

AUTOR**Bruno Wilhelm
Speck***

bws@usp.br

* Professor Doutor no
Departamento de Ciência
Política da FFLCH da
Universidade de São Paulo

Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil

Game over: veinte años de financiación de campañas por empresas privadas en
Brasil

Game over: looking back at two decades of campaign financing by the private sector
in Brazil

RESUMO

Após duas décadas com eleições realizadas sob a influência de doações empresariais, o Brasil mudou o sistema de financiamento de campanhas, com resultados incertos para a competição política futura. Vários atores participaram ativamente deste processo de reformulação que se cristalizou em duas decisões tomadas no mesmo mês de setembro de 2015. O Supremo Tribunal Federal (STF), instância competente para o controle da constitucionalidade das leis, decidiu pela inconstitucionalidade das doações de empresas a partidos e candidatos nas campanhas eleitorais. No mesmo mês entrou em vigor a lei 13.165/15 modificando o financiamento eleitoral e realizando outras modificações no sistema eleitoral. Tudo indica que estamos em um momento de transição entre dois modelos de financiamento. As empresas, responsáveis por três quartos do custeio das campanhas, não poderão mais aportar recursos. Resta saber em quais fontes o novo modelo repousará. Este texto apresenta um balanço sobre o sistema de financiamento das campanhas nas duas décadas passadas dando ênfase à forte participação das empresas, recapitula o processo de discussão e aprovação da reforma em 2015 e avalia o impacto dos pontos mais importantes da reforma sobre a competição política no Brasil.

RESUMEN

Después de dos décadas con elecciones realizadas bajo la influencia de donaciones empresariales, Brasil ha cambiado el sistema de financiación de campañas, con resultados poco seguros para la futura disputa política. Varios actores participaron activamente en este proceso de reformulación que cristalizó en dos decisiones tomadas en el mismo mes de septiembre de 2015. El Supremo Tribunal Federal (STF), instancia competente para el control de la constitucionalidad de las leyes, decretó la inconstitucionalidad de las donaciones de empresas a partidos y candidatos en las campañas electorales. En el mismo mes entró en vigencia la ley 13.165/15 modificando la financiación electoral y realizando otras modificaciones en el sistema electoral. Todo eso apunta a que estamos en un momento de transición entre dos modelos de financiación. Las empresas, responsables de tres cuartos de los gastos de las campañas, no podrán aportar más recursos. Queda saber cuáles serán las fuentes del nuevo modelo. Este texto presenta un balance sobre el sistema de financiación de las campañas en las dos décadas pasadas, centrado en la fuerte participación de las empresas, recapitula el proceso de discusión y aprobación de la reforma en 2015 y evalúa el impacto de los puntos más importantes de la reforma sobre la disputa política en Brasil.

ABSTRACT

After two decades of elections under the influence of corporations financing campaigns Brazil has banned the private sector from making donations to party organizations and candidates running for political office. Several political players had their share in a reform that culminated in two key decisions in September 2015. The Constitutional Court (STF) has ruled the current legislation allowing corporate donations violates the basic principles of equality guaranteed by the Constitution. The same month a new law was approved by Congress and signed by the President making several changes in the rules for campaign finance, including a ban on donations by companies. All signs indicate Brazil is making a big change in the model of financing politics. Companies have been responsible for 3 out of 4 Real spent in election campaigns in the past. However it is still unclear how political competition in the new era without corporate money will look like. This article looks back at the last two decades, discusses the dynamic of the reform in 2015 and makes an informed guess on the impact of the new rules on parties and elections in Brazil.

Após duas décadas com eleições realizadas sob a influência de doações empresariais, o Brasil mudou o sistema de financiamento de campanhas, com resultados incertos para a competição política futura. Vários atores participaram ativamente deste processo de reformulação que se cristalizou em duas decisões tomadas no mesmo mês de setembro de 2015. O Supremo Tribunal Federal (STF), instância competente para o controle da constitucionalidade das leis, decidiu pela inconstitucionalidade das doações de empresas a partidos e candidatos nas campanhas eleitorais. No mesmo mês, entrou em vigor a lei 13.165/15 modificando o financiamento eleitoral e realizando outras modificações no sistema eleitoral. Tudo indica que estamos em um momento de transição entre dois modelos de financiamento. As empresas, responsáveis por três quartos do custeio das campanhas, não poderão mais aportar recursos. Resta saber em quais fontes o novo modelo repousará. Este texto apresenta um balanço sobre o sistema de financiamento das campanhas nas duas décadas passadas dando ênfase à forte participação das empresas, recapitula o processo de discussão e aprovação da reforma em 2015 e avalia o impacto dos pontos mais importantes da reforma sobre a competição política no Brasil.

A última grande reforma do sistema de financiamento da política foi realizada em reação ao escândalo Fernando Collor de Mello e Paulo César Farias (Collor-PC), em 1992. Ela substituiu as regras herdadas da ditadura militar. O fato de as informações sobre a prática de financiamento ilícito das campanhas terem aparecido nos depoimentos do processo da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar as denúncias contra Collor e o coordenador financeiro da campanha Paulo César Farias ter sido uma figura chave do esquema de corrupção levou à identificação do financiamento de partidos e campanhas como uma das causas principais do escândalo¹. As recomendações desta CPMI se tornaram a base para a reformulação da legislação partidária e eleitoral nos anos seguintes. As três principais modificações destas reformas, entre 1993 e 1997, em relação ao modelo anterior foram a legalização das doações de empresas, o aumento substantivo dos recursos públicos para as campanhas e regras mais rigorosas para a transparência do financiamento político². Os dois textos legais que consolidaram as modificações foram a Lei de Partidos Políticos 9096, de 1995, e a Lei Eleitoral 9504, de 1997³.

PALAVRAS-CHAVE

Financiamento político; campanhas eleitorais; reforma política; setor privado; partidos políticos

PALABRAS CLAVE

Financiación política; campañas electorales; reforma política; sector privado; partidos políticos

KEYWORDS

Political funding; electoral campaigns; political reform; private sector; political parties

Recibido:

09.12.2015

Aceptado:

01.02.2016

1. O financiamento de partidos e campanhas entre 1995 e 2015 na lei e na prática

1.1. O Fundo Partidário

Durante duas décadas o financiamento da política funcionou sob as novas regras. Uma das modificações foi a ampliação do valor de Fundo Partidário. Introduzido ainda sob o governo militar, o Fundo Partidário havia recebido recursos insignificantes no período anterior a 1995. A nova Lei de Partidos Políticos (1995) desenhou um novo modelo de financiamento, com a alocação de recursos significativos às organizações partidárias. Além do incremento dos valores, a novidade era que os recursos aos partidos seriam garantidos por lei, calculados em função do número de eleitores registrados e protegidos contra a inflação. Referente à distribuição, grande parte (95%) seria alocada proporcional à porcentagem de votos alcançados na última eleição para a Câmara dos Deputados, com o restante sendo distribuído igualmente entre todos os partidos.

Emulando a regra anterior, o Fundo Partidário seria alocado aos diretórios nacionais dos partidos. A consequência seria o fortalecimento das instancias nacionais em relação aos diretórios dos

partidos nos Estados⁴. Além do volume de recursos, os diretórios nacionais ganharam liberdade para definir a alocação entre diferentes instâncias do partido. O impacto do Fundo Partidário sobre a vida intrapartidária difere entre os partidos (Campos, 2009), em alguns casos também alcançando a disputa entre facções (Ribeiro, 2009).

O Fundo Partidário era visto como fonte de recursos para custear as organizações partidárias, não as disputas eleitorais, mesmo que não houvesse uma limitação rigorosa para usar os recursos nas campanhas. A mera comparação do volume de recursos mobilizados durante e fora das campanhas eleitorais ilustra que o Fundo seria insuficiente para cobrir parte significativa do custeio das campanhas. Em média, o Fundo Partidário cobriria a metade ou mais das despesas anuais dos diretórios nacionais (Campos, 2009).

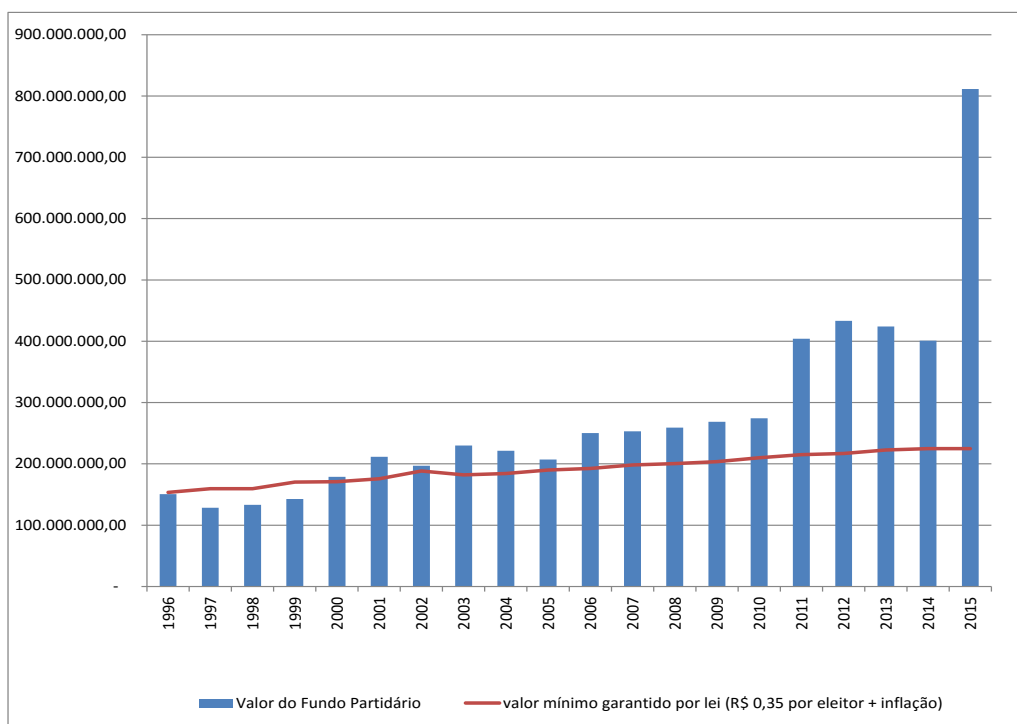
Enquanto o ajuste inflacionário mantinha os valores reais, o crescimento vegetativo do eleitorado resultaria em um aumento real do Fundo Partidário. A linha interrompidano gráfico 1 identifica este

crescimento vegetativo. Duas fontes adicionais contribuiriam para o crescimento real do Fundo: as multas aplicadas a partidos e candidatos e a alocação de recursos orçamentários acima do valor mínimo. Esta última modalidade é responsável por um crescimento real significativo dos valores do Fundo Partidário, primeiro desde 2011, depois novamente em 2015, como mostra o gráfico 1.

1.2. Prestação de contas e transparência

A nova regra sobre a prestação de contas para campanhas eleitorais visava tanto restabelecer a confiança do cidadão na jovem democracia representativa, como também garantir ao financiador que os recursos de campanha fossem realmente usados para estes fins. Vários escândalos em torno das chamadas “sobras de campanha” haviam lançado suspeita sobre o destino dos recursos doados aos candidatos. A prestação de contas diminuiria a suspeita de que os candidatos ou coordenadores de campanha acabassem embolsando recursos, fazendo fortuna às custas dos doadores. Eu argumento que trazer mais

Gráfico: Valor do Fundo Partidário (1995 - 2015, valores agosto 2015)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE

transparência sobre o processo de financiamento das campanhas atendia naquele momento o interesse de profissionalizar e modernizar a competição política mais do que atender a uma demanda popular. A prestação de contas ajudaria a reestabelecer a confiança entre candidato, coordenador, partido e doador.

Foi a partir da implementação da nova lei pela justiça eleitoral e da atenção pública para os dados por parte da mídia e das organizações sociais, que a prestação de contas ganhou outro sentido. Nos primeiros anos após a reforma, os dados continuariam sendo entregues em papel e guardados nas instâncias inferiores da justiça eleitoral. Somente a partir de 2002, quando o TSE implementou um sistema de prestação de contas eletrônica⁵. Estes dados foram usados por vários atores para tornar o perfil de financiamento eleitoral visível e levá-lo ao debate público. Este papel do TSE em dar novo significado às leis aprovadas também ficaria evidente em 2006 quando os Legisladores introduziram uma versão bastante tímida da prestação de contas prévia sobre o processo eleitoral. Os candidatos teriam que prestar contas sobre o total dos ingressos e gastos, sem identificação dos doadores. A justiça eleitoral formatou esta prestação de contas preliminar nos mesmos moldes das contas finais, obrigando os partidos a fornecerem informações detalhadas. Quando, em 2012, um pedido de acesso à informação foi encaminhado ao TSE, a instituição determinou a divulgação dos dados completos durante as campanhas.

Outro exemplo sobre o papel normativo do TSE se refere à prestação de contas dos partidos. Pela lei eleitoral estes teriam que apresentar apenas balancetes periódicos durante as campanhas para depois prestar contas em abril do ano seguinte às eleições. Doadores e políticos descobriram que poderiam ocultar o vínculo entre empresas e candidatos se fizessem contribuições aos partidos que, por sua vez, repassassem os recursos aos candidatos. O esquema ganhou o apelido de doações ocultas. O TSE fechou esta brecha em 2010, obrigando os partidos a prestarem contas no mesmo formato e na mesma data que os candidatos, inviabilizando a ocultação do papel das empresas⁶.

1.3. As doações das empresas

Mesmo antes da legalização das doações de empresas, elas eram a fonte principal das campanhas eleitorais. Apenas não era possível estimar a grandeza destes valores com alguma certeza. As primeiras prestações de contas sob a nova lei de 1997, entregues em milhares de documentos em papel, na prática não melhoraram esta situação. Não há nenhum tipo de balanço confiável sobre os recursos nas campanhas para estes primeiros anos, mesmo que os partidos e candidatos cumprissem a lei⁷. Somente os dados eletrônicos, disponíveis a partir de 2002 deram uma ideia mais clara sobre a origem, volume e destino dos recursos nas campanhas. Também permitiram estimar o seu impacto sobre a disputa eleitoral e sobre os legisladores. Mesmo que o fantasma do “caixa 2” continuasse pairando sobre as declarações financeiras dos partidos e candidatos, as informações disponíveis permitiram um importante *insight* sobre o papel do dinheiro na política.

Em seguida, enumeramos cinco características importantes do financiamento das campanhas pelas empresas no período. Primeiro, a arrecadação de recursos das empresas apresenta uma forte tendência de concentração em relação aos doadores. Poucas empresas doam e, entre os doadores, novamente, o maior volume das doações vem de poucos atores. Do total de 5 milhões de empresas no Brasil, apenas 20 mil fazem doações nas campanhas. Destas 20 mil doadoras, os 100 primeiros concentram 57% dos recursos doados por todas as empresas na eleição de 2014. Na eleição de 2010 este percentual foi de 51%.

Segundo, há igualmente uma forte concentração dos recursos em um número reduzido de candidatos. Adicionalmente as doações tem uma estreita relação com o desempenho eleitoral dos candidatos. Isto sugere que os recursos são um fator importante para o sucesso eleitoral. Visto pelo ângulo da capacidade de atrair doadores para as suas campanhas poucos candidatos tem condições de disputar o mandato para valer. E as empresas são a fonte mais importante para alavancar as campanhas.

Terceiro, os candidatos tendem a depender

excessivamente de poucos doadores. Mesmo com a predominância de recursos privados nas campanhas, os candidatos não conseguem distribuir o risco, arrecadando valores menores de muitos doadores. Um levantamento revelou que existe uma dependência estrutural entre candidatos e doadores importantes (Speck e Marciano, 2014).

Quarto, o papel dos partidos políticos como intermediários dos recursos cresceu. Nas últimas eleições, mais recursos foram absorvidos pelas organizações partidárias. Este movimento merece mais análises. Para os doadores, contribuir para o partido diminui a taxa de desperdício de recursos em candidatos perdedores e aumenta a chance de estabelecer relações de influência de longo prazo. Para os partidos, a intermediação dos recursos significa mais poder sobre os candidatos

de que o modelo de financiamento baseado em doações de empresas havia falido.

É interessante notar que nem todas as afirmações desta crítica do modelo de financiamento são confirmadas pela pesquisa empírica. Uma das afirmações diz respeito ao constante encarecimento das campanhas. Quanto à participação das empresas, as campanhas não encareceram na última década. Apenas as eleições presidenciais são a exceção, como mostra a tabela 1. Outro ponto interessante se refere à convicção de que doações compram favores. A análise dos dados disponíveis traz resultados controversos⁸. Certamente, os dados sobre o financiamento empresarial produzidos no período de 2002 a 2014 (quatro eleições nacionais e estaduais e três eleições municipais) serão um fundo para a pesquisa acadêmica futura ainda. Mas,

Tabela 1: As contribuições das empresas para as campanhas eleitorais (2002 a 2014)

| | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 |
|--------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| PRES | | 219.881.430,16 | 296.936.374,37 | 560.339.977,58 |
| SENA | 119.836.245,04 | 81.803.856,89 | 206.394.559,10 | 80.690.844,87 |
| DFED | 278.897.418,14 | 402.937.867,26 | 503.014.202,01 | 375.644.580,27 |
| PNAC | | | 584.467.916,75 | 901.427.751,51 |
| GOVE | 297.584.511,03 | 413.113.380,78 | 500.810.285,47 | 314.718.132,22 |
| DEST | 207.219.275,05 | 289.912.677,48 | 396.248.702,58 | 315.492.876,70 |
| PEST | | | 348.999.869,98 | 542.481.787,07 |
| TOTAL | 903.537.449,26 | 1.407.649.212,57 | 2.836.871.910,26 | 3.090.795.950,22 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE (repositório), valores deflacionados para outubro 2015

individuais. A ideia que a disputa eleitoral é tarefa exclusivamente dos candidatos individuais tende a ser relativizada pela realidade do financiamento.

Quinto, o forte engajamento de algumas empresas privadas na política ajudou a criar uma imagem da democracia brasileira como plutocracia. Sem dinheiro não é possível ganhar eleições, e sem doações empresariais é difícil alavancar campanhas. Da mesma forma, a relação contratual de muitos notórios doadores com o estado (no caso das construtoras ou dos beneficiários de créditos públicos) criou a imagem de que as doações compram favores, ou que os negócios com o poder público resultam em compromissos adicionais que serão cobrados nas campanhas eleitorais. Políticos, ativistas e observadores chegaram a um consenso

para o debate público, estas dúvidas são pouco relevantes. A aparência de corrupção do sistema pelo dinheiro é o fator decisivo.

2. A reforma em 2015. O processo

Apesar do grande número de iniciativas de reforma política (Speck, 2013) os esforços para mudar o sistema de financiamento não tiveram êxito. Vários projetos foram elaborados em comissões, especialmente instaladas para este fim, dos quais poucos chegaram a ser discutidos pelo plenário. A falta de consenso sobre alternativas apresentadas (Renno, 2007), a incerteza sobre o resultado de mudanças radicais e o calendário apertado para as reformas (Speck, 2012) resultaram na prevalência do *status quo*. Entre as muitas iniciativas lançadas nas duas décadas desde a introdução do sistema de financiamento atual nenhuma resultou em uma mudança significativa do sistema.

Este cenário mudou com a entrada de outro ator no palco do debate sobre as reformas. O STF, corte de revisão constitucional no sistema político brasileiro, recebeu, em setembro de 2011, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) movida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questionando as doações de empresas para a competição política. Após longa tramitação de quase dois anos, em dezembro de 2013, o relator do processo, Ministro Fux, apresentou o seu voto favorável à ADI. Nos meses seguintes, outros ministros da corte acompanharam o relator, chegando, em abril 2014, a um placar de seis votos, a maioria dos integrantes da corte. Neste momento um dos ministros usou um artifício regimental, interrompendo a tramitação por tempo indeterminado⁹. A decisão suspensa do STF, indicando que a posição seria favorável ao veto das doações das empresas, mas não indicando quando a decisão sairia influenciou o debate sobre a reforma política.

No mesmo ano 2014 as eleições nacionais se realizaram, e como em várias ocasiões anteriores, terminadas as eleições, o Congresso instalou uma comissão de reforma política. Diante da decisão pendente do STF, a dinâmica da negociação na comissão e, principalmente, as opções disponíveis mudaram em relação aos debates anteriores. Enquanto antes os defensores do *status quo* podiam se contentar com a falta de acordo sobre a reforma que resultaria na manutenção do *status quo*, agora teriam que defender ativamente o financiamento

empresarial. Uma das soluções em defesa do financiamento das campanhas pelas empresas seria incluir na Constituição um dispositivo tornando as doações de empresas legais.

Na votação na Câmara, de fato, esta posição prevaleceu. Com uma maioria de 3/5, a Câmara aprovou em duas votações, nos dias 17 de junho e 12 de agosto, uma proposta de emenda constitucional que inclui explicitamente as doações de empresas entre as fontes para o financiamento de partidos políticos no texto da Constituição. O projeto foi encaminhado ao Senado, onde precisa da aprovação pela mesma maioria qualificada em duas votações para aprovação. Até o momento, novembro de 2015, não foi votado.

Adicionalmente à Proposta de Emenda Constitucional (PEC), o Congresso elaborou uma lei ordinária, modificando as regras do financiamento, bem como outros pontos do sistema eleitoral. A mudança foi aprovada na Câmara, no dia 14 de julho, proibindo as doações de empresas para candidatos, mas mantendo a possibilidade de doações das empresas para os partidos políticos. Empresas que mantivessem contratos com órgãos públicos nas circunscrições da eleição não poderiam fazer doações. Também foram introduzidos tetos máximos para os valores das doações que qualquer pessoa ou empresa pudesse contribuir para partidos ou eleições ao longo de um ano. Este projeto foi encaminhado ao Senado que aprovou versão modificada em 8 de setembro. As modificações referentes ao tema do financiamento se referiam à vedação total de doações de empresas, tanto para partidos como para candidatos. Adicionalmente, o Senado reduziu o teto para doações de R\$ 20 milhões para R\$ 10 milhões. Ao receber o projeto modificado, a Câmara reestabeleceu a versão anterior que permite doações de empresas para partidos políticos, mas não aos candidatos, veda contratantes com o Estado e estabelece um teto de R\$ 20 milhões para as doações. Esta versão foi enviada à sanção presidencial em 10 de setembro.

Neste momento, novamente o *timing* das decisões tomadas pelos diferentes atores se torna um fator relevante. Entre o envio e a sanção pela Presidente, o STF retomou o julgamento¹⁰, declarando inconstitucionais as doações das empresas nas campanhas eleitorais¹¹. Esta decisão também

influenciaria a decisão da Presidente, que esteve diante da escolha entre sancionar a lei ou vetá-la parcialmente ou na íntegra. A Presidente opta pelo veto parcial referente às doações de empresas aos partidos políticos, sancionando a lei 13.165, em 30 de setembro. Após longa disputa entre posições antagônicas sobre o papel do setor privado no financiamento político, prevaleceu a posição do STF, proibindo doações de empresas para partidos e campanhas eleitorais.

A disputa pode ter um possível epílogo, com a decisão pendente do Senado sobre a emenda constitucional encaminhada pela Câmara. Mesmo que o Senado aprove a emenda, constitucionalizando as doações por empresas, prevalecerá, neste momento, a lei 13.165 que veda doações de empresas nas campanhas eleitorais. Mas, ficaria aberta a possibilidade de mudanças futuras, legalizando novamente as doações por empresas por meio de legislação ordinária. De qualquer forma, o STF influenciou em pelo menos dois momentos o debate sobre a reforma política: primeiro, com a criação de uma ameaça sobre o sistema atual, mudando o cálculo dos congressistas interessados em defender o sistema atual; depois com o *timing* da decisão final antes da promulgação da lei pela Presidente, incentivando esta a vetar partes da lei.

3. As mudanças

As mudanças introduzidas com a lei 13.165/2015 são as mais abrangentes no sistema de financiamento, desde a modificação das regras de competição política entre 2003 e 2007. As modificações se referem em grande parte à questão da alocação de recursos públicos e privados nas campanhas e em uma parte menor ao sistema eleitoral.

3.1. Doações de empresas

A grande modificação em relação ao financiamento da competição se refere à proibição das doações de empresas nas campanhas eleitorais. Os candidatos poderão usar somente recursos próprios, doações de pessoas físicas e recursos transferidos pelos partidos nas campanhas (art. 20). Com esta regulação a nova lei incorpora a decisão do STF

sobre a vedação das doações de empresas para campanhas eleitorais na legislação. A lei eleitoral não é explícita quanto à extensão deste veto às doações para os partidos, mas a decisão do STF deixa claro que a vedação também se estende aos partidos políticos e autoriza o TSE a regular a matéria neste sentido, caso o Congresso não realize os ajustes necessários na legislação¹².

3.2. Tetos para gastos

O segundo assunto importante das novas regras sobre o financiamento se refere aos tetos máximos para as despesas eleitorais. A regra anterior se orientava na autoregulação, ideia já inscrita na primeira lei eleitoral (Campos, 2009) e objeto de questionamento desde então. A legislação previa que os próprios partidos definissem para os seus respectivos candidatos, tetos para gastos, criando a situação pouco comum que candidatos disputando o mesmo cargo tivessem que obedecer tetos diferentes, estabelecidos pelos seus partidos. Adicionalmente a lei previa a possibilidade de ajustar este teto, no decorrer da campanha. Na prática, nesta questão de limite dos gastos, a lei brasileira nunca chegou perto da ideia original de tornar as campanhas mais equitativas menos caras¹³.

Com a Lei 13.165/2015, o Brasil se junta a outros países que introduziram tetos para gastos de campanha¹⁴. Os tetos são iguais para todos os competidores da mesma eleição e definidos pelo TSE. Os legisladores autorizaram o TSE a estabelecer o valor a cada eleição, usando como referencia 70% da campanha mais cara para o mesmo cargo na última eleição¹⁵. O principal impacto esperado de um teto para os gastos nas campanhas é tornar a competição mais equitativa. A solução também cumpre o objetivo de reduzir o custo das campanhas.

A medida adotada pelos legisladores vai na direção certa, ao fixar o mesmo teto para todos. Ela pode criar desequilíbrios entre eleições, mas evita valores irrealistas a partir de outros cálculos teóricos sobre o custo de campanhas. Por outro lado, a redução do gasto a 70% do maior gasto anterior ainda é uma meta moderada. Somente poucos candidatos são afetados por estes valores. A campanha continua altamente desigual. Na última campanha, somente

0,6% dos candidatos a Deputado Estadual e 1,4% dos candidatos a Deputado Federal estiveram nesta faixa entre 70-100% da campanha mais cara e teriam seus gastos reduzidos¹⁶. Estes dados evidenciam que somente poucos candidatos serão forçados a reduzir os custos de suas campanhas. A massa dos candidatos participa da campanha sem recursos significativos. Estudos posteriores terão que analisar até que ponto a regra favorece os mandatários. Uma das críticas da Ciência Política em relação aos tetos de campanha é que candidatos desafiantes precisam de mais recursos que os mandatários (Jacobson, 1978; Speck e Mancuso, 2014). Os tetos se tornariam um mecanismo levando à cartelização da competição.

3.3. Campanhas mais curtas, horário eleitoral mais eficiente

A nova lei faz várias modificações em relação à duração das campanhas e o horário eleitoral gratuito. Medidas importantes se referem ao encurtamento da campanha, do período de veiculação do horário eleitoral gratuito, mas também do tempo disponível para a arrecadação de recursos. A seleção das candidaturas ocorre aproximadamente um mês depois do prazo anterior (antes julho, agora agosto), e com isto o período de arrecadação de recursos também é encurtado. Outra modificação é a redução do tempo para o horário eleitoral gratuito de quarenta e cinco para trinta e cinco dias antes da campanha.

Mas, há duas outras modificações no horário que são importantes. A primeira se refere à distribuição dos blocos entre os cargos. Por um lado, os partidos recebem um tempo menor a ser alocado para cada cargo. No lugar de dois blocos de 50 minutos receberão somente metade deste tempo. Esta parte do horário eleitoral tende a ser ineficiente pela audiência reduzida¹⁷. Por outro lado, a redução do tempo de propaganda para os diferentes cargos é apenas aparente. O tempo das inserções de 30 a 60 segundos durante a programação normal foi ampliado de 30 minutos para 70 minutos diários. Estas inserções tem audiência maior. No balanço, os partidos perderam 10 minutos de propaganda por dia, mas ganharam na qualidade e eficiência da comunicação¹⁸.

Outras duas mudanças em relação ao horário

eleitoral diminuiram o espaço dos micropartidos. A regra anterior de distribuição do horário eleitoral incentivava fortemente os partidos pequenos. Enquanto 2/3 do tempo era alocado proporcionalmente à composição da Câmara, 1/3 do tempo era alocado de forma equitativa entre todos os candidatos, resultando nos incentivos perversos acima citados (Speck e Campos, 2014). Com a nova regra, 90% do tempo é distribuído proporcionalmente, diminuindo a fatia dos partidos pequenos. A segunda mudança diz respeito ao acúmulo do horário em coligações. A sobre-representação dos micropartidos na distribuição do horário eleitoral dava a estes um poder grande de negociação no momento da formação de coligações eleitorais. Pela nova lei somente o horário dos seis maiores integrantes da coligação contarão para fins de cálculo do tempo disponível ao candidato majoritário. Esta modificação enfraquece o poder de negociação dos micropartidos¹⁹.

3.4. Fundo Partidário

Outras modificações menores se referem ao uso dos recursos do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais²⁰. Na prática, os recursos do Fundo não tiveram um grande papel nas disputas eleitorais, pelo menos na média dos valores alocados nas últimas eleições. Como vimos anteriormente a lei define um piso, mas não um teto para os recursos alocados ao Fundo Partidário. Os partidos políticos usaram esta brecha, ampliando generosamente o volume de recursos alocados ao Fundo Partidário. No período de 2011 a 2014, praticamente dobraram os valores reais em relação ao piso legal. Outro salto significativo dos valores alocados ao Fundo Partidário ocorreu em 2015. Esta prática indica um caminho possível para compensar a perda das doações das empresas com recursos públicos. Resta saber se esta saída é politicamente defensável.

3.5. Prestação de contas e transparência

A nova lei faz uma série de modificações em relação à prestação de contas e à transparência. Uma medida positiva é a determinação da divulgação de doações num prazo de 72 horas após a realização. Esta medida amplia a transparência concomitante que foi iniciada em 2006, com duas prestações de contas prévias ao pleito. Uma das deficiências

do sistema anterior foi a falta de penalidades pelo não cumprimento desta regra. Candidatos que não reportassem receitas ou despesas nas suas prestações de contas prévias não seriam penalizados. Esta lacuna aparentemente continua na legislação atual. A peça importante para fins de aprovação da contabilidade é a prestação de contas final. Um passo na direção de diminuir a transparência é a introdução de uma prestação de contas simplificada. Ela seria aplicável a campanhas com gastos abaixo de R\$ 20 mil, mas também em todos os municípios com menos de 50 mil eleitores.

3.6. Sistema eleitoral

Uma das críticas constantes em relação à competição política no Brasil diz respeito ao sistema eleitoral de listas abertas. O sistema compatibiliza a escolha de candidatos individuais com a escolha de uma lista. O mecanismo central é a transferência de votos de candidatos com votação alta ou baixa para outros candidatos (Desposato, 2007). Um dos efeitos considerados injustos deste sistema de transferência de votos é que candidatos com votação individual baixa podem se eleger em uma lista enquanto candidatos com votação mais expressiva não se elegem por outra lista. A reforma de 2015 modificou o sistema de tradução de votos em cadeiras amenizando este efeito. Na distribuição das cadeiras entre as legendas serão contempladas, em primeiro, lugar os candidatos com votação acima de 10% do quociente eleitoral. Somente após contemplar todos os candidatos com estas características as vagas remanescentes serão distribuídas entre os outros candidatos²¹.

Como em todos os sistemas de incentivos institucionais, o impacto da reforma atual sobre os atores envolvidos é incerto. A princípio, com a nova lei os partidos têm incentivos para escolher candidatos com votação expressiva. Com a dispersão dos votos entre candidatos com baixa votação, os partidos correm o risco de não preencherem as vagas que alcançam pelo sistema de votação. Por outro lado, simulações a partir dos resultados eleitorais mostraram que o impacto da medida é bastante moderado. Aplicando a nova regra sobre a votação para a Câmara dos Deputados, Backes (2015) mostrou que somente 1 e 2 mandatos na eleição de 2010 e 2014, respectivamente, seriam alocados a outros

candidatos²².

4. Balanço e perspectivas

A reforma política, aprovada em 2015 modifica profundamente o sistema de financiamento das campanhas e a competição política no Brasil. A retrospectiva mostra que o sistema de financiamento no passado era caracterizado fortemente pela presença dos recursos de empresas no financiamento das campanhas. Na disputa eleitoral, de cada quatro reais, três eram doados pelo setor privado. A extrema concentração destes recursos em poucos doadores, a dependência excessiva dos representantes de poucos financiadores, a forte correlação entre recursos e votos entre os candidatos e a dependência dos doadores de contratos com o poder público minaram a legitimidade deste sistema. Os avanços em relação à transparência do sistema, certamente um dos grandes logros nas últimas décadas, paradoxalmente, contribuíram para aprofundar a impressão de um sistema plutocrático.

Uma mescla de fatores explica o fracasso de tentativas anteriores de reforma deste sistema de financiamento: entre estes, a discórdia normativa e a incerteza sobre possíveis alternativas. Em 2015, uma decisão do STF sobre o financiamento influenciou este debate, mudando as opções de escolha para os legisladores. Enquanto antes a discórdia e a incerteza garantiam o *status quo*, a decisão do STF derrubou o financiamento pelas empresas, criando um ponto de partida diferente. Agora, para manter o sistema em vigor, os defensores do financiamento empresarial teriam que mobilizar maiorias significativas, derrubando a posição do STF. Os deputados, de fato, se mobilizaram para aprovar uma emenda constitucional que legaliza parcialmente as doações das empresas. Pela Emenda aprovada pela Câmara dos Deputados, as empresas continuariam a realizar doações aos partidos políticos. Apenas as doações aos candidatos seriam vedadas. Mas, os senadores não acompanharam os deputados. A PEC não foi apreciada no Senado. No âmbito da legislação ordinária a, Câmara aprovou proposta idêntica, anulado as modificações feitas pelos

senadores. Nesta instância, a proposta de manter as doações pelas empresas aos partidos sofreu um revés pelo veto da presidência. Ao promulgar a lei com vetos, a Presidente secundou a decisão do STF com o veto para as doações privadas, validando o novo *status quo* criado pelo STF.

No balanço geral, a reforma pode ser caracterizada como tentativa de diminuir a demanda por recursos, introduzindo tetos para gastos e tornando as campanhas mais curtas. Mas, também reduziram dramaticamente a oferta, com a vedação das doações de empresas. O corte do lado da oferta parece bem maior do que do lado da demanda. Isto levanta a questão sobre as soluções que os partidos e candidatos adotarão para fechar a brecha nos próximos pleitos. Um caminho seria campanhas mais baratas. Outro seria explorar as fontes legais que são as fortunas pessoais, seja através de doações de pessoas físicas, seja mobilizando recursos próprios dos candidatos. A terceira saída é a alocação de mais recursos ao Fundo Partidário, solução adotada com certa generosidade nos últimos anos.

NOTAS

¹O capítulo X do relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) que identifica “os fatores que possibilitam esquemas do tipo PC” começa com o item “O financiamento das campanhas eleitorais”. Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, Brasília, Congresso Nacional, 1992, p. 303.

²O relatório da CPMI propõe a legalização das doações de empresas com tetos e transparência, bem como limites para os gastos dos candidatos e financiamento público (Relatório 1992, 303 - 327).

³Algumas modificações foram introduzidas nas leis que regularam as eleições de 1994 (Lei 8.713/93) e 1996 (Lei 9.100/95) e posteriormente seriam incorporadas, com modificações, na Lei de Partidos Políticos (Lei 9.096/1995) e na Lei Eleitoral (Lei 9.504/1997).

⁴Muitos dos grandes partidos tinham uma forte base nos Estados, em parte em função do importante papel das eleições dos Governadores desvinculadas das eleições para Presidente nas eleições de 1982, 1986 e 1990. A introdução do Fundo Partidário em 1995 acompanha a sincronização das eleições para Presidente com as eleições Estaduais a partir de 1994, dando um forte apoio aos diretórios nacionais dos partidos.

⁵Em parte a expertise a partir da introdução da votação eletrônica entre 1994 e 1998 possibilitou ou até pré-formatou este caminho.

⁶Ainda na mesma direção o TSE, em 2012, introduziu a obrigação de identificar a trajetória dos recursos desde a arrecadação do doador, passando pelos partidos até o destinatário final (um candidato ou um prestador de serviços). Imprensa e movimentos sociais continuaram usando a expressão das “doações ocultas”, mesmo que tecnicamente o termo estivesse ultrapassado. A partir de 2010, não havia mais assimetria de transparência entre doações aos partidos e doações aos candidatos.

⁷Na verdade não há sequer um balanço sobre o cumprimento da lei porque os documentos se encontram espalhados em milhares de cartórios eleitorais.

⁸Muito similar aos trabalhos acadêmicos internacionais sobre este tema, os trabalhos sobre o Brasil chegam a conclusões controversas. Claessen *et al* (2008) identificam uma influencia positiva de doações sobre créditos públicos, Boas *et al* (2014) diagnosticam um impacto positivo sobre o volume de contratos públicos dos financiadores, mas Santos *et al* (2015) não conseguem identificar uma relação entre o financiamento e as votações no Congresso.

⁹O ministro Gilmar Mendes pediu vistas do processo.

¹⁰Com a devolução do processo pelo Ministro Gilmar Mendes e voto dele e dos outros ministros.

¹¹Dos onze Ministros, oito votaram a favor da ADI (Fux, Toffoli, Barroso, Barbosa, Weber, Carmen, Marco Aurelio de Mello, Levandovski) e três pela rejeição (Zavaski, Mendes, Celso Mello).¹²Agradeço à Consultoria Legislativa da Câmara (Ana Luiza Backes e Roberto Carlos Martins Pontes) pela

ajuda no esclarecimento deste ponto.

¹³A primeira versão de limitar os gastos de campanha é o *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act* de 1883 na Grã-Bretanha.

¹⁴Segundo a base de dados do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) no continente americano os países com tetos para gastos em campanhas são Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, México e Canadá. Nos Estados Unidos os limites são condicionados à aceitação de recursos públicos. Cf. Political Finance Database www.idea.int

¹⁵Para as eleições nacionais a referência são os casos, em 2014, para as municipais os gastos em 2012.

¹⁶Novamente meus agradecimentos à Consultoria Legislativa da Câmara (Thiago Alexandre Melo Matheus) pela extração destas informações do banco de dados sobre eleições e financiamento elaborado em colaboração com a USP.

¹⁷Speck e Mauro (2014) reportam uma queda de 20-30% (nota 9, p. 18).

¹⁸O tempo dos blocos diários para presidência, senador e deputado federal e Estadual foi reduzido à metade. Os governadores perderam um quarto do tempo, prefeitos um terço. Os vereadores não terão mais horário eleitoral, apenas participam dos spots (na proporção de 40%).

¹⁹A nova regra possivelmente aumente a competitividade porque os pequenos partidos buscarão apoiar candidaturas menores (com até seis partidos coligados) para fazer valer a sua fatia no horário eleitoral. As próximas eleições terão que mostrar se esta previsão é correta.

²⁰A legislação anterior carimbava somente uma pequena parte dos recursos das campanhas para uso para educação política (20%). A nova lei estabelece a alocação de 5 - 15% dos recursos do Fundo Partidário para mulheres nas disputas eleitorais. A regra está limitada aos próximos três pleitos (duas eleições municipais e uma nacional).

²¹Tecnicamente, o sistema eleitoral no Brasil é o sistema D'Hondt, com uma cláusula de barreira para os partidos que não alcançarem o quociente eleitoral. O novo sistema introduz uma cláusula de barreira adicional para os candidatos que não alcançarem 10% do quociente eleitoral.

²²Aumentando a cláusula para 20% do quociente eleitoral, a realocação aumenta para 15 e 18 candidatos em 2010 e 2014, respectivamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACKES, A. L. (2015). *A transferência de votos de candidatos para partidos e a barreira do quociente eleitoral individual*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

BOAS, T. C.; HIDALGO, F. D.; RICHARDSON, N. P. (2014). The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil, *The Journal of Politics*, vol. 76, nº. 2. pp. 415 – 429.

CAMPOS, M. M. (2009). *Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil* (Tese de doutorado em Ciência Política). Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

CLAESSENS, S.; FEIJEN, E.; LAEVEN, L. (2008). Political connections and preferential access to finance: The role of campaign contributions. *Journal of Financial Economics*, 88. pp. 554 – 580.

DESPOSATO, S. (2007). Reforma política brasileira. Em: NICOLAU, J.; POWER, T. (orgs). *Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG. pp. 123 – 153.

JACOBSON, G. C. (1978). The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections. *The American Political Science Review*, vol. 72, nº. 2. pp. 469 – 491.

Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. (1992). Brasília, Congresso Nacional.

RENNÓ, L. (2007). Reforma política. Consensos necessários e improváveis. Em: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (org). *A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG. pp. 423 - 451.

RIBEIRO, P. J. F. (2009). *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. PT, estado e sociedade.

SANTOS, M. L.; SILVA, M. B. da; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C. da. (2015). Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 1. pp. 33 – 59.

SPECK, B. W. (2013). Astronomia e reforma política. Em *Debate*, Belo Horizonte, vol. 5, nº4. pp.7-19.

SPECK, B. W.; CAMPOS, M. M. (2014). Incentivos para a fragmentação e a nacionalização do sistema partidário a partir do horário eleitoral gratuito no Brasil. *Teoria e Pesquisa*, Universidade Federal de São Carlos, vol. 24, nº 2. pp. 12 – 40.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. (2014). A Study on the Impact of Campaign Finance, Political Capital and Gender on Electoral Performance. *Brazilian Political Science Review*, vol. 18, nº 1. pp. 34 - 58.

SPECK, B. W.; MARCIANO, J. L. P. (2015). O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. Em: RICARDO, A. S. (org.). *Braga Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. pp. 267 – 293.