

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E REPRESENTAÇÃO DE MINORIAS NO BRASIL: UMA HIPÓTESE SOBRE AÇÕES, REAÇÕES E EFEITOS NÃO ANTECIPADOS

Bruno P. W. Reis¹

Propostas de mudanças em regras eleitorais sempre tramitam nos parlamentos mundo afora. No entanto, difícil é reunir as maiorias necessárias para aprová-las – afinal, há um natural – e saudável – viés de conservação das regras que elegeram os plenários legislativos. No Brasil, porém, apesar de vários impasses cercarem a discussão sobre mudanças no sistema eleitoral, é preciso admitir que a Câmara dos Deputados tem pautado insistentemente a matéria, com ou sem pressão externa, ao longo das últimas décadas. Não será exagero identificar, no Poder Legislativo brasileiro, um peculiar desapego, na comparação com outros parlamentos mundo afora, pela manutenção do sistema eleitoral vigente no país. Tem sido difícil, todavia, alcançar o consenso necessário em favor de qualquer mudança mais profunda específica – o que ainda tem sido dificultado pela intensa e crescente fragmentação, observada nas duas últimas décadas, dos plenários. Prejudicado pela fragmentação interna do Legislativo e pela falta de objetivos ou diagnósticos consensuais na sociedade, o debate, embora sempre retomado nos intervalos eleitorais, andou em círculos desde 2003 – quando uma proposta relatada pelo então Deputado Ronaldo Caiado exprimiu aquele que seria, por muito tempo, o último consenso provisório minimamente abrangente que os principais partidos lograriam alcançar na matéria – numa época, vale notar, com fragmentação parlamentar muito menor que a exibida agora.

De fato, apesar da dispersão observável no debate público, há indícios de certa guerra surda interna no Congresso Nacional quanto à agenda de eventual reforma eleitoral, e ela se trava em torno da regulação do financiamento das campanhas eleitorais. O *Relatório Caiado* claramente se pautava por um esforço de aprimoramento dos controles e imposição de restrição ao financiamento privado das campanhas eleitorais. E, desde então, suas proposições sempre retornam ao debate, usualmente trazidas por parlamentares assíduos na composição das sucessivas comissões dedicadas à chamada “reforma política”. De outra parte, o excêntrico sistema de *voto único não transferível*, conhecido no Brasil como *distritão*, sempre volta à pauta, trazido por certo *establishment* da Câmara. Proposto inicialmente por Michel Temer, o *distritão* foi agressivamente promovido por Eduardo Cunha em 2015, então presidente da Câmara, numa “queda de braço” bastante ostensiva com o Supremo Tribunal Federal (STF), que, naquele momento, procurava reduzir o peso do dinheiro ao declarar inconstitucionais as doações por pessoas jurídicas. Em direção contrária ao Relatório Caiado, o *distritão*, caso adotado, removeria o que resta do efeito de estruturas partidárias no processamento do resultado eleitoral, elegendo as candidaturas individuais mais votadas, independentemente de qualquer filtro por quocientes partidários. Em campanhas disputadas por centenas de

¹ Universidade Federal de Minas Gerais – Departamento de Ciência Política.

candidaturas individuais, corresponderia a uma consagração sem peias do efeito do dinheiro nas campanhas.

Ao remover, em 2015, os doadores que, até então, respondiam por cerca de 75% dos recursos usados nas campanhas eleitorais, o Supremo impôs derrota a ambos os lados da disputa interna ao Congresso Nacional. Não por acaso, o Legislativo rapidamente assimilou o golpe e reagiu com a criação de vultosos fundos públicos, que, em poucos anos, alcançariam valores bilionários. Independentemente do mérito intrínseco da iniciativa sob condições “normais”, deve-se reconhecer que, sob um contexto de impugnação dos principais doadores privados e processamento judicial mesmo de doações legais como prova de crime em processos de corrupção, o Congresso teria pouca escolha a não ser o maciço aporte de recursos públicos, até para evitar aumento drástico da influência de fundos ilegais. E foi o que se observou.

Ao fazê-lo, porém, o Congresso terminou por criar, de modo inadvertido, algo que é praticamente um novo sistema eleitoral. Em 2017, a pauta da reforma política finalmente saiu da paralisia em que se encontrava havia mais de uma década e apontou caminho discernível mediante um conjunto de providências que, conquanto tímidas (como o fim das coligações a partir de 2020 e uma progressiva cláusula de barreira para acesso a certas prerrogativas), sinalizaram com relativa clareza um horizonte de redução paulatina do número de partidos, com reversão moderada da tendência contrária de anos recentes. Acoplada a essas medidas, estava, aceita como fato consumado, a remoção do financiamento privado por pessoas jurídicas, compensada pela provisão dos fundos públicos.

Hoje, porém, parece claro que a mudança abrupta do perfil das fontes de recursos pode ter impacto mais fundo e rápido que as cautelosas mudanças produzidas em 2017 nas coligações e na cláusula de barreira. Se, de fato, tivermos inaugurado novo sistema, será pelo deslocamento drástico das fontes de recursos. O presente texto tenta descrever como isso pode se dar.

*

Do ponto de vista analítico, o tema do financiamento eleitoral claramente se divide em pelo menos três momentos, conforme se movimentam os recursos no sistema:

1. *a entrada* – afetada pela regulação das doações;
2. *a distribuição*;
3. *a prestação de contas* – em que se impõem questões de transparência, tempestividade etc.

Na discussão afeita à reforma política, sempre ocupou lugar central o primeiro tema, a *entrada de recursos*. Nela o STF fez sua intervenção mais brusca, banindo as pessoas jurídicas.

Sobre esse tema, de minha parte, em vários pequenos trabalhos, sempre conferi maior importância à natureza dos tetos que incidem sobre as doações que à origem do dinheiro. No caso brasileiro, os tetos proporcionais à renda do doador me parecem, modestamente, mais claramente inconstitucionais que as doações por pessoas jurídicas, banidas pelo Supremo.

A resposta do Congresso, com a criação dos fundos públicos, deu centralidade imprevista ao segundo tema, *a distribuição*. Nessa matéria, no ordenamento jurídico vigente até 2015, os partidos ou as coligações e seus respectivos comitês financeiros sempre gozaram de total autonomia ao decidirem sobre a destinação dos recursos doados, uma vez arrecadados. Agora, porém, quando o financiamento das campanhas eleitorais passa a abastecer-se basicamente de fundos públicos, cria-se um sistema que se presta com muito maior naturalidade à normatização legal do que quando baseado em doações privadas: doadores, afinal, devem reter o direito de dizerem a quem querem doar – ou tenderão a preferir não fazê-lo.

Admito minha resistência ao entendimento – cada vez mais consolidado – que equipara dirigentes partidários (ou legisladores eleitos) a agentes do Estado, funcionários públicos. Essa interpretação tem ganhado centralidade, na paisagem brasileira, pelo menos desde o julgamento da Ação Penal nº 470/2012 (caso do *mensalão*), quando o voto, em Plenário, por deputados foi a certa altura referido pelo decano da Corte como “ato de ofício”, portanto, como prova potencial em processo de corrupção. Não posso deixar de pensar que com isso se viola prerrogativa fundamental do livre exercício da representação política, com repercussões potencialmente graves que, desde então, me parecem ter se materializado em medida considerável.

Em princípio, legisladores não são funcionários da administração pública, mas representantes de interesses parciais (ideais ou materiais) disseminados na cidadania, legalmente investidos, pelo voto, da prerrogativa de representar tais interesses perante o Estado, no exercício do Poder Legislativo. Foram eleitos para representar as vontades dos cidadãos que os elegeram e só eles podem ser juízes dos atos praticados no exercício dessa representação. Os estímulos que recebem no exercício dos mandatos não devem ser entendidos como os salários de um servidor, mas como instrumentos de equalização da capacidade de exercício pleno do mandato por representantes que ali chegam com distintas disponibilidades de recursos próprios.

De modo análogo, parece-me que se o país decide prover os partidos políticos com fundos públicos é porque entende que essa provisão é um fim em si mesmo, para o bem da qualidade ou de certa equanimidade em sua capacidade de representação. De novo, apenas os eleitores podem julgar, com seu voto, a qualidade relativa do gasto feito por diferentes agremiações. Por isso, parece-me que, mesmo sem prejuízo da plena transparência desses gastos, o aparato do Estado deve se abster de sanções relacionadas à *qualidade* da gestão deles. Devemos evitar equiparar o dirigente partidário ao gestor de recursos públicos – e, sim, deve ser alto o ônus da prova para a responsabilização criminal de dirigente político pela gestão dos recursos partidários. Deve-se evitar que a arena judicial se anteponha em matérias cujo juízo poderá

caber precipuamente ao eleitorado, ou a Justiça tenderá a ver-se instrumentalizada pelos contendores da disputa política.

Outra questão *anterior* é a eventual provisão administrativa de parcelas de candidaturas e/ou de recursos, ou mesmo quotas de cadeiras a serem reservadas com orientação antidiscriminatória, em favor de grupos historicamente desprivilegiados ou minorizados na disputa pelos espaços institucionais de decisão política. Se se admite a importância e a justiça de quotas para membros de tais grupos em cursos universitários e no serviço público, com idêntica razão pode-se sustentar a implementação de tais instrumentos no preenchimento de posições de representação no sistema político, sem prejuízo da competição democrática por tais posições a partir de variadas plataformas político-partidárias.

Assim, concretamente, a súbita conversão do nosso regime de financiamento eleitoral, de um sistema privado fortemente concentrado em pouquíssimos, imensos doadores de setores muito específicos, para um sistema público apoiado em fundos bilionários, criou uma oportunidade imediata para a estipulação judicial de regras de *distribuição intrapartidária* dos recursos assim providos ao sistema partidário. Vários grupos minorizados, que haviam logrado abrir canais de interlocução judicial ao longo de batalhas de interpretação constitucional que tiveram lugar em décadas anteriores, puderam repor, intacta, a mesma *rationale* na interpelação do sistema partidário e eleitoral. É imensa – e provavelmente insubstituível – a oportunidade que se abriu para tais grupos com a impugnação das doações por pessoas jurídicas. A emergência de um sistema apoiado em fundos públicos abriu a porta por onde vai passar, de modo inevitável caso mantida, um aumento expressivo da representação de mulheres, negros, indígenas, LGBTQI+ e pessoas portadoras de deficiência. Um experimento político raro, que ninguém anteviu em 2015.

Hoje, a julgar pelo que transpira no noticiário, talvez essa percepção comece a disseminar-se, pois cogita-se a volta das doações por pessoas jurídicas, agora talvez com tetos nominais para as doações. Conceda-se que isso ainda poderia constituir-se em avanço em relação ao *status quo* prevalecente até 2014, desde que pelo menos esses novos tetos sejam baixos o bastante para impedir que se recomponham inteiramente os níveis tremendos de concentração das fontes até ali observados. Valores da ordem de grandeza de algo como 50 mil reais por pessoa jurídica e 5 mil por pessoa física por eleição poderiam viabilizar um mercado privado relevante de campanhas, sem deixar que doadores individuais voltem a se tornar autênticos patronos de campanhas inteiras, doando sozinhos fatia preponderante dos recursos. Diversamente, quando se cogita autorizar valores na casa das centenas de milhares de reais por doador, seja pessoa física, seja jurídica, em termos práticos será quase como se não houvesse teto, pois doações dessa ordem de grandeza são acessíveis apenas a pouquíssimos doadores, restaurando-se o quase monopólio de grandes doadores que prevaleceu até 2014.

Seja como for, porém, do ponto de vista dos grupos historicamente desprivilegiados e minorizados na disputa política, é bem claro que toda facilitação de doações privadas atuará em seu desfavor. A constituição de um sistema basicamente público os favorece, pela

viabilização da canalização administrativa de recursos para suas candidaturas, a partir de critérios previamente estipulados de equanimidade e de neutralização de privações arbitrárias formalmente reconhecidas. Nenhum sistema em que prevaleçam recursos privados poderá produzir efeito comparável, mesmo que se produza maior abundância de recursos para todos. Afinal, cada doador pode escolher para quem quer doar. E “a água corre para o mar”: à medida que doações privadas tenham maior peso, as assimetrias do mercado se fazem sentir com mais força, realimentando com naturalidade os padrões históricos de exclusão.

Contudo, com o sistema fortemente apoiado em fundos públicos, a dinâmica da distribuição já começa rapidamente a tomar forma distinta. Os tribunais ficam muito mais à vontade para estipular, a partir de princípios constitucionais, parâmetros para a distribuição de fundos públicos do que para restringir a livre destinação de doações privadas feitas dentro dos limites legais. Claro, ninguém pode dizer a um partido para privilegiar certas plataformas políticas em detrimento de outras. O partido pode até, legitimamente, dizer que quer priorizar *fulano* e não *beltrano*, convenções poderão sempre fazer prevalecerem certas lideranças sobre outras etc. No entanto, é mais difícil um partido dizer que quer manter, que faz questão de manter, 90% dos recursos para homens, e não mulheres; para brancos, e não negros etc. Vão estar, de fato já estão, sob pressão regulatória, apoiada em princípios constitucionais. Caso se mantenha o regramento em vigor, o cenário que se pode projetar é de uma expansão significativa da presença dessas minorias nos plenários legislativos – e de maneira curiosamente multipartidária, atravessando as clivagens entre os partidos, porque ela vai ter de ser cumprida em todas as listas. Uma vez que os primeiros efeitos dessas reservas de recursos comecem a se fazer sentir, tenderá a cristalizar-se uma *clientela sólida interessada em sua manutenção: uma importante coalizão de veto contra eventuais recuos futuros*.

Nesse cenário, talvez caiba até manifestar uma “pitada” de ceticismo quanto ao futuro da experiência recente dos mandatos coletivos. Há muitas e variadas experiências na área, ainda tateando em terreno institucional repleto de incertezas. Parece-me que cabe cautela quanto a suas perspectivas futuras. Elas emergiram em um momento de peculiar fragilidade dos partidos, com dezenas de legendas com assento no Congresso Nacional e com o sistema político em crise. Apareceram puxadas por minorias, que procuravam compensar a desvantagem no acesso a recursos com o apelo a múltiplos “puxadores de votos” atuando de modo paralelo. A partir da emergência e eventual consolidação do novo cenário aqui esboçado, porém, torna-se muito duvidoso que os mandatos coletivos venham de fato a beneficiar tais grupos no longo prazo: com quotas nas chapas, garantia de recursos etc., a dinâmica de alocação das cadeiras tende a mudar rapidamente. No novo quadro, deixa de haver razões claras para várias pessoas se aglutinarem em candidaturas coletivas em busca de uma cadeira quando essas mesmas pessoas passarão a ter recursos para viabilizarem várias candidaturas individuais competitivas simultâneas, em busca de várias cadeiras. Talvez se possa, porém, cogitar de sua institucionalização como instrumento explícito (e exclusivo) de ação afirmativa em favor de possíveis grupos que venham, no futuro, pleitear sua própria quota, enquanto não a obtêm.

Em contextos democráticos menos marcados por desigualdades tão fundas, o ideal seria, provavelmente, organizar o sistema de financiamento rumo à constituição de um mercado pujante de doações privadas (pessoas jurídicas incluídas), com fontes desconcentradas induzidas por tetos nominais baixos por doador, produzindo um sistema com raízes fincadas de modo difuso no corpo do eleitorado, na cidadania. Nas condições vigentes no Brasil, porém, é difícil divisar cenário alternativo na regulação do financiamento que possa, realisticamente, produzir impacto igualmente forte na representação de grupos desprivilegiados na política brasileira.