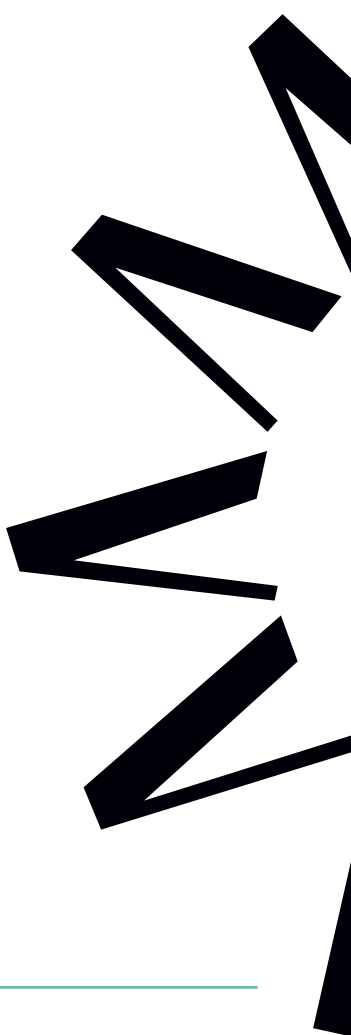

Fundo eleitoral e a falácia da democratização do acesso ao poder

Marina Helena Santos

Ex-diretora de Desestatização do Ministério da Economia
e atual diretora executiva do Instituto Millenium

Sebastião Ventura

Advogado especializado em Direito do Estado
pela UFRGS, conselheiro do Instituto Millenium
e cofundador do Instituto Dynamic Mindset



I. Introdução

Há, em vigor, duas modalidades de financiamento público para fins partidário-eleitorais:

- I. Fundo Partidário – previsto no art. 38 da Lei nº 9096/1995;
- II. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – criado pela Lei nº 13.487/2017

Recentemente, houve manejo de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 7058/DF, Rel. Min. André Mendonça), questionando a validade, em especial, do FEFC, por supostas violações constitucionais orçamentárias e concomitante desrespeito ao critério de cálculo previsto na respectiva norma de regência.

Nestes termos, é oportuno destacar fatos e elementos jurídicos que soam fundamentais para a justa interpretação constitucional da matéria posta em debate.

De 1994 a 2014, as campanhas políticas no Brasil eram financiadas pelo Fundo Partidário, por doações de empresas, de pessoas físicas, e utilização dos recursos dos próprios candidatos. Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) proibiu doações de pessoas jurídicas para campanhas políticas, por entender que as doações desequilibravam a disputa eleitoral.

Em 2017, então, o Congresso Nacional aprovou o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), conhecido como Fundo Eleitoral, constituído por dotações orçamentárias da União, para financiar campanhas em anos eleitorais.

Após o advento do Fundo Eleitoral, o financiamento público passou a ser bastante significativo nas campanhas eleitorais no Brasil, como é possível identificar por meio de seus valores:

Valor em 2018 - R\$ 1.716.209.431,00.

Valor em 2020 – R\$ 2.034.954.824,00.

Valor determinado para 2022 – R\$ 4.961.519.777,00

A defesa do financiamento público de campanha se baseia em duas principais premissas: o combate à corrupção e a democratização do acesso ao poder.

Em relação ao combate à corrupção, um dos argumentos seria evitar a influência dos grandes doadores privados, já que o político que recebeu doações poderia ficar obrigado a favorecê-los de algum modo. Além disso, o rastreamento dos recursos públicos poderia ser mais fácil, possibilitando uma maior fiscalização.

Em relação à democratização do acesso ao poder, um forte argumento seria evitar que o poder econômico fosse decisivo na eleição dos candidatos. O financiamento público poderia tornar a competição eleitoral mais igualitária, contribuindo para a alternância no poder e para resultados mais representativos das demandas da sociedade.

Foge ao escopo desse estudo analisar os resultados em relação ao combate à corrupção, mas é importante ressaltar que o financiamento público não está imune a práticas de “Caixa 2”, como mostram, por exemplo, as evidências de “candidaturas laranja” (que receberam recursos, mas não tiveram votos significativos). Além disso, a concentração da distribuição dos recursos nas mãos dos “caciques políticos”, pode fazer com que esses utilizem esse poder econômico em troca de apoio. Por fim, como o Congresso é soberano na determinação dos valores que serão destinados ao Fundo - já que pode definir valores superiores ao estipulado pelo executivo e derrubar o veto do presidente -, o poder dessa concentração de recursos pode ser ainda magnificado. Isso tudo sem contar o tímido controle sobre as contas de campanha que hoje vigora no Brasil.

Quanto à democratização do acesso ao poder, o fato dos eleitos serem responsáveis pelas regras e valores do financiamento público pode fazer com que essas forças concentrem os recursos públicos em candidatos que já fazem parte da classe política, limitando a chance dos demais. Ou seja, embora público, a distribuição do fundo está longe de ser paritária entre os candidatos.

Ainda em relação à eleição de representantes mais alinhados às demandas da sociedade, é importante ressaltar que a garantia de valores expressivos de recursos públicos para campanhas pode distanciar os partidos da sociedade que eles representam. Assim, a garantia de recursos públicos abundantes diminui os incentivos para os partidos agirem ativamente para fortalecer suas bases.

Como iremos argumentar ao longo desse estudo, baseado nas evidências das últimas eleições no Brasil, não é claro que o financiamento público tenha sido direcionado para tornar a competição eleitoral mais igualitária, muito pelo contrário. As evidências mostram que há concentração importante desses recursos em poucos candidatos, em candidatos com maior poder econômico e que exercem mandato, dificultando a alternância de poder.

Essa análise se torna mais relevante nesse momento em que foi aprovado aumento expressivo do Fundo Eleitoral nas eleições de 2022, mais que duplicando a alocação de recursos públicos nesse veículo, em relação às últimas eleições de 2020, e o Supremo Tribunal Federal (STF) analisa uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI no 7058), questionando esse aumento. Por fim, a análise da alocação dos recursos públicos é sempre desejável, mas se torna fundamental em um momento de crise econômica e restrição orçamentária, como a que o Brasil enfrenta agora.

O restante desse artigo está dividido em quatro partes. A seção 2 analisa a distribuição dos recursos do FEFC nas últimas eleições e traz evidências da concentração dos recursos, dificultando a alternância de poder. A seção 3 debate a alocação de valores expressivos de recursos públicos em campanhas eleitorais, dadas nossas restrições orçamentárias. A seção 4 traz elementos acerca da inconstitucionalidade do FEFC à luz da ADI 7058, que aguarda julgamento no STF. A seção 5 conclui.

II. Distribuição dos Recursos

O total de recursos do FEFC é dividido da seguinte forma:

- 2% (dois por cento) igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE;
- 35% (trinta e cinco por cento) divididos entre as agremiações que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por elas obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;
- 48% (quarenta e oito por cento) divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;
- 15% (quinze por cento) divididos entre as siglas, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Há, portanto, ênfase na consideração da bancada da Câmara dos Deputados para o cálculo de valores.

A tabela abaixo ilustra a divisão dos R\$ 1,7 bilhões do FEFC em 2018. Nesse ano, as 10 maiores legendas receberam 77% dos recursos.

| Tabela 1 | Distribuição de recursos do fundo eleitoral em 2018 para os 10 maiores partidos

Fonte: Instituto Millenium, com dados do TSE

MDB (PMDB)	R\$ 230.974.290,08
PT	R\$ 212.244.045,51
PSDB	R\$ 185.868.511,77
PP	R\$ 131.026.927,86
PSB	R\$ 118.783.048,51
PR	R\$ 113.165.144,99
PSD	R\$ 112.013.278,78
DEM	R\$ 87.503.080,78
PRB	R\$ 66.983.248,93
PTB	R\$ 62.260.585,97

Quando analisamos a distribuição dos recursos dentro dos partidos notamos uma forte concentração em poucos candidatos. Nas últimas eleições para o Congresso, em 2018, em 9 partidos, 50% dos recursos foi concentrado em menos de 5% dos candidatos, como mostra a tabela abaixo:

| Tabela 2 | Concentração de recursos do FEFC para candidatos a deputado federal em 2018

Fonte: Instituto Millenium | Neocortex, com dados do TSE

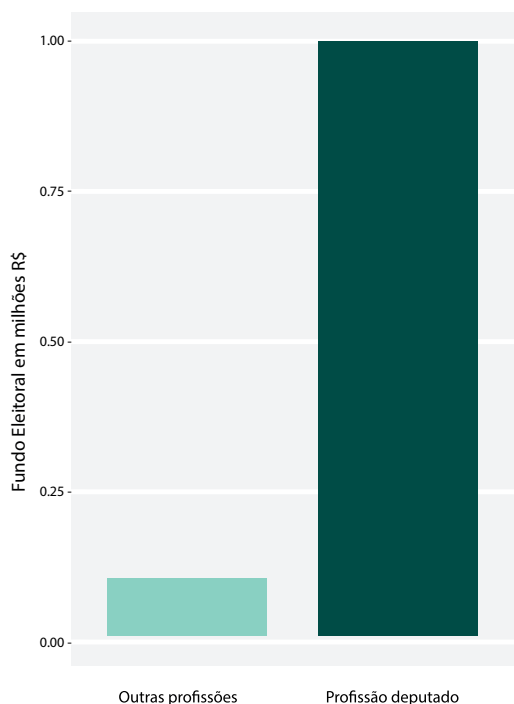
Ranking de concentração	Partido	Numero de candidatos que receberam 50% dos recursos do fundo por partido	% de candidatos do partido que receberam 50% do recursos do fundo
1º	PSL	2	0,72%
2º	REDE	3	1,99%
3º	PRTB	3	2,40%
4º	PSOL	8	2,62%
5º	PATRI	5	2,82%
6º	AVANTE	6	3,43%
7º	PHS	6	3,66%
8º	PRP	4	3,81%
9º	PTC	4	4,44%
10º	PMN	5	5,95%
11º	PPL	7	5,98%
12º	PV	10	5,99%
13º	PODE	9	7,03%
14º	DC	6	7,23%
15º	PDT	13	7,47%
16º	PROS	9	7,50%
17º	PMB	3	7,89%
18º	PSB	13	7,93%
19º	PPS	8	8,08%
20º	PCB	2	9,52%
21º	PSTU	2	10,00%
22º	PC DO B	7	10,61%
23º	PRB	18	10,98%
24º	PSC	13	11,40%
25º	SOLIDARIEDADE	10	11,49%
26º	PTB	11	12,64%
27º	PSDB	23	12,92%
28º	MDB	30	13,45%
29º	PSD	19	14,07%
30º	PT	43	16,04%
31º	DEM	19	16,67%
32º	PR	21	17,21%
33º	PP	26	21,75%

Agora, analisaremos se a utilização dos recursos públicos em campanhas tem a finalidade de reduzir a vantagem dos incumbentes, o que seria uma das vantagens teóricas desse modelo de financiamento. Os recursos alocados em candidatos a deputado federal em 2018 mostram que deputados em exercício receberam em média R\$ 996 mil, mais de 10 vezes o valor médio de R\$ 93 mil recebido por candidatos novatos, ou seja, que declaram outras profissões.

| Gráfico 1 | Valor médio de recursos FEFC destinado a candidatos a deputado federal em 2018 por profissão

Valores nominais per capita apenas dos candidatos que declararam recursos

Fonte: Instituto Millenium | Neocortex, com dados do TSE

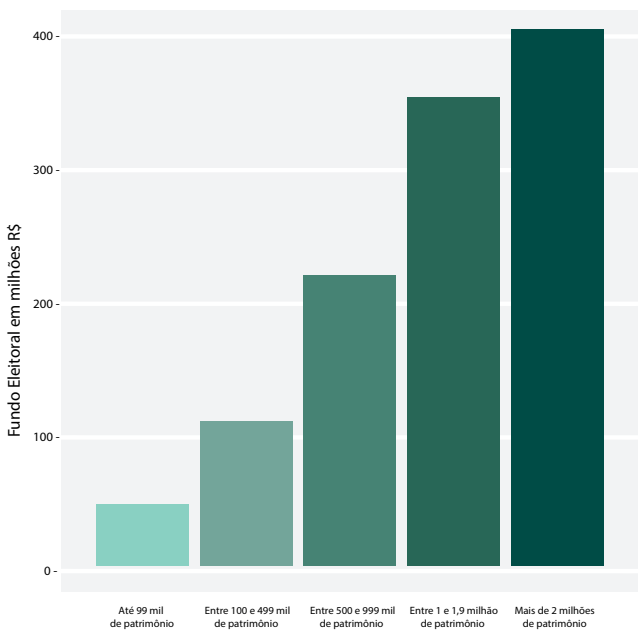


Além disso, os dados das eleições de 2018 mostram que, dentre os candidatos que declararam seu patrimônio, há maior concentração de recursos do FEFC exatamente em candidatos nas maiores faixas patrimoniais. Candidatos com patrimônio declarado acima de R\$ 2 milhões receberam em média R\$ 408 mil, mais de 8 vezes o valor médio de R\$ 47 mil, recebido por candidatos que declararam patrimônio até R\$ 100 mil.

| Gráfico 2 | Valor médio de FEFC destinado a candidatos a deputado federal em 2018

Valores nominais per capita por faixa patrimonial apenas dos candidatos que declararam recursos

Fonte: Instituto Millenium | Neocortex, com dados do TSE



Esses dados sugerem que a utilização de recursos públicos para financiamento de campanha no Brasil não tem assegurado a democratização do acesso ao poder, não tem tornado a competição eleitoral mais igualitária, nem contribuído para a alternância no poder e para resultados mais representativos das demandas da sociedade.

Vale destacar que esses dados foram observados quando os montantes do FEFC eram de R\$ 1,7 bilhão. Sendo assim, o aumento proposto para R\$ 4,9 bilhões pode potencializar essas distorções.

III. Alocação dos Recursos Públicos

O Fundo Eleitoral é constituído a partir de recursos retirados do Tesouro Nacional. Como sabemos, o orçamento define a prioridade na alocação dos recursos públicos, que são limitados. Quando recursos são destinados a determinada política pública, o governo incorre no custo de oportunidade de não os destinar a outras áreas. Assim, o dinheiro que está sendo alocado para

financiar campanhas políticas poderia ser utilizado para outras finalidades, tais como investimentos em educação, em saúde e em segurança.

O valor de R\$ 4,9 bilhões, sugerido para o FEFC nas eleições de 2022, é maior que o orçamento de alguns Ministérios, como mostra a tabela abaixo, mais de sete vezes o orçamento da ANVISA e mais de vinte e oito vezes o valor destinado a prevenção de desastres pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

A título de comparação, os R\$ 4,9 bilhões do FEFC permitiriam construir 7,8 mil unidades básicas de saúde ou restituir R\$ 47,30 em impostos para cada um dos 103,6 milhões de brasileiros economicamente ativos.

| Tabela 3 | Orçamentos menores que do FEFC

Fonte: LOA 2022

Ministério das Relações Exteriores	R\$ 4,6 bi
Ministério do Turismo	R\$ 2,6 bi
Ministério da mulher, família e direitos humanos	R\$ 964,1 mi
Banco Central	R\$ 3,9 bi
Anvisa	R\$ 663,5 mi
Prevenção a desastres	R\$ 171 mi

| Tabela 4 | O que daria para fazer com os recursos destinados para o FEFC

Fonte: Instituto Millenium, com dados da CEF e IBGE

Construir 7,8 mil Unidades Básicas de Saúde, ao custo de R\$ 628 mil cada
Construir 56.192 casas populares, ao custo de R\$ 87.200,00 cada
Vouchers para pessoas pobres acessarem bons planos de saúde, 583.333 pessoas por ano, ao custo unitário de R\$ 700 reais por mês
Bolsas para crianças estudarem em boas escolas privadas, 408 mil crianças por ano, custo unitário de R\$ 1000 por mês
Restituir o pagador de impostos, R\$ 47,30 para cada um dos 103,6 milhões de brasileiros economicamente ativos

Um estudo de 2021¹ comparou o sistema político brasileiro com o de outras 33 democracias. Os resultados mostraram que o país é um *outlier* em relação ao total de gastos alocados ao legislativo e em recursos públicos destinados a partidos e campanhas políticas. De acordo com o estudo, o total do orçamento legislativo federal dividido pelo número de parlamentares é 528 vezes maior que a renda média brasileira, sendo que, no resto dos países analisados, a razão média é de 40 vezes.

Em relação ao financiamento de campanhas, mesmo antes da proposta para aumentar o valor do FEFC para R\$ 4,9 bilhões em 2020, o Brasil já era um ponto fora da curva. Dentre 26 países com regimes democráticos, o Brasil era o campeão em gastos de recursos públicos para financiar partidos e eleições.

A decisão sobre a alocação dos recursos públicos se torna ainda mais relevante em um cenário de crise econômica, com alto índice de desemprego, aumento dos índices de pobreza e em que o país tem tantas outras áreas prioritárias para alocar os recursos públicos.

Faz sentido mais que duplicar o valor alocado de recursos públicos em campanhas políticas, que já está entre os maiores do mundo, se, como vimos na seção anterior, os resultados da utilização do FEFC nas últimas eleições foram questionáveis no sentido de tornar o acesso ao poder mais democrático?

Nesse sentido, um outro ponto a ser considerado é se a majoração desses recursos pode aumentar o custo das campanhas e gerar efeitos adversos sobre a competitividade. Estudo² sobre as eleições de 2016 para prefeitos, após a proibição da doação de pessoas jurídicas para campanhas e antes da entrada em vigor do Fundo Eleitoral, estimaram o efeito dos limites dos gastos em campanha na

competitividade dos candidatos e na vantagem dos incumbentes. Os resultados mostram que os limites de gastos aumentaram a competição política, reduziram as chances de candidatos com maior poder econômico serem eleitos e a chance de reeleição dos prefeitos no poder.

Por fim, caso haja aumento do Fundo Eleitoral para R\$ 4,9 bilhões em 2022, a despeito de todas as evidências, nos cabe perguntar qual será seu valor na próxima eleição? A aprovação do aumento contou com apoio da larga maioria dos parlamentares, independente de serem da base do governo ou de oposição. No atual modelo em que, a despeito do valor enviado pelo Executivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Congresso pode propor aumento e derrubar o veto do presidente, caso ocorra, onde está o sistema de freios e contrapesos, que deveria evitar a captura do orçamento público pelos partidos e parlamentares mais beneficiados pelos recursos públicos destinados a campanha?

IV. Inconstitucionalidade?

A ADI nº 7058/DF – que questiona, especialmente, a aguda majoração do FEFC – está pautada para julgamento na Suprema Corte. A discussão, todavia, não é de hoje. Na evolução dos institutos jurídicos, há necessários elementos históricos, inerentes ao aprimoramento civilizatório das sociedades, que informam a origem e os motivos de determinadas criações legislativas. Quanto aos fundos públicos partidário-eleitorais, a História brasileira revela aspectos interessantes.

Objetivamente, a primeira fonte de financiamento público eleitoral surgiu com Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, que veio a instituir o “fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos” (art. 60). Tal inovação legislativa não foi obra do acaso, estando concatenada com o ambiente político da época. Através do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, o Governo Militar determinou a extinção dos partidos políticos e o cancelamento dos respectivos registros (art. 18). Ou seja, a implantação do bipartidarismo forçado entre ARENA e MDB necessitava de artificial arranjo

1. Câmara, O., Castro, L., e Oliveira, S. “How different is the Brazilian Political System? A Comparative Study,” Anais do Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro & XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados

2. Avis, E., Ferraz, C., Finan, F., Varjão, C. “Money and Politics: The Effects os Campaign Spending Limits on Political Competition and Incumbency Advantage”. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td656.pdf>

de sustentação financeira. Como se vê, o fato histórico, em sua fiel expressão, está a demonstrar que, no Brasil, os fundos públicos de financiamento partidário-eleitoral possuem fonte antidemocrática.

No avançar da vida, uma vez retomada a normalidade da democracia institucional, o esperado era que tais fundos públicos sequer tivessem sido recepcionados pela Ordem Constitucional de 1988. No entanto, a exceção acabou virando regra. Uma regra bilionária que atenta contra a própria natureza privada dos partidos políticos. Nos termos art. 1º da Lei nº 9096/95, partido político é “pessoa jurídica de direito privado”, ou seja, por imperativo lógico, deveria ser prioritariamente custeado por vias também privadas e, não, públicas.

Acontece que o projeto constitucional de 1988 fracassou no tocante às agremiações partidários. Aliás, importante frisar que o Constituinte, consciente das cicatrizes deixadas pelo período ditatorial, procurou estimular a formação de partidos estáveis e representativos, estabelecendo a “filiação partidária” como condição de elegibilidade (art. 14, §3º, inciso V, CF/88). Ou seja, em questão de vedação às candidaturas avulsas, foi estabelecido, como linha de retomada democrática, o estímulo à formação de partidos nacionais atuantes e comprometidos com os preceitos da ética republicana.

Nesse contexto de retomada da democracia política, plausível se mostrava a temporária manutenção do já referido fundo partidário (art. 38 da Lei nº 9096/95). Todavia, tal estímulo deveria ser gradualmente reduzido ou simplesmente extinto tão logo os partidos políticos criassem raízes e ganhassem corpo institucional no seio da sociedade brasileira. Traíndo a expectativa constitucional, os partidos políticos brasileiros fracassaram: não executam o trabalho pedagógico da democracia, não selecionam os mais aptos ao exercício político digno e não contribuem para o aprimoramento moral e institucional da democracia em nosso país.

Diante das evidências fáticas, fica clara a má alocação dos recursos públicos. Há, quanto ao ponto, frontal e direta violação ao princípio da

eficiência (art. 37, Constituição) que impõe uma gestão otimizada de todo e qualquer centavo de dinheiro do povo, a garantir entregas efetivas. Além de ineficientes, tais fundos políticos bilionários também representam ofensa categórica à regra fundante da democracia constitucional que, em sua essência, faz ecoar que “todo poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, CF/88).

Adicionalmente, a gestão de tais fundos públicos partidário-eleitorais fere os princípios da impessoalidade e transparência (art. 37, CF). Sobre o ponto, é cediço que tais fundos são geridos pelos chamados “caciques partidários” que, despidos de critérios claros e motivados, passam a distribuir verbas por intraduzíveis subjetividades de empreitada, beneficiando abertamente candidatos em busca de reeleição. Ou seja, além de ferir a impessoalidade e transparência, tais fundos públicos acabam por quebrar a paridade de armas da democracia política – ferindo a igualdade constitucional (art. 5º, CF) – e estimulando a perpetuação de determinados quadros políticos. Ato contínuo, tal prática acaba por criar feudos de dominação política em estrutura piramidal: um deputado federal recebe e repassa dinheiro para candidaturas estaduais que, na próxima eleição, vem alimentar certas candidaturas municipais. Trata-se, portanto, de um “rolo compressor” que, mediante a derrama de dinheiro público, tisa na lisura e a igualdade eleitoral, prejudicando a renovação política brasileira.

No julgamento da ADI nº 5394/DF, o eminente Ministro Luiz Fux fez questão de realçar que “o próprio constituinte vislumbrou que a competição eleitoral não pode prescindir da observância de certos padrões mínimos de conduta por parte de seus players (e futuros agentes políticos): não se há de falar em legitimidade democrática quando as condutas atribuídas aos titulares dos mandatos eletivos desafiem os patamares éticos e morais salvaguardados constitucionalmente. Justamente por isso, é dever desta Suprema Corte expungir qualquer norma que amesquinhe essa teleologia subjacente ao processo eleitoral, como ocorre no caso” (Pleno, STF, j. 24.05.2018).

Enfim, traços de inconstitucionalidade não faltam a legitimar a justa tutela dos anseios democráticos do povo brasileiro e o conseqüente aprimoramento institucional da República.

V. Conclusão

O Brasil é um ponto fora da curva em relação ao volume de recursos públicos destinados a campanhas eleitorais. Em um momento de crise econômica e restrições orçamentárias, a análise de como esses gastos são direcionados se torna ainda mais relevante.

Um dos aspectos positivos levantados pelos defensores do financiamento público de campanha é a democratização do acesso ao poder. A análise dos dados das eleições de 2018, a única eleição para o Congresso Federal, depois da entrada em vigor do FEFC, vai de encontro a essa hipótese teórica. A análise do destino dos recursos do Fundo Eleitoral para os candidatos a Deputado Federal mostra que houve concentração dos recursos públicos em poucos candidatos dentro dos partidos, em candidatos que declararam maior faixa patrimonial e em candidatos à reeleição.

A despeito desses resultados, foi aprovado pelo Congresso um aumento significativo dos valores para as próximas eleições. De uma dotação inicial de R\$ 1,7 bilhão em 2018, e de R\$ 2,0 bilhões em 2020, para R\$ 4,9 bilhões, em 2022.

O Supremo Tribunal Federal analisa a ADI no 7058 que questiona esse aumento. Como visto, há elementos de fato e de direito a justificar a declaração de inconstitucionalidade.

Esse estudo espera contribuir para o debate no sentido da criação de um mecanismo de freios e contrapesos que evite a captura do orçamento público por partidos e parlamentares para garantir sua perpetuação no poder.