

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL E A PROPOSTA DE FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO

Márcio Nuno Rabat

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política
História, Relações Internacionais

ESTUDO

ABRIL/2011



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
A SITUAÇÃO ATUAL DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS.....	6
O FUNDO PARTIDÁRIO.....	7
A PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO.....	12
O USO DE RECURSOS PRIVADOS.....	15
A PROPOSTA DE FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS.....	18

© 2011 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL E A PROPOSTA DE FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO

Márcio Nuno Rabat

INTRODUÇÃO.

A proposta de que as campanhas eleitorais sejam financiadas exclusivamente com recursos públicos surgiu em uma situação histórica específica, que reflete tanto as mudanças de caráter estrutural por que passou a representação política, em mais de um século, no mundo e no Brasil, como um momento particular da atividade política no país, em que a preocupação com a sedimentação do sistema partidário começou a perder espaço para a preocupação com a corrupção da máquina pública, supostamente advinda de relações espúrias entre empresas privadas e agentes políticos durante o processo eleitoral¹. É provável, ainda, que a força que a proposta rapidamente ganhou no Brasil esteja influenciada por um terceiro fator histórico, qual seja, nossa longa tradição de chamar o estado a exercer um forte papel moderador – alguns diriam cooptador – em qualquer área em que comece a manifestar-se a ordem social competitiva. Esse pano de fundo histórico vai ser brevemente explorado na introdução deste estudo, antes de se passar à análise de normas e propostas legislativas específicas.

Qualquer observação minimamente atenta do processo de longo prazo de formação dos regimes de representação política baseados em eleições e partidos leva a perceber que a ampliação do sufrágio produziu mudanças fundamentais em um arcabouço institucional que, de outros pontos de vista, já se estruturara, nos países capitalistas centrais, desde bem antes do século XX. Essas mudanças também atingiram, como não poderia deixar de acontecer, o financiamento de campanhas.

¹ É possível que a intensidade da preocupação com o estímulo legal à formação de um sistema partidário mais bem estruturado tenha diminuído justamente porque se esteja disseminando, algo inconscientemente, a percepção de que o sistema partidário brasileiro se tornou razoavelmente representativo das clivagens políticas mais relevantes existentes em nossa sociedade, depois da longa transição que se iniciou, no começo da década de 1980, com a extinção do bipartidarismo forçado. Não por isso, é óbvio, o tema da consolidação dos partidos e do sistema partidário deixou de estar no centro de todas as discussões sobre reforma das instituições de representação política.

Como se sabe, no período de formação do moderno regime representativo, o acesso à esfera política formal só era franqueado a setores sociais economicamente bem situados. Justamente porque o sufrágio era restrito, esses setores não precisavam, ou precisavam pouco, de agremiações políticas organizadas para o convencimento de amplos eleitorados. Logo, não tinham necessidade de construir estruturas de financiamento eleitoral sequer semelhantes com as que começariam a se impor com a extensão do sufrágio. Por sua vez, as primeiras grandes agremiações voltadas para a organização de setores sociais não proprietários, os partidos trabalhistas ou socialdemocratas da passagem do século XIX para o século XX, não podiam nem sonhar com o apoio de empresas capitalistas ou do estado e foram levadas a preparar-se para contar prioritariamente com os recursos de suas próprias bases sociais. Assim, tanto quando o sufrágio era restrito como quando as novas agremiações partidárias de massas acabavam de conquistar a ampliação do sufrágio, era difícil se pensar em outras formas de financiamento de campanhas que não o financiamento privado.

Quando o sufrágio universal se consolidou e as disputas entre partidos de massas perderam algo de sua radicalidade original, dois fatores novos começaram a influenciar no financiamento de campanhas. De um lado, os recursos de grandes corporações econômicas passaram a ser acessíveis a todos os partidos bem estabelecidos no sistema político, ainda que haja sempre agremiações capazes de recolher valores em montante superior a outras. De outro lado, os partidos políticos passaram a ser vistos menos como representantes de interesses em intenso conflito e mais como mecanismos de conformação da vontade do estado. Sendo assim, eles poderiam merecer algum cuidado por parte do próprio estado, interessado em que eles funcionem razoavelmente (e que não se distanciem do enquadramento institucional que lhes foi dado). Torna-se, assim, perfeitamente defensável que uma instância formalmente neutra, a instância estatal, participe do financiamento das atividades partidárias. A partir de certo momento, em quase todos os países com sistemas eleitorais e partidários estáveis, isso efetivamente passou a acontecer, com vários tipos de financiamento público se somando ao financiamento privado de partidos políticos e de campanhas eleitorais.

O Brasil, de certa maneira, viveu todo esse processo em período concentrado². Até 1930, o sufrágio era muito restrito no país e os partidos políticos não tinham o tipo de organização que apenas faria sentido com o surgimento dos partidos de massas. Só a partir de 1945, na verdade, passamos a ter, regularmente, algo próximo de eleições com grandes eleitorados e partidos com vocação para se tornarem agremiações de

² Um quadro sucinto e esclarecedor da evolução da legislação brasileira nessa área pode ser encontrado no trabalho de Ana Luiza Backes, *Legislação sobre Financiamento de Partidos e de Campanhas Eleitorais no Brasil, em Perspectiva Histórica*, de 2001. Disponível em www.aslegis.org.br/images/pdfs/ciencia-politica-e-etc/111722.pdf e em www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/111722.pdf.

amplitude nacional³. Naquele momento, ademais, o exemplo dos países na vanguarda do capitalismo mundial fazia com que o processo de formação de um sistema de partidos em moldes “normais” fosse desejado pelos analistas e estimulado pela legislação. O sistema partidário de 1945 surgiu com forte suporte legal. A legislação assegurou que apenas candidatos apresentados por partido políticos pudessem se expor às escolhas do eleitorado, consagrou o sistema eleitoral proporcional, que privilegia os votos dos partidos na distribuição de lugares nas casas legislativas⁴, e procurou criar condições para que apenas partidos com implantação nacional participassem das disputas eleitorais, superando o predomínio dos partidos estaduais da primeira república.

Inicialmente, a preocupação com um possível apoio estatal no financiamento de campanhas não esteve em foco. À medida em que o sistema amadurecia, contudo, a questão começou a entrar na ordem do dia. Pouco antes da queda, em 1964, do regime instalado em 1945, o financiamento de campanhas se tornou um tema politicamente sensível, com a instalação, inclusive, de CPIs para a análise de eventuais infrações ocorridas nessa área. Com o regime ditatorial e o bipartidarismo forçado, a preocupação não desapareceu. No entanto, é natural que ela não se tenha desenvolvido com intensidade em um ambiente de competição eleitoral relativamente baixa. A abertura do regime, na passagem da década de 1970 para a de 1980, por sua vez, colocou em primeiro plano a discussão das normas mais gerais de regulamentação do sistema eleitoral e partidário. Embora questões ligadas à corrupção da máquina pública não tenham perdido visibilidade, elas não dominavam as polêmicas referentes à engenharia institucional em curso, talvez porque houvesse um certo otimismo difuso quanto à possibilidade de que o próprio ambiente de disputa eleitoral e partidária democrática viesse a ter efeitos benéficos decisivos nessa área.

Talvez o primeiro caso, após a abertura do regime autoritário, a trazer realmente para primeiro plano a conexão entre um financiamento de campanhas eleitorais insuficientemente regulamentado e fiscalizado e a corrupção no governo tenha sido o do processo de impedimento do presidente Fernando Collor. Não por acaso, ele se vinculava com a primeira eleição direta para a presidência da República, a manifestação mais clara de que as disputas eleitorais passavam a envolver, cada vez mais, o controle sobre fatias expressivas do poder estatal, ao contrário do que acontecia no regime de exceção

³ É preciso fazer uma referência ao Partido Comunista do Brasil, que, tendo surgido, muito pequeno, na década de 1920, revelava, mesmo quando atuando clandestinamente, que começavam a surgir as condições para a implantação de partidos de massas de amplitude nacional no Brasil.

⁴ Mesmo que a legislação brasileira permita o voto em indivíduos nas eleições proporcionais, o que torna o sistema proporcional é justamente que, na distribuição de lugares, esses votos contam, prioritariamente, como votos nos partidos e não nas candidaturas individuais.

imediatamente anterior⁵. Desde então, a fiscalização do financiamento de campanhas foi tema que nunca mais deixou de crescer. As próprias intervenções populares na chamada “reforma política” tenderam quase sempre a priorizar esse aspecto, como ficou claro na coleta de assinaturas de apoio a propostas de reforçar a legislação eleitoral referente à coibição da compra de votos.

Nada disso é surpreendente. É, na verdade, o que corresponde ao processo de construção de um regime em que eleições envolvendo milhões de eleitores cumprem papel importante nas disputas sociais de poder. O que talvez surpreenda é que todas essas questões tenham desembocado tão rapidamente em uma alternativa radical como é a da pura e simples proibição de qualquer financiamento privado de campanhas. A dimensão que a proposta tomou na primeira década do século XXI descolocou para segundo plano o debate a respeito de outras alternativas de regulamentação do financiamento de campanhas, tais como a limitação dos gastos permitidos, a promoção de um financiamento menos concentrado em poucos doadores (por exemplo, pela proibição das doações de pessoas jurídicas e estabelecimento de limites para as doações de pessoas físicas) e outras. Para que isso acontecesse, é possível que tenha influenciado certa tradição corporativa brasileira de trazer os conflitos sociais para dentro da esfera estatal em lugar de produzir e fazer valer legislação que estabeleça limites para esses conflitos e, na medida do possível, diminua as disparidades de recursos entre as partes⁶.

A SITUAÇÃO ATUAL DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS.

No Brasil, como em muitos outros países, tanto recursos públicos como recursos privados são usados no financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos. Trataremos, inicialmente, do que já existe em termos de encaminhamento de recursos públicos para a atuação eleitoral e partidária, pois daí

⁵ Embora a eleição presidencial de 1989 tenha dado à questão uma visibilidade mais intensa e abrangente, certamente o aumento da preocupação com o tema acompanha o aumento da fatia de poder em disputa nas eleições e, conseqüentemente, do montante de recursos carregados para ganhá-las nas urnas. É mais do que provável, portanto, que já com as eleições diretas para os governos estaduais houvesse a percepção de que os tempos começavam a mudar.

⁶ Quanto a esse tipo de resposta estatal a situações potencialmente conflitivas no plano social, existe, no Brasil, uma discussão antiga a respeito do imposto sindical, tema que não deixa de ter alguma relação com o do financiamento público de campanhas (nos dois casos, o estado chama a si a responsabilidade por garantir a existência de recursos para financiar a atuação de entidades que organizam e defendem interesses e valores sociais). A intervenção estatal, de qualquer maneira, tende a acontecer apenas nos momentos em que os conflitos podem se tornar disruptivos. Quando um lado é capaz de se impor claramente no plano social, a tendência é que sequer se torne perceptível a necessidade de intervenção estatal para dirimir ou regulamentar as disputas.

podemos retirar indicações sobre os possíveis efeitos da consagração de seu uso exclusivo⁷. Posteriormente, veremos brevemente as regras vigentes para o financiamento privado de campanhas.

Os dois mecanismos principais pelos quais o Tesouro Nacional arca com despesas de campanhas eleitorais ou de manutenção dos partidos políticos são o Fundo Partidário e a chamada propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

O Fundo Partidário.

O Fundo Partidário existe desde a promulgação da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP), logo substituída pela Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (LOPP). De acordo com essa legislação, seus recursos adviriam de multas de natureza eleitoral, de doações privadas e de dotações orçamentárias⁸. A mera criação do Fundo já indicava que, sob o regime de 1964, tinha continuidade a crescente valorização dos partidos políticos como instrumentos relevantes no processo de preenchimento de cargos nos centros decisórios do estado⁹. A referência a uma “previsão orçamentária de recursos para o fundo partidário” (art. 61, *caput*), em particular, ilustra a preocupação de que o próprio estado se responsabilize, em alguma medida, pela preservação material dos partidos. No caso das Leis Orgânicas de 1965 e de 1971, essa valorização ganhava viés específico, já que as agremiações partidárias eram tratadas como entidades de direito público, o que justificava, inclusive, a regulamentação legal de boa parte de seu funcionamento interno.

⁷ Além dos próprios textos legais, foi fonte das informações contidas neste tópico a monografia de Denis Urazato Pereira, *Financiamento Público de Campanha Eleitoral e Representação Política*, apresentada ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/382>. Na pesquisa da legislação, por sua vez, recorreu-se prioritariamente à compilação organizada por Walter Costa Porto e Nelson Jobim, *Legislação Eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996, em três volumes.

⁸ A leitura dos arts. 60 e seguintes da Lei de 1965 mostra claramente que já ali podíamos encontrar muitos dos elementos fundamentais da legislação atualmente em vigor. Veja-se, por exemplo, a redação do art. 60: “É criado o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, que será constituído: I – das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis correlatas; II – dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III – de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o art. 75, inciso V”. O próprio instituto “de instrução política, para formação e renovação de quadros e líderes políticos” (at. 75, V) encontra similar na legislação atual.

⁹ Evidentemente, tratava-se, por assim dizer, de uma valorização simbólica, pois o funcionamento do próprio mecanismo eleitoral de preenchimento de cargos decisórios do estado encontrava-se gravemente restringido. O que se quer realçar, aqui, é apenas que, no plano das ideias, seguia vigente a noção de que o Brasil, para se modernizar politicamente, precisava de um sistema partidário que proporcionasse a representação política efetiva das principais correntes de opinião e de interesse da sociedade.

Até a promulgação da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), no entanto, o simbolismo ligado à criação do Fundo Partidário não se traduzia em relevância prática, pois eram escassos os recursos efetivamente transferidos do Tesouro para o Fundo. A nova Lei mudou a situação. E o fez dentro de um enquadramento constitucional, bastante distinto do vigente na década de 1970, em que a fundamentação da medida se tornava mais complexa. É que, de um lado, a Constituição Federal de 1988 fez referência explícita ao fundo partidário (e também ao acesso gratuito ao rádio e à televisão)¹⁰, mostrando que considerava os partidos políticos entidades a merecerem o apoio material do estado e reconhecendo seu papel no bom funcionamento do regime representativo. De outro lado, contudo, a Constituição foi mais longe que qualquer texto legal anterior na consagração da autonomia das agremiações partidárias – agora consideradas pessoas jurídicas de direito privado – para definirem seu funcionamento interno. A atual Lei dos Partidos viu-se assim diante da tarefa de conjugar apoio material estatal com grande margem de autonomia para os partidos. De qualquer forma, o que nos interessa mais imediatamente é que, depois de sua promulgação, o montante de recursos públicos transferidos aos partidos passou para outro patamar, um patamar bastante significativo.

Os instrumentos fundamentais da mudança foram as dotações orçamentárias da União, previstas no art. 38, inc. IV, da Lei dos Partidos Políticos de 1995, “em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995”. As leis orçamentárias da União nunca deixaram de ter em conta a determinação da legislação partidária. Em 2010, por exemplo, os recursos distribuídos aos partidos, oriundos dessa fonte, foram da ordem de 160 milhões de reais, a que se somaram 36 milhões de reais advindos de “multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas” (art. 38, I). Nenhum dos três partidos mais votados em 2006 recebeu, ao longo do ano passado, menos de 25 milhões de reais. Em 2011, os valores serão significativamente maiores¹¹.

Os recursos do Fundo Partidário não se destinam, prioritariamente, ao financiamento de campanhas eleitorais. Sua existência, como já indicado, expressa o reconhecimento legal da relevância da instituição partido político enquanto instrumento de elaboração, discussão e divulgação de projetos para a sociedade e de articulação e canalização

¹⁰ CF, art. 17, § 3º: “Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”.

¹¹ Apenas as agremiações partidárias registradas no Tribunal Superior Eleitoral recebem recursos do Fundo Partidário (Lei dos Partidos Políticos, arts. 7º, § 2º, e 41-A), embora a Lei admita que os partidos adquiram personalidade jurídica ao serem registrados no cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da capital federal (art. 8º). Os dados foram retirados de www.tse.gov.br/internet/partidos/fundo_partidario/2010.htm

dos interesses e valores sociais para a esfera política¹². A referência da Lei ao uso de recursos do Fundo para a manutenção das sedes e serviços do partido e para o pagamento de pessoal (art. 44, I) não deixa de ser uma admissão da importância do custeio das atividades cotidianas da organização partidária¹³. No entanto, o fato de que o dispositivo legal estabelece um limite para o uso dos recursos em gastos desse tipo mostra o objetivo de impulsionar os partidos para o desempenho de tarefas menos burocráticas. Assim, a Lei se refere à propaganda doutrinária e política (inc. II) e estabelece um limite mínimo, de vinte por cento do total dos recursos recebidos, a ser destinado à “criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política” (inc. IV) e, desde a promulgação da Lei nº 12.034, de 2009, reserva cinco por cento, no mínimo, para a “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”. Em resumo, o Fundo Partidário consagra a importância da ação dos partidos políticos para a consistência política da sociedade, até certo ponto independentemente da atuação diretamente eleitoral.

Por outro lado, embora boa parcela dos recursos do Fundo sejam obrigatoriamente destinados a outros fins, o uso de parte deles em campanhas eleitorais não apenas não é vedado como é explicitamente permitido no art. 44, inc. III, da Lei dos Partidos Políticos, que esclarece a possibilidade de sua aplicação “no alistamento e campanhas eleitorais”, na esteira do que, aliás, as Leis Orgânicas de 1965 e de 1971 já determinavam.

A transferência de recursos pecuniários de vulto do estado para os partidos políticos via Justiça Eleitoral e Fundo Partidário tem implicações para a discussão sobre o financiamento público de campanhas eleitorais, seja no plano prático, seja no plano valorativo. No plano prático, a experiência com o Fundo estabeleceu uma referência concreta e de sucesso comprovado para a formulação do mecanismo de transmissão de valores aos partidos. Assim, a Lei dos Partidos nos sugere: a) a fórmula da multiplicação do número de eleitores por um valor periodicamente atualizado para estabelecer a quantidade

¹² O art. 75 da Lei nº 4.740, de 1965 (LOPP), era particularmente claro quanto ao fato de que as atribuições dos partidos políticos ultrapassam de muito o momento eleitoral. Dizia o artigo: “Os partidos terão função permanente assegurada: I – pela continuidade de seus serviços de secretaria; II – pela realização de conferências; III – pela promoção, ao menos duas vezes ao ano, no âmbito da circunscrição dos órgãos dirigentes, de congressos ou sessões públicas, para difusão de seu programa, assegurada a retransmissão gratuita pelas empresas transmissoras de radiodifusão; IV – pela manutenção de cursos de difusão doutrinária, educação cívica e alfabetização; V – pela manutenção de um instituto de instrução política, para formação e renovação de quadros e líderes políticos; VI – pela manutenção de bibliotecas de obras políticas, sociais e econômicas; e VII – pela edição de boletins e outras publicações”. Repare-se, em especial, no inc. III, que realça a importância do acesso garantido aos meios de comunicação de massas.

¹³ A importância dos gastos de manutenção motivou a ampliação do limite de gastos para cinquenta por cento dos recursos do Fundo Partidário, realizada pela Lei nº 12.034, de 2009, frente aos vinte por cento da redação original de 1995.

de recursos a serem transferidos aos partidos (art. 38, IV); b) o caminho a ser seguido pelos recursos: previsão orçamentária consignada, no anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral e depósito do Tesouro Nacional em conta especial à disposição do TSE, que os distribui aos órgãos de direção nacional dos partidos (arts. 40 e 41); c) a referência dos resultados eleitorais das eleições anteriores de deputados federais para a distribuição dos recursos entre os partidos (arts. 41 e 41-A)¹⁴.

As proposições que tratam do financiamento público exclusivo de campanhas têm reproduzido, com pequenas variações, esses três precedentes originários da regulamentação do Fundo Partidário. Em algumas delas, no entanto, a referência para a distribuição dos recursos entre os partidos, no que toca à fração que não é distribuída igualmente entre todos, é a proporção dos *representantes eleitos* sob suas legendas, enquanto a Lei dos Partidos usa como referência a proporção dos *votos obtidos*. Ora, o número de representantes eleitos por cada partido sofre a influência de normas eleitorais como a que permite as coligações e a que estabelece um limite máximo e um limite mínimo de parlamentares por estado, ou seja, de normas que fazem com que o número de representantes eleitos por cada partido se distancie, em alguma medida, da proporcionalidade em relação ao número de votos por ele recebidos em todo o país. Com a norma da Lei dos Partidos, que usa como referência os próprios votos, se buscou evitar a influência indireta daquelas normas na distribuição de recursos do Fundo Partidário.

A valoração dos efeitos do Fundo Partidário envolve questões mais complexas. Parece indiscutível que o Fundo facilitou que as estruturas básicas dos partidos fossem mantidas em funcionamento, permitindo, possivelmente, que uma parte maior das energias dos filiados se voltasse para tarefas menos burocráticas. Um bom exemplo do sucesso da Lei dos Partidos, de 1995, nessa área, reside na importância adquirida por várias das fundações partidárias, sustentadas, em boa parte, com os recursos públicos previstos na Lei. Tudo isso tanto pode ser tido como um estímulo ao financiamento público de campanhas, pois ele permitiria transferir as energias dos partidos da tarefa de arrecadação de recursos para a tarefa mais elevada de elaboração de programas políticos consistentes e atraentes, como pode ser visto como uma indicação de que o estado já faz sua parte ao

¹⁴ Quando a cláusula de barreira ao funcionamento parlamentar, contida no art. 13 da Lei dos Partidos, foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, a regra de distribuição dos recursos do Fundo (art. 41), que a ela fazia referência, teve de ser substituída. A nova regra, contida no art. 41-A, é um pouco menos severa para com os partidos menos votados que a antiga. Enquanto o art. 41 previa que apenas um por cento dos recursos fosse distribuído em partes iguais entre todos os partidos registrados no TSE, com os noventa e nove por cento restantes distribuídos apenas aos partidos que tivessem superado a cláusula de barreira do art. 13 (obtenção de cinco por cento dos votos válidos, com pelo menos dois por cento em nove estados), o art. 41-A prevê a distribuição igualitária de cinco por cento dos recursos e a distribuição proporcional (aos votos recebidos) de noventa e cinco por cento (entre todos os partidos e não apenas entre os que superem a barreira).

garantir os recursos materiais mínimos para os partidos se organizarem, cabendo a eles, a partir daí, estabelecer uma relação de confiança com suas bases que lhes permita conduzir as campanhas eleitorais com autonomia frente ao poder público.

Outro ponto a se ter em conta é o da desigualdade dos recursos distribuídos aos vários partidos¹⁵. Embora a distribuição pelo critério dos votos recebidos em eleições anteriores seja defensável, ele prende as agremiações, durante quatro anos, à situação existente nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados. No caso do financiamento misto, esse ponto negativo pode ser parcialmente compensado pela arrecadação de recursos de outras fontes, se o partido consegue, no meio tempo, se implantar mais fortemente na sociedade, mas, no caso do financiamento público exclusivo, haveria um forte engessamento da situação relativa das várias agremiações. Isso sem contar o caso da criação de um partido novo entre dois pleitos eleitorais. Ainda que ele surja com grande apoio popular e força política, terá acesso apenas à pequena parcela de recursos públicos igualmente dividida entre todas as agremiações. Assim, o financiamento público exclusivo de campanhas, com regras de distribuição semelhantes às do Fundo Partidário atual, seria quase fatal para os novos partidos políticos, o que provavelmente resultaria em estímulo à estagnação do quadro partidário.

Um elemento interessante do Fundo Partidário, que se pode estender a outros tipos de financiamento público de entidades privadas, é que o estado, via legislação, passa a poder dirigir a atuação dos partidos em direções que se repute adequadas. O exemplo mais claro é o do uso obrigatório de recursos nas citadas fundações partidárias. O estado garante que os recursos do Fundo sejam usados em atividades de formação política. Afinal, a única forma de recebê-los é dando-lhes a destinação legalmente prevista. Principalmente se houver um controle efetivo do destino dos recursos, a probabilidade maior é de que o estímulo produza, mesmo que parcialmente, os efeitos pretendidos. Claro que se pode argumentar, por outro lado, que não cabe ao estado determinar como os cidadãos se organizam politicamente, muito menos usar os recursos públicos para praticar esse tipo de dirigismo sobre a sociedade. O efeito final pode ser a homogeneização dos esforços de organização dos segmentos sociais, dificultando, inclusive, o surgimento de usos alternativos e melhores para os recursos recebidos. Cabe perguntar, portanto, até que ponto a lei pode avançar nessa direção sem ferir o princípio da autonomia de organização partidária.

¹⁵ Mesmo depois que o art. 41-A, inserido na Lei dos Partidos Políticos, estabeleceu regras de distribuição muito mais equitativas que as anteriores, ainda é certo que um terço dos partidos registrados no TSE receberam, em 2010, por volta de vinte vezes menos recursos que os partidos melhor aquinhoados.

Seja como for, a visão predominante parece ser a de que o aumento da dotação de recursos públicos para o Fundo Partidário deixou um saldo positivo para o sistema partidário e para a política em geral no Brasil. Somente pesquisas empíricas e teóricas mais profundas, no entanto, poderão produzir uma avaliação conclusiva sobre a matéria.

A propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

As normas que tratam da propaganda eleitoral no rádio e na televisão são de especial relevância para este estudo. Em primeiro lugar, por incidirem sobre uma matéria muito sensível para os processos eleitorais contemporâneos, dada a influência dos meios de difusão audiovisual na formação da opinião pública, em períodos eleitorais e não-eleitorais, o que cria um entrelaçamento complexo entre propaganda, política e concentração da propriedade das emissoras de rádio e televisão no Brasil e no mundo. Em segundo lugar, porque a legislação que rege a matéria estabelece uma espécie de financiamento público exclusivo, na medida em que a propaganda no rádio e na televisão só pode acontecer nos períodos, legalmente definidos, em que o estado garante o acesso gratuito a esses instrumentos de difusão de ideias e propostas. Trata-se, é claro, de uma exclusividade relativa, pois a elaboração e custeio do material a ser transmitido gratuitamente está a cargo dos partidos e candidatos. Ainda assim, ela traz elementos para a reflexão sobre o tema

O acesso legalmente garantido à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão chama a atenção para uma peculiaridade do financiamento exclusivamente privado das campanhas eleitorais. É que há situações em que instrumentos fundamentais para as campanhas estão sob o virtual monopólio, ou oligopólio, de poucos grupos empresariais. Nessas situações, a intervenção estatal, para além de carrear recursos para os segmentos sociais e políticos em situação de desvantagem financeira nas disputas eleitorais, e de dificultar que os eleitos se tornem excessivamente dependentes de seus financiadores, pode ser justificada pela necessidade de abrir espaços de propaganda política cujo fechamento seletivo produziria uma disparidade excessiva entre os concorrentes.

O art. 130 da Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950 (Código Eleitoral de 1950), é particularmente ilustrativa quanto a essa questão¹⁶. Não se tratava, então, de financiar o uso eleitoral da propaganda no rádio, mas de garantir o acesso igualitário dos partidos às emissoras mais potentes de radiodifusão, pois a desigualdade, nessa área,

¹⁶ O dispositivo legal determinava: “As estações de rádio, com exceção das referidas no artigo anterior e das de potência inferior a dez quilowatts, nos noventa dias anteriores às eleições gerais de todo o país ou de cada circunscrição eleitoral, reservarão diariamente duas horas à propaganda partidária, sendo uma delas pelo menos à noite, destinando-as, sob rigoroso critério de rotatividade, aos diferentes partidos, mediante tabela de preços iguais para todos”. A exceção dizia respeito às emissoras de propriedade pública ou assemelhadas.

provocaria, por si só, o predomínio espúrio de umas forças políticas sobre outras. Ademais, por se tratar de um instrumento de campanha tão poderoso, o fato de ele se encontrar monopolizado ou oligopolizado poderia permitir ao oligopólio, no extremo, o veto à difusão das ideias e propostas de algum setor da política nacional, ou mesmo à discussão pública intensa das diferentes propostas políticas, sejam elas quais forem, com grave prejuízo para a livre formação da opinião do eleitorado. Por tudo isso, a linha de intervenção estatal em que se situa o referido art. 130 do Código Eleitoral de 1950 constitui um dos pilares do pluralismo eleitoral e uma das grandes conquistas institucionais de nossa história política¹⁷.

Mais tarde, a Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962, além de estabelecer a gratuidade do acesso ao rádio e à televisão pelos partidos políticos, trouxe uma regulamentação razoavelmente detalhada desse mecanismo de propaganda eleitoral. A norma do art. 13, § 3º, tanto estendia a obrigatoriedade da transmissão para as emissoras públicas como esclarecia que a distribuição do tempo se daria de acordo com a participação dos distintos partidos nas casas legislativas das respectivas circunscrições eleitorais¹⁸. Ademais, a Lei de 1962 vedava, no § 12 do mesmo artigo, a propaganda política no rádio e na televisão, “fora dos horários da propaganda eleitoral gratuita”, nos trinta dias antes do pleito, ou seja, já se começava a dar à matéria aquele citado viés de financiamento público exclusivo. A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral promulgado após a implantação do regime autoritário de 1964), não fugiu da linha legal anterior, consagrando, no artigo 250, a propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão, nos sessenta dias anteriores ao pleito e, no art. 254, tornando-a exclusiva “nos dez dias que precederem às eleições”.

Quando se analisa a legislação atualmente vigente, o primeiro ponto a destacar é que se trata de financiamento efetivamente público, no sentido estrito de feito com recursos estatais, pois o art. 99 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), determina a compensação fiscal para as emissoras, de forma proporcional ao

¹⁷ Na verdade, trata-se de uma experiência que pode ser levada mais longe. Não seria descabido que o legislador procurasse identificar outras áreas em que bens ou serviços sob monopólio ou oligopólio são relevantes para a tomada de posição dos eleitores e se dedicasse a criar condições para que esses bens ou serviços fiquem à disposição de todos os que deles queiram fazer uso nas campanhas eleitorais, independentemente, inclusive, de financiamento público de seu custeio. Não se trataria de financiar seu uso, mas de impedir que o acesso a eles fosse restringido, mesmo para os que quisessem e pudessem pagar por usá-los.

¹⁸ O dispositivo legal determinava: “As estações de radiodifusão e televisão de qualquer potência (...), nos sessenta dias anteriores às quarenta e oito horas do pleito de cada Circunscrição Eleitoral do País, reservarão diariamente duas horas para propaganda política gratuita, sendo uma delas durante o dia (...) e outra à noite (...) sob critério de rigorosa rotatividade aos diferentes partidos, e distribuídas entre eles na proporção das respectivas legendas no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais”. O § 10 do mesmo artigo estipulava, ainda, que “às estações de rádio e televisão é vedado cobrar, na publicidade política, preços superiores aos que tenham vigorado, nos seis meses anteriores, para a publicidade comum”.

tempo ocupado em suas programações, e o Decreto nº 5.331, de 4 de janeiro de 2005, da presidência da República, reproduz as regras para o cálculo da compensação. A renúncia do governo às receitas oriundas de impostos devidos, como forma de reembolso ao custo estimado da transmissão da propaganda eleitoral, caracteriza o financiamento público de campanha eleitoral, ainda que de forma indireta¹⁹. Evidentemente, é passível de discussão se as coisas deveriam ser assim, pois as emissoras exercem concessões públicas, que poderiam incluir a obrigação de abrir parte de seu tempo de emissão à propaganda eleitoral, sem ressarcimento. Mas o fato é que, com as regras atuais, o estado arca com o pesado custo da transmissão da propaganda eleitoral no rádio e na televisão.

O segundo ponto a se ter em conta é que existe realmente um alto grau de “exclusividade” nessa área do financiamento público de campanhas. Afinal, de acordo com o art. 44 da Lei das Eleições, de 1997, a “propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta Lei, vedada a veiculação de propaganda paga”. Ou seja, na prática, nenhuma pessoa, física ou jurídica, além da União, pode financiar emissões de rádio e televisão para propaganda eleitoral. Há, portanto, alguma analogia com o que pretendem os defensores do financiamento público exclusivo de campanhas – e a experiência brasileira com a propaganda eleitoral gratuita efetivamente fortalece alguns de seus argumentos. Assim, dada sua existência, há muito menos espaço para acordos desiguais entre as emissoras de rádio e televisão e as distintas forças políticas, os candidatos e partidos não precisam usar seu tempo e energia em negociações delicadas ao redor desses gastos de campanha, a distribuição de tempo de transmissão, se não é perfeita, é pelo menos imparcial, cabendo a cada partido o que resulta da aplicação de uma legislação previamente existente. O próprio fato de que a propaganda no rádio e na televisão não deixa de ser muito cara e desigual por conta dos custos da elaboração dos programas pode dar lugar ao contra-argumento de que isso só é assim porque a exclusividade do financiamento público se reduz a um aspecto da propaganda, com o que se reforça a posição de estender o financiamento público exclusivo a todos os aspectos da campanha eleitoral

A experiência com a propaganda eleitoral gratuita também produz argumentos contra o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais. Afinal, também aqui se fica preso a um critério de distribuição do tempo no rádio e na televisão (ou seja, de um recurso financiado pelo Tesouro) que pode não refletir o momento atual da disputa social e política ou, pior, que pode dificultar o surgimento e crescimento de propostas novas para o enfrentamento dos problemas do país, do estado ou do município. Ademais, pelo próprio fato de ser um recurso escasso, pois não se pode ter acesso a porção maior dele do que aquela que a legislação fornece, se cria uma espécie de preço de oligopólio a favor de seu possuidor, estimulando até a criação de partidos apenas para se negociar o controle do único tipo de entidade que dispõe de acesso àquele bem. Ou, pelo menos, se

¹⁹ Ver o texto citado de Denis Urazato Pereira.

estimula os partidos já existentes a negociarem alianças políticas apenas em função do acesso a tal bem escasso. Ora, certamente situações semelhantes surgiriam se houvesse o financiamento público exclusivo de campanhas.

Uma última questão sobre a qual a consagração do horário eleitoral gratuito como via exclusiva para as campanhas no rádio e na televisão joga alguma luz é a das relações entre intervenção estatal equalizadora e concentração de poder econômico. Assim, é certo que o horário reservado à propaganda no rádio e na televisão por parte de todos os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral constitui um instrumento para diminuir a influência das diferenças de poder econômico entre as forças sociais organizadas em partidos e, principalmente, para reduzir o peso do oligopólio das comunicações nos processos eleitorais. Não é menos certo, porém, que essa intervenção estatal não impede que esse oligopólio, expressão, no plano das comunicações, da concentração de riqueza na sociedade, seja um fator determinante na condução de qualquer campanha eleitoral e nos próprios resultados das eleições.

O uso de recursos privados.²⁰

A principal manifestação legal da preocupação com a possibilidade de vínculo espúrio entre o financiamento de partidos e campanhas e os resultados eleitorais é encontrada na vedação de que uma série de entidades contribuam para atividades eleitorais e partidárias. A versão de 1965 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740, de 1965), por exemplo, já vedava aos partidos, no artigo 56, “I – receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, procedente de pessoa ou entidade estrangeira; II – receber recurso de autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas nos incisos I e II do art. 60, e no art. 61; III – receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público; IV – receber, direta ou indiretamente, sob qualquer pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa”.

Como se percebe facilmente, a preocupação da Lei se dirigia tanto à possibilidade de que detentores de cargos estatais os usem para reforçar suas campanhas ou de candidatos e partidos que lhes sejam próximos como à possibilidade de que entidades quaisquer usem de seus recursos materiais para comprometer, já na campanha, os eventuais futuros eleitos com a defesa de seus interesses. Essa segunda preocupação é de óbvia compreensão no caso do inciso I (recursos procedentes de pessoa ou entidade estrangeira).

²⁰ A melhor fonte de informações sobre a regulamentação e o controle pela Justiça Eleitoral do financiamento privado de campanhas talvez esteja nas atualizações sucessivas do livro de Denise Goulart Schlichmann, *Financiamento de Campanhas Eleitorais*, Curitiba: Juruá Editora, 2008.

Mas chama mais a atenção o cuidado da norma com as empresas privadas de finalidade lucrativa, procurando preservar os pleitos eleitorais de possíveis deturpações oriundas dessa fonte de recursos. Na versão de 1971 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 1971), a vedação se estende aos recursos oriundos de entidades de classe ou sindicais (art. 91).

Atualmente, a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 1995), preocupa-se, fundamentalmente, com as contribuições de entidades e governos estrangeiros ou que venham, direta ou indiretamente, do setor público (art. 31). Assim, a norma referente ao financiamento partidário por empresas privadas com finalidade lucrativa desapareceu, embora o mesmo não tenha acontecido com a norma referente às entidades de classe ou sindicais. Independentemente das razões invocadas para justificar o veto às contribuições de sindicatos, o fato é que, combinado com o não-veto às contribuições empresariais, a norma parece criar uma desvantagem para os trabalhadores frente aos patrões no que diz respeito à faculdade de dar suporte material a suas preferências eleitorais.

Mas é na Lei das Eleições, de 1997, que as vedações ao financiamento privado de campanhas se encontram mais detalhadas. No que diz respeito às entidades que podem fazer doações para as campanhas, o quadro geral não se distingue fortemente do da Lei dos Partidos, repetindo-se a ausência de vedação às contribuições empresariais, combinada com a vedação das contribuições sindicais. Embora o leque de entidades cujas contribuições são vedadas tenha se expandido na segunda metade da década de 2000, passando a incluir “entidades beneficentes e religiosas”, “entidades esportivas”, “organizações não governamentais que recebam recursos públicos” e “organizações da sociedade civil de interesse público” (art. 24), a questão decisiva, a da contribuição das empresas com finalidade lucrativa, não foi abordada. A expansão do leque mostra, ainda assim, que o tema do financiamento de campanhas realmente ganhou relevância nos últimos tempos e que algumas medidas legais vêm sendo tomadas nessa área.

Indicação ainda mais significativa de que a tendência a tratar do tema existe pode ser encontrada na norma do art. 17-A, introduzido na Lei das Eleições pela Lei nº 11.300, de 19 de maio de 2006. Diz o artigo: “A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada a lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade”. Trata-se, obviamente, de norma inócua, pois admite que, sem a aprovação de nova lei, as normas anteriores seguirão em vigor. No entanto, ela revela que o tema está em pauta.

Não é por estar em pauta, contudo, que um tema vai ser objeto de regulamentação efetiva. Para isso, é preciso que se forme uma maioria clara sobre a matéria. Desde 1997, a redação do art. 79 da Lei das Eleições já mostrava que o tema do financiamento público de campanhas encontrava-se em pauta²¹. Não por isso se legislou sobre ele. Ademais, o próprio fato de que as doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais se encontra regulamentada (art. 81) no capítulo das “disposições transitórias” da Lei das Eleições indica que, desde sua promulgação, já se supunha que a matéria teria de receber regulamentação mais adequada. O limite estabelecido para essas doações e contribuições, de dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição, permite às grandes corporações, sozinhas, praticamente definir que candidaturas e partidos disporão de mais recursos nas campanhas.

A inexistência de limites efetivos aos gastos dos partidos e candidatos em campanhas e às contribuições de seus financiadores cria um problema para a representação política consistente. Como o valor dos gastos de campanha pode se elevar indefinidamente, todas as partes presentes na disputa se encontram compelidas a arrecadar todos os recursos que lhes estejam acessíveis, única maneira de se contrapor a um adversário que também não tem limites de arrecadação. Em consequência, há um claro estímulo a que se aceite recursos mesmo de fontes que não se coadunam com o que seria, em princípio, a linha de atuação da agremiação partidária. Já se um limite à arrecadação for estabelecido, principalmente se esse limite for inferior ao valor que a agremiação efetivamente tem condições de arrecadar, tornar-se-á possível, para ela, a escolha entre doadores. O limite contribuirá, assim, para que se preserve a ligação do partido com sua base social específica. Essa ligação, aliás, se perderia com o financiamento público exclusivo de campanhas. Por outro lado, a existência de um limite máximo de arrecadação não eliminá a necessidade de controle para que tal limite seja respeitado. Esse tipo de controle talvez seja efetivamente mais fácil no caso do financiamento público exclusivo, em que não apenas se conhece o limite, mas também a única fonte dos recursos.

Claro que por trás de todas essas questões existe um problema de caráter administrativo. Para que qualquer norma relativa ao financiamento de campanhas se mostre eficaz, faz-se necessário que o estado disponha de meios para controlar sua aplicação. Por outro lado, a própria regra de financiamento pode ser pensada tendo em conta o quanto a sua aplicação correta é de controle mais ou menos difícil. Um dos argumentos usados a favor do financiamento público exclusivo tem sido exatamente o da facilidade de acompanhamento da circulação dos recursos usados nas campanhas.

²¹ Diz o dispositivo: “O financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinado em lei específica”.

A PROPOSTA DE FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS.

O vínculo entre o financiamento de campanhas eleitorais e a corrupção da máquina pública se tornou uma questão particularmente relevante nas discussões sobre o funcionamento do regime representativo brasileiro a partir do início da década de 1990, pelas razões já expostas. Desde então²², como foi dito, ganhou outra dimensão, na legislação brasileira e na atuação da Justiça Eleitoral, o monitoramento dos recursos destinados às campanhas eleitorais e se intensificou a discussão sobre possíveis limitações às contribuições de campanha, seja em termos de montantes, seja em termos de entidades legitimadas para contribuir. Concomitantemente, a ampliação da própria liberdade de disputa política entre projetos divergentes, decorrente da abertura do regime autoritário, tornava os pleitos eleitorais mais competitivos e, conseqüentemente, mais caros, o que trazia a primeiro plano, de um lado, os gastos excessivos com as campanhas e, de outro, a capacidade muito díspar das distintas forças políticas para recolher contribuições privadas.

Em resposta a todas essas questões, surge, já no fim da década de 1990, a proposta de que o financiamento das campanhas eleitorais seja feito exclusivamente com recursos públicos – ou, pelo menos, que o estado arque com uma parte significativa dos gastos de campanha. Pretendia-se, com isso, eliminar um importante mecanismo de corrupção da máquina pública (o possível vínculo espúrio entre os candidatos eleitos e seus financiadores), facilitar o controle dos recursos carreados para as campanhas (pois todos os recursos legítimos viriam de uma única fonte), reduzir os gastos de campanha e tornar mais paritária a situação dos diversos agrupamentos políticos em confronto. Os desdobramentos dessa inovadora proposta serão analisados a seguir.

O primeiro cuidado a se respeitar em qualquer discussão sobre a matéria é o de distinguir o financiamento público parcial de campanhas do financiamento público exclusivo. Alguns dos objetivos indicados no parágrafo anterior podem ser buscados sem que necessariamente todas as contribuições privadas sejam proibidas nas

²² Um momento importante nesse processo foi o da elaboração e promulgação da Lei n° 8.713, de 1993, que regulamentou as eleições de 1994. De acordo com Denise Goulart Schlickmann, a Lei “inovou no tocante às normas para administração financeira das campanhas eleitorais, estabelecendo regras para a constituição dos comitês financeiros das agremiações partidárias; estabelecendo a responsabilidade de partidos e candidatos; estipulando formas de obtenção e movimentação de recursos e realização de despesas; limitando doações de pessoas físicas e jurídicas e, finalmente, instruindo a elaboração e prestação de contas à Justiça Eleitoral” (p. 41). Estávamos, então, sob o impacto do impedimento do presidente Fernando Collor, a que logo se somaria o episódio da CPI sobre fraudes orçamentárias, que levou à cassação dos mandatos de vários congressistas. É de se lembrar, de qualquer maneira, que, algo contraditoriamente, nesse período voltaram a ser permitidas as contribuições de empresas com finalidade lucrativa para as campanhas eleitorais.

campanhas eleitorais. Assim, por exemplo, a garantia de que alguma paridade existirá entre os participantes do pleito pode ser buscada tanto pelo fornecimento de recursos mínimos a todos os partidos como pela limitação dos gastos de campanha permitidos, independentemente da capacidade de arrecadação. O que diferencia essas medidas do financiamento público exclusivo é que somente nesse último se procura romper por completo, no processo eleitoral, a ligação de apoio material entre os agentes políticos e os setores sociais que lhes dão sustentação.

Como já se observou, a força que a proposta de financiamento público exclusivo logo adquiriu entre nós deve estar, em alguma medida, ligada à tradição brasileira de intervenção estatal moderadora – ou cooptadora – nas áreas da convivência social em que começa a manifestar-se a ordem competitiva. Essa força se acentuou, contudo, quando o PL n° 2.679, de 2003, elaborado por Comissão Especial instalada na Câmara dos Deputados especificamente para a análise e encaminhamento da reforma política, primeiro, adotou a proposta do financiamento público exclusivo e, depois, se tornou, até o fim da década, a proposição que mais atenção recebeu nas discussões sobre a reforma²³. O efeito do PL n° 2.679, de 2003, é compreensível. Tratava-se, afinal, de uma proposta bem trabalhada, que se apoiava, desde o início, na decisão de um colegiado importante, justamente a Comissão que a elaborou, tendo, por isso, peso superior ao de proposições apresentadas individualmente por parlamentares.

A argumentação por trás da proposição também era convincente. Como a circulação dos recursos poderia ser acompanhada, do momento em que saísse do Tesouro até a aplicação na campanha, de maneira muito mais efetiva do que acontece com recursos advindos de fontes esparsas, o controle sobre a entrada de recursos espúrios nas campanhas eleitorais se tornaria muito mais fácil. Sua conjugação com a proposta de adoção das listas preordenadas de candidaturas lhe dava ainda maior solidez²⁴, pois facilitava sobremaneira a distribuição dos recursos públicos para as campanhas. Por tudo isso, uma das consequências imediatas da proposta foi a exclusão de boa parte das questões ligadas à regulamentação do financiamento de campanha do campo de visão dos observadores, exatamente na medida em que a contraposição entre financiamento público exclusivo e qualquer outra alternativa ocupou o centro da discussão.

²³ À primeira vista, o PL n° 1.210, de 2007, teria substituído, desde sua apresentação, o PL n° 2.679, de 2003, arquivado, como centro das atenções; trata-se, no entanto, de percepção falsa, ou pelo menos ambígua, pois as duas proposições têm conteúdo absolutamente igual.

²⁴ Uma discussão recorrente tem sido, justamente, sobre a possibilidade de se adotar o financiamento público exclusivo de campanhas sem a adoção conjunta das listas preordenadas nas eleições proporcionais. Parece mais razoável defender a forte ligação entre as duas propostas, embora não se deva considerar impossível que venha a surgir uma formulação legal para o financiamento público exclusivo compatível com listas abertas ou flexíveis.

Ainda assim, não se pode dizer que a discussão sobre o financiamento público exclusivo de campanhas tenha avançado muito. Ela, na verdade, poucas vezes se dirigiu às questões mais relevantes da teoria da representação política e, mesmo no que diz respeito à redação da norma do PL nº 2.679, de 2003, não houve, salvo engano, contribuições substanciais vindas de fora do próprio processo legislativo, fossem elas de partidos, de organizações sociais ou de centros de pesquisa²⁵. De qualquer maneira, a discussão legislativa não partiu do nada, pois, desde as primeiras proposições sobre a matéria, foi possível usar a experiência com o Fundo Partidário como referência para se estabelecer caminhos para tentar garantir o financiamento público ampliado de campanhas (fosse ou não exclusivo).

A decisão legislativa mais simples para garantir o financiamento público de campanhas seria a de elevar as dotações orçamentárias para o Fundo, nos anos em que se realizassem eleições, sendo esse acréscimo destinado a elas. Essa solução foi proposta na tramitação do projeto de lei que se transformou na Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), ainda em vigor, e só foi derrubada quando da revisão do texto pelo Senado Federal²⁶. Mais tarde, o próprio Senado, através do PLS nº 353, de 1999, que na Câmara dos Deputados se tornou o PL nº 4.593, de 2001, voltou a propor o aumento, em anos eleitorais, dos recursos públicos destinados ao Fundo Partidário, conjugado, agora, com a proibição de financiamento privado de campanhas.

Quando o encaminhamento proposto não era o de simplesmente aumentar os recursos do Fundo Partidário, mesmo assim a existência de um mecanismo provado de transferência de recursos públicos para os partidos políticos via Justiça Eleitoral servia de referência para a formulação de novos procedimentos para o financiamento público de campanhas. É o caso do PL nº 671, de 1999, de autoria do sr. Aloysio Nunes Ferreira, que dava um tratamento bastante detalhado ao processo de transferência de recursos, via Justiça Eleitoral, para as campanhas. Tal como o referido PL oriundo do Senado Federal, o PL nº 671, de 1999, estabelecia um montante total para o financiamento público decorrente da multiplicação do número de eleitores por sete reais. No entanto, ele

²⁵ Um fato ilustra a situação. Faltou à primeira versão do PL nº 2.679, de 2003, regulamentar a reserva e distribuição de recursos públicos em eventuais segundos turnos eleitorais. Pois bem, somente quando a própria relatoria, a cargo do deputado Ronaldo Caiado, trouxe o tema à baila, já no processo de apreciação do PL nº 1.210, de 2007, é que se buscou dar uma solução ao problema. Ou seja, de 2003 a 2007, apesar de a proposição estar no centro das discussões sobre a reforma política, nenhuma entidade exterior à Câmara dos Deputados observou a existência de uma lacuna importante no futuro texto legal. Isso indica o quanto a discussão pública limitou-se às vantagens e desvantagens em abstrato do financiamento público exclusivo, sem análise cuidadosa da proposta concretamente sobre a mesa. Da mesma maneira, houve relativamente pouca discussão sobre o montante de recursos previsto para o financiamento e sua compatibilidade com os custos efetivos de uma campanha eleitoral.

²⁶ Ver o texto citado de Ana Luiza Backes.

não vedava completamente o financiamento privado, admitindo-o quando oriundo de pessoas físicas, desde que o total de gastos não ultrapassasse o limite máximo que a proposição também estabelecia para cada campanha.

É interessante observar que algumas das proposições destinadas a garantir a transferência de significativo montante de recursos públicos para as campanhas eleitorais já lidavam com os problemas eventualmente decorrentes do financiamento exclusivamente público. Assim, o PL n° 830, de 1999, da sra. Rita Camata, ia na mesma linha do citado PL n° 671, ao admitir contribuições privadas de pessoas físicas e o uso de recursos dos próprios candidatos nas campanhas, desde que o gasto total não ultrapassasse os limites estabelecidos na proposição, vedando peremptoriamente apenas as contribuições de pessoas jurídicas. O PL n° 1.577, de 1999, do deputado Clementino Coelho, era ainda mais restritivo das contribuições privadas, limitando-se a admitir recursos oriundos de pessoas físicas filiadas ao partido que recebesse a contribuição.

O fato de que essas proposições deixem aberta uma porta para a contribuição privada relaciona-se com problemas fundamentais do financiamento público exclusivo de campanhas. De um lado, a exclusividade pode produzir uma situação em que o montante de recursos que chegue a uma candidatura seja manifestamente insuficiente para qualquer tipo de campanha eleitoral; nesses casos, a pequena abertura para contribuições privadas pode ser a única saída para que aquela candidatura não fique totalmente à míngua. De outro lado, a distribuição de recursos públicos terá que seguir algum critério não igualitário, ou seja, nem todos os partidos receberão o mesmo montante; nesse caso, abrir a possibilidade de que as campanhas recebam algum montante controlado de recursos privados pode funcionar como mecanismo para assegurar maior paridade na disputa, justamente um dos objetivos declarados do financiamento público exclusivo.

Na linha da preocupação com a possibilidade de que a vinculação entre o montante de recursos públicos recebidos e os resultados de eleições anteriores resulte em injustiça ou em deturpação do quadro político existente no momento do pleito, o PL n° 2.948, de 2000, do sr. Haroldo Lima, procurava combater esse eventual desvio determinando que os partidos, após a divulgação dos resultados eleitorais, devolvam parte dos recursos recebidos via Justiça Eleitoral, se sua votação se reduzir de um pleito para outro, ou recebam novos recursos, em caso de votação superior à do pleito de referência.

O já mais do que citado PL n° 2.679, de 2003, foi herdeiro das discussões anteriores sobre financiamento de campanhas. Reafirme-se, no entanto, que por ter ele adotado a versão mais radical de financiamento público, consagrando a exclusividade, se introduziu um viés restritivo nas discussões posteriores, pois medidas eventualmente importantes, como o estabelecimento de tetos para as contribuições privadas ou para o gasto total de cada campanha, praticamente deixaram de ser consideradas. Da mesma

maneira, passou para segundo plano a análise das normas que indicam as entidades privadas que podem e as que não podem fazer contribuições. Afinal, é certo que a adoção do financiamento público exclusivo tornaria tais questões irrelevantes. No entanto, se a exclusividade do financiamento público vier a ser corroída pelos argumentos que contra ela se podem levantar²⁷, é importante ter em conta que o modelo atualmente existente não é a única alternativa, mas pode haver permissão de financiamento privado com regras mais restritivas que as atualmente vigentes. E pode haver financiamento público com algumas aberturas para o financiamento privado que corrijam sua insuficiências.

²⁷ Um apanhado dos argumentos contra o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais pode ser encontrado em meu trabalho “Análise Crítica da Reforma Política”, de 2009, ps. 11-17. Disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3864/reforma_politica_rabat.pdf?sequence=1 . Observe-se, no entanto, que o trabalho é marcado por um viés. Sua finalidade era levantar apenas os argumentos contrários às propostas da reforma política em destaque. Obviamente, também há argumentos favoráveis a qualquer uma delas. Transcrevo, no entanto, um parágrafo que revela o tipo de questão, mais abrangente e teórica, que, me parece, vem sendo deixada de lado nas discussões: “O corte total das relações de financiamento entre a base social e os representantes políticos tem implicações profundas sobre a concepção do que seja a representação política. Em princípio, os representantes não agem em uma esfera e os representados em outra, totalmente autônoma; pelo contrário, deve haver uma imbricação profunda entre eles. Os partidos não são partidos de si mesmos, mas partidos de sua base social. Se um partido não é capaz de se fazer financiar por sua base social (ou seja, se os cidadãos não se sentem estimulados a financiar seus partidos), o mais provável é que a ligação entre ambos seja frágil e que, portanto, o partido não esteja apto a representá-la adequadamente”.