno valor do seu imposto ao fundo que financiará subsídios eleitorais. Em última instância o recurso não sai do bolso do cidadão, mas do orçamento público. No entanto a decisão de transferência de recursos ao fundo global é unicamente do cidadão.

O modelo brasileiro define os recursos alocados ao Fundo Partidário em função do número de eleitores registrados. Com esta regra o volume a ser distribuído entre os partidos independe da capacidade dos partidos mobilizarem os cidadãos nas eleições. Mesmo com taxas reduzidas de comparecimento eleitoral, os partidos não enfrentam a redução dos valores do Fundo Partidário. Com o crescimento do eleitorado este fundo tem um crescimento vegetativo. Adicionalmente, os valores são corrigidos pela inflação. Adicionalmente, a lei do Fundo Partidário no Brasil prevê a possibilidade de dotações orçamentárias adicionais pelos legisladores, independente de qualquer critério. Nos últimos anos os legisladores brasileiros fizeram amplo uso deste dispositivo, alocando recursos adicionais ao Fundo Partidário a despeito da insatisfação dos cidadãos com o desempenho dessas organizações. Nenhum dos mecanismos de definição do volume do Fundo Partidário leva em conta a aprovação dos partidos pelos cidadãos. Nenhum protege os cidadãos contra o incremento infinito dos recursos do Fundo Partidário.

A distribuição dos subsídios públicos: Em relação à questão da alocação dos recursos entre os partidos, as fórmulas atuais de alocação mesclam de alguma forma modelos de distribuição equitativa com modelos de distribuição proporcional dos recursos (tempo ou dinheiro). No primeiro sistema a voz ou a vontade do cidadão não conta e, no segundo, ele é levado em conta somente de forma indireta.

Em contraste com estes sistemas de alocação de recursos públicos que dão pouca voz ao cidadão na questão da distribuição alguns países adotam sistemas de alocação que são mais participativos. Um destes modelos é o sistema de *matching funds*, aplicado nas eleições primárias nos Estados Unidos. Neste modelo as pequenas doações de cidadãos aos candidatos serão complementadas com recursos públicos adicionais. Por exemplo, para cada 100 dólares que um candidato consegue levantar de um doador individual o Estado complementará com mais 100 dólares. Tipicamente há um teto relativamente baixo para este complemento, para criar incentivos para que os partidos busquem pequenas doações. Um partido que consegue levantar 100 dólares de mil contribuintes (um total de 100 mil dólares) receberá um complemento do orçamento público de 100 mil dólares. Se o partido optar por buscar um doador que contribui 100 mil dólares, ele receberá do Estado somente 100 dólares adicionais.

Outro sistema que devolve o poder de alocação de recursos aos cidadãos é aplicado no Canadá, onde os cidadãos podem abater as suas doações políticas do imposto de renda a pagar. Quer dizer, o Estado reembolsa ao cidadão os valores doados aos partidos, abatendo estes valores do imposto a pagar. Novamente a regra é limitada a determinados tetos de doações, para incentivar as pequenas contribuições. Mas a lógica é a mesma: a alocação dos recursos públicos segue exclusivamente as decisões dos eleitores. Se os partidos políticos não forem capazes de mobilizar os eleitores como doadores, eles não receberão recursos.

Há ainda um terceiro modelo que leva esta ideia de *empowerment* dos cidadãos enquanto doadores às últimas consequências. Este sistema inclui a ideia de *vouchers* (um vale) que os cidadãos receberiam da Justiça Eleitoral. Este recurso público poderia ser transferido aos partidos políticos pelos cidadãos. O modelo foi desenvolvido por Bruce Ackerman, um cientista político americano. O modelo está sujeito a vários questionamentos¹⁵, mas a ideia básica é a de devolver ao cidadão a autoria e o poder de influenciar a dinâmica das eleições por meio do financiamento de campanhas em condições equitativas.

Conclusões

O debate sobre o financiamento de partidos e eleições é mais frutífero quando parte das regras e práticas de financiamento em vigor. Apesar da crítica constante e do debate perene sobre a necessidade de reformar o sistema de financiamento atual no Brasil, a discussão é caracterizada por um enfoque excessivo nas técnicas de regulação e carece de um norte mais claro sobre os objetivos.

Entre estes objetivos figura o fortalecimento do cidadão no sistema representativo. As ferramentas de regulação do financiamento oferecem gama de possibilidades para chegar mais perto deste objetivo, partindo do sistema de regulação e dos padrões de financiamento atualmente em vigor no Brasil.

Uma das ferramentas mais diretas para estabelecer igualdade seriam tetos para o total de doações que cidadãos (ou empresas) podem realizar. A limitação de um período (ano fiscal, biênio) é a forma adequada para garantir esta equidade. A lei em vigor que vincula o teto para as contribuições ao poder econômico do doador (2% do faturamento das empresas; 10% do rendimento das pessoas) é

15 Alguns exemplos destes questionamentos mais técnicos são: como garantir que os cidadãos não sejam pressionados para fazer doações? Como impedir o comércio com os *vouchers*? Questionamentos concepcionais se referem ao problema do eterno recurso: quem financiará as campanhas que os partidos terão que fazer para convencer os cidadãos a transferirem os seus *vouchers*?

contraproducente e torna norma a desigualdade que deveria ser amenizada. Os tetos máximos propostos na reforma que está em tramitação (esperando sanção da Presidente) igualmente não amenizam a desigualdade. A limitação das doações empresariais a um teto de 20 milhões de reais é o retrato da distorção atual, não uma contribuição para sua solução.

A vedação de doações por empresas fecha uma porta para a desigualdade, mas deixa em aberto outras frentes para o mesmo problema, como o autofinanciamento de campanhas ou o financiamento por grandes doadores privados. A vedação das doações por empresas pode ser parte de uma solução, mas o impacto desta medida precisa ser cuidadosamente monitorada para avaliar as eventuais consequências não intencionais.

A limitação das doações para determinado candidato ou partido ou tetos para gastos por candidatos servem a outros propósitos¹⁶. Estas medidas não são ferramentas adequadas para promover a equidade entre os cidadãos.

Um dos campos mais ricos para promover a ideia do *empowerment* equitativo dos cidadãos é o financiamento público de partidos e eleições. A atual distribuição dos recursos do Fundo Partidário não leva em consideração os cidadãos. Os recursos são garantidos aos partidos independente da satisfação dos cidadãos com o desempenho dos partidos políticos. Vinculando o valor do Fundo Partidário ao número de votos válidos depositados, no lugar do sistema atual que toma como base de cálculo os eleitores registrados seria um pequeno avanço na direção certa.

Outra medida importante seria a vedação de recursos adicionais que os legisladores atribuem ao Fundo Partidário por meio de legislação ordinária. Os partidos receberam várias garantias pela atual legislação quanto ao valor mínimo de recurso alocados ao Fundo Partidário. Seria importante que os cidadãos em contrapartida recebessem garantias mínimas de limitação destes recursos.

Os modelos mais avançados de alocação de recursos públicos por meio de decisões dos cidadãos – *matching funds*, restituição de doações e *vouchers* de cidadãos – provavelmente não são imediatamente aplicáveis ao caso brasileiro, mas eles apontam na direção certa. O debate sobre o financiamento público deve ser travado em torno dos objetivos que esta técnica de financiamento objetiva alcançar. E, sob a ótica da promoção do poder dos cidadãos e da maior aproximação entre partidos e cidadãos, o modelo de financiamento atual deixa muito a desejar.

16 O principal objetivo é o equilíbrio da disputa entre partidos (ou candidatos).