

A responsabilidade das empresas no processo eleitoral

Edição 2012



INSTITUTO
ETHOS

 **TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
the global coalition against corruption

A responsabilidade das empresas no processo eleitoral

Edição 2012

São Paulo, setembro de 2012

INSTITUTO
ETHOS

 **TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
the global coalition against corruption

A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral – Edição 2012 é uma publicação produzida em parceria pelo Instituto Ethos e pela Transparency International.

Realização

Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social

Rua Fernandes Coelho, 85, 10º. andar
Pinheiros – 05423-040 – São Paulo, SP
Tel.: (11) 3897-2400
www.ethos.org.br

Transparency International

Alt Moabit 96
10559 Berlim, Alemanha
www.transparency.org

Patrocínio

Alcoa, Alstom, CPFL Energia, Infraero, Natura, Shell, Suzano, Vale e Walmart Brasil

Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção (secretaria executiva do Instituto Ethos)

AES Brasil, Alstom, Anhanguera Educacional, BMF Bovespa, BP Biofuels, BRF, Controladoria-Geral da União (CGU, como observadora), CPFL Energia, Dudalina, EDP Energias do Brasil, Endesa, Fersol, Fibria, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc), GED Brazil, Gelita, Instituto de Combate à Fraude e Defesa da Concorrência (ICDE), ICTS Global, Infraero, Johnson Controls, Natura, Nike, Núcleo Ético, Patri Políticas Públicas, Petrobras, Samarco, Semp Toshiba, Shell, Siemens, Suzano, Terra Sistemas, Unimed do Brasil, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, como observador), Vale, Walmart Brasil e Yázigí Internexus.

Coordenação

Ana Angélica de Melo Rocha, Betina Sarue, Caio Magri e Felipe Saboya

Redação

Bruno Wilhelm Speck e Rodrigo Dolandeli

Edição

Benjamin S. Gonçalves

Projeto Gráfico e Edição de Arte

113dc Design+Comunicação

Capa

Foto de Hemera Technologies/Photos.com

Impressão

Log&Print

São Paulo, agosto de 2012

É permitida a reprodução desta publicação, desde que citada a fonte e com autorização prévia do Instituto Ethos.

Esclarecimentos importantes sobre as atividades do Instituto Ethos:

1. O trabalho de orientação às empresas é voluntário, sem nenhuma cobrança ou remuneração.
2. Não fazemos consultoria e não credenciamos nem autorizamos profissionais a oferecer qualquer tipo de serviço em nosso nome.
3. Não somos entidade certificadora de responsabilidade social nem fornecemos “selo” com essa função.
4. Não permitimos que nenhuma entidade ou empresa (associada ou não) utilize a logomarca do Instituto Ethos sem nosso consentimento prévio e expressa autorização por escrito.

Para esclarecer dúvidas ou nos consultar sobre as atividades do Instituto Ethos, contate-nos, por favor, pelo serviço “Fale Conosco”, do site www.ethos.org.br.

Sumário

- 7 Apresentação
- 9 O financiamento político e os escândalos de corrupção
- 13 O financiamento político no Brasil e no mundo
- 19 O debate sobre financiamento público direto de campanhas
- 29 O perfil do financiamento político no Brasil
(a partir dos dados declarados nas prestações de contas)
- 41 A legislação partidária e eleitoral no Brasil
- 47 Responsabilidade social e financiamento político
- 51 Como financiar campanhas com transparência e responsabilidade
- 59 Organizações nacionais atuantes no controle do financiamento público
- 62 Anexos
 - 63 Compromisso contra a corrupção
 - 66 Compromisso com um plano de governo
 - 69 Compromisso com a sustentabilidade urbana
 - 71 Compromisso com a transparência

01 | Apresentação

O fortalecimento da democracia é corresponsabilidade de todos nós: governos, sociedade civil e empresas. Vivemos um momento de manifestações em diversos lugares do mundo que têm em comum o desejo de maior participação e acesso a oportunidades, sugerindo que a democracia, em alguns países, tem servido mais ao interesse privado do que ao interesse público.

No contexto do debate da construção do desenvolvimento sustentável, a agenda da promoção da integridade e do combate à corrupção é chave. Um dos maiores desafios para construirmos uma sociedade mais justa é conseguirmos obter um espírito de confiança nas relações.

Diante dessa realidade, qual é o papel do setor privado no debate sobre financiamento político? Podem as empresas preocupadas com o impacto de sua atuação sobre a democracia e o Estado dar alguma contribuição como sujeitos ou são meramente observadores e, no pior dos casos, objetos de controle?

A seguir apresentamos um roteiro para orientar a empresa preocupada com seu papel quando se trata de financiamento político. Este manual é uma continuação de um projeto que o Instituto Ethos vem desenvolvendo desde as eleições de 2002, orientando as empresas brasileiras quanto à sua atuação no processo eleitoral. A partir da edição de 2008, a Transparency International se juntou a esse esforço, agregando a este projeto brasileiro as experiências internacionais que vêm desenvolvendo há anos, chamando o setor privado à responsabilidade no combate à corrupção.

Esta publicação é um manual para a implementação, no contexto das eleições nacionais brasileiras de 2012, dos Princípios Empresariais para Combater o Suborno¹, um dos eixos de trabalho da Transparency International (TI) desde 2002, e do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção², formulado pelo Instituto Ethos em 2006. Ambas as iniciativas destacam o financiamento da política como um dos temas-chave para combater a corrupção.

¹ Para conhecer os Princípios Empresariais para Combater o Suborno (Business Principles for Countering Bribery), acesse www.cgu.gov.br/conferenciabrocde/arquivos/Portugues-Principios-Empresariais-para-Combater-o-Suborno.pdf (em português) ou www.transparency.org/whatwedo/tools/business_principles_for_countering_bribery/1/ (em inglês).

² Saiba mais sobre o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção em www.empresalimpa.org.br.

O financiamento das campanhas políticas é um ponto nevrálgico das democracias modernas. Os recursos gastos por partidos e candidatos durante o processo eleitoral podem tanto servir para fortalecer os partidos políticos e informar os cidadãos sobre as diferentes propostas que estão em jogo quanto ter o efeito perverso de envenenar o processo eleitoral e minar a integridade dos futuros representantes

Buscando dar transparência ao financiamento político, as democracias modernas investiram em diferentes direções, regulando o financiamento privado com maior ou menor rigor, provendo recursos públicos, que variam de montantes simbólicos a valores expressivos, e fortalecendo agências estatais de controle sobre as finanças de partidos e candidatos. Os objetivos de tais reformas devem ser sempre o fortalecimento do papel do cidadão no processo eleitoral, a competição equilibrada entre os candidatos e a escolha de uma elite política governante que tenha compromisso com o interesse público.

No entanto, os avanços são insatisfatórios, como demonstram os escândalos envolvendo o tema do financiamento político. Países ricos, como os pobres, democracias antigas e modernas enfrentam hoje os mesmos fantasmas.

Um avanço recente foi uma importante decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de disponibilizar, em 2012, a todos os eleitores a lista com a identificação dos doadores e fornecedores relatados ao órgão pelos candidatos e partidos políticos durante a campanha eleitoral. A prestação de contas, que estava disponível somente depois da realização do pleito, passa agora a ser pública desde sua primeira parcial apresentada ao TSE. Essa medida é resultado da ação de um grupo de juizes eleitorais, liderados pelo magistrado Marlon Reis, do Estado do Maranhão, que determinou, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011), que os candidatos e partidos políticos informassem durante o período eleitoral a origem das doações e dos pagamentos realizados.

Mas a mudança do financiamento da política não é somente uma questão de novas regras e controles estatais mais intensos. Ela depende essencialmente da cobrança da sociedade por padrões de comportamento mais éticos e condizentes com o interesse social. Jornalistas, organizações da sociedade civil e eleitores devem cobrar esses novos padrões de comportamento da classe política e do setor privado. Enquadrar as empresas privadas brasileiras somente como vilões nesse processo significa ignorar que elas têm uma enorme influência sobre o processo eleitoral, por meio da injeção de mais da metade dos recursos usados para financiar as campanhas eleitorais. Muitas têm uma consciência clara sobre a responsabilidade que vem no bojo desse papel e atuam com a certeza de contribuir para que o eleitor vote mais bem informado. Mas há muitas armadilhas nesse caminho, especialmente para as empresas.

A TI e o Instituto Ethos têm desenvolvido diversas atividades nessa frente, em seus respectivos âmbitos de atuação. Entre outras iniciativas, a TI estabeleceu princípios básicos para a atuação das empresas no combate à corrupção, inclusive no que diz respeito ao financiamento da política. Igualmente, o Instituto Ethos vem orientando as empresas brasileiras quanto ao seu papel no processo eleitoral brasileiro desde o ano 2000. Por ocasião do processo eleitoral que ocorrerá no Brasil em outubro de 2012, as duas organizações juntaram esforços para avançar na tarefa de envolver as empresas de forma ativa no processo de consolidação da democracia no Brasil.

Este manual indica os caminhos a trilhar pelas empresas preocupadas com o impacto das doações privadas sobre a democracia brasileira. Ele detalha como as empresas que firmaram o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção podem transferir aqueles princípios mais gerais para ações concretas, tanto no que diz respeito ao cumprimento da legislação em vigor como também assumindo uma postura à altura da responsabilidade que elas têm e que não poderá ser prescrita pela legislação.

No cerne desta iniciativa está, de um lado, a aposta na complementaridade de regras eficientes, controles e sanções e, de outro, a atuação responsável da classe política, do setor privado e da sociedade. Somente por meio de mudanças concomitantes nessas duas frentes será possível avançar em direção a práticas de financiamento mais condizentes com os valores democráticos.

Temos a expectativa de poder, com esta publicação, estar contribuindo para o aprimoramento da democracia brasileira.

Boa leitura!

Jorge Abrahão

Presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social

02 | O financiamento político e os escândalos de corrupção

Os escândalos de corrupção no país têm sido frequentes nos últimos 20 anos. É verdade que eles estão longe de ser exclusividade brasileira, mas é verdade também que sua frequência tem se intensificado recentemente. O que não quer dizer que a corrupção tenha aumentado necessariamente, e sim que mais casos têm sido descobertos.

A opinião pública brasileira, atenta ao fenômeno desde o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, ocorrido em 1992, que representou uma espécie de catarse nacional em relação ao tema da corrupção, hoje oscila entre o clamor por políticas eficazes para enfrentar essa chaga e a resignação diante da avalanche aparentemente incessante de notícias a respeito de novos esquemas de desvio e de apropriação privada de bens públicos.

A Transparência Internacional define corrupção como “o mau uso do poder investido para benefícios privados”. É importante considerar a corrupção como um fenômeno social complexo que provoca efeitos negativos para a sociedade, ao reduzir o nível de confiança nas relações sociais e comprometer a qualidade e a quantidade dos investimentos e dos serviços públicos essenciais. No âmbito das empresas, a corrupção distorce a competitividade, estabelecendo formas de concorrência desleal, o que contribui para gerar insegurança, afugentar novos investimentos, encarecer produtos e serviços e comprometer a ética nos negócios.

O financiamento político está intimamente ligado ao tema da corrupção. As contribuições a campanhas eleitorais e partidos políticos têm duas faces. Por um lado, ajudam a financiar o fortalecimento de organizações partidárias e a comunicação entre candidatos e eleitores, contribuindo, portanto, para uma competição política ativa e saudável. Por outro lado, o financiamento de campanhas pode distorcer o processo eleitoral e também prejudicar a integridade dos futuros representantes políticos. Com grande volume de aportes, as empresas doadoras influenciam a competição entre candidatos no processo eleitoral, diminuindo o papel do cidadão, que deveria ser o motor do processo de representação política.

O segundo risco do financiamento das campanhas políticas por parte das empresas diz respeito às expectativas e práticas de ver o financiamento político não sob a ótica do fortalecimento da democracia ou de determinado partido político, mas como investimento econômico que renderá frutos por meio de favorecimentos pelos repre-

sentantes eleitos. Nesse sentido, o financiamento político se torna uma variante do suborno a um funcionário público para obter vantagens ilícitas.

As primeiras regras escritas sobre financiamento político de que se tem notícia, que datam do final do século XIX, foram criadas justamente para lidar com essa questão, que ainda hoje não está inteiramente resolvida em nenhum país do mundo. A primeira legislação sobre financiamento político que se conhece leva o combate à corrupção no próprio nome: é o *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*, promulgado em 1883, no Reino Unido. O ato, proposto pelo então primeiro-ministro William Gladstone, impôs limites aos gastos nas campanhas e possibilitou, pela primeira vez, que candidatos pobres tivessem oportunidade de concorrer aos pleitos.

Escândalos que ensinam

Apesar de terríveis, os escândalos de corrupção têm também funções pedagógicas. No mundo todo, muitas vezes as reformas relacionadas ao financiamento político ocorrem em razão desses escândalos. Um exemplo famoso é o caso Watergate, que sacudiu os Estados Unidos nos anos 1970. Após ter sido comprovado que a invasão da sede nacional do Partido Democrata, localizada no Edifício Watergate, em Washington, havia sido financiada pelo fundo para a reeleição do então presidente Richard Nixon, do Partido Republicano, o caso redundou na renúncia do presidente. E gerou uma emenda ao *Federal Election Campaign Act* (Feca), aprovada pelo Congresso norte-americano em 1974, que previa, entre várias medidas, o financiamento público das campanhas presidenciais.

No Reino Unido, ficou famoso o escândalo da Fórmula 1, que eclodiu em 1997 após acusações de que o então dirigente da Formule One Management (FOM), Bernie Ecclestone, estaria contribuindo para o Partido Trabalhista, do então primeiro ministro Tony Blair, em suposta retribuição ao compromisso desse governo de permitir a propaganda de cigarros na competição – que havia sido proibida em outros países europeus. O Partido Trabalhista refutou as acusações, mas devolveu a doação. As discussões em torno do financiamento político levantadas pelo escândalo resultaram no *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, que introduziu uma série de medidas visando a transparência e o maior controle sobre as contribuições partidárias, inclusive

contendo um procedimento segundo o qual a contribuição de empresas passaria a ser previamente aprovada por uma comissão eleitoral.

No Brasil, do início dos anos 1990, o *impeachment* do presidente Fernando Collor parecia apontar para um caminho de combate à corrupção e de lisura político-eleitoral. Collor perdeu seu cargo como presidente em 1992, após uma série de acusações de malversação de recursos públicos, favorecimentos indevidos e utilização ilegal de recursos provenientes de sobras de campanha eleitoral. No episódio do *impeachment*, o Brasil viveu uma de suas mais intensas manifestações populares dos últimos tempos, com os estudantes “caras-pintadas” tomando as ruas e bandeiras do Brasil adornadas com faixas pretas em sinal de luto penduradas em janelas por todo o país.

Financiamento público

No Brasil, as discussões sobre reforma política têm sido frequentes nos últimos anos. O debate engloba uma ampla gama de projetos em vários itens, como sistema eleitoral e métodos de votação, sistema de governo, obrigatoriedade do voto, legislação partidária, disciplina partidária e trocas de legenda, coligações e financiamento político, entre outros. O problema é que sob o termo “reforma política” se abrigam muitas concepções diferentes de qual seria o modelo político mais adequado ao país – e, conseqüentemente, de qual seria o modelo de financiamento dos partidos e das campanhas mais apropriado.

O financiamento público é uma das medidas mais mencionadas quando se fala em reforma política no Brasil. A partir da segunda metade do século XX, um grande número de países passou a adotar financiamento público. Segundo o estudo *Political Finance Database*, divulgado em 2012 pela ONG Idea International³, do qual 175 países participaram, 66% deles adotam financiamento público. Mas esse número deve ser lido com cuidado. Em nenhum país democrático do mundo o financiamento político é exclusivamente público, isto é, realizado apenas com recursos do Estado. O cientista político alemão Karl-Heinz Nassmacher estima que os percentuais de financiamento público em relação ao financia-

³ Institute for Democracy and Electoral Assistance (Idea International), com sede em Estocolmo, na Suécia. O estudo *Political Finance Database* pode ser acessado em www.idea.int/political-finance/index.cfm.

mento total variem de 2% (no Reino Unido) e 3% (nos EUA) a 65% (na Suécia) e 68% (na Áustria)⁴.

No Brasil, o financiamento público está previsto na legislação desde 1971, mas só passou a ser significativo a partir de 1995, com a instituição do Fundo Partidário (*ver detalhes no Capítulo 3*). Não há estimativas confiáveis do percentual que esse fundo representa da receita total de cada partido – inclusive porque esse percentual pode variar bastante de partido para partido –, mas os altos montantes distribuídos por ele (aproximadamente R\$ 270 milhões, em 2011) dão indicações de que o percentual de financiamento público em relação ao financiamento total deve ser alto, pelo menos para os grandes partidos (cerca de 40% do fundo em 2011 foram divididos entre os quatro maiores partidos – PT, PMDB, PSDB e DEM)⁵.

A discussão sobre o financiamento público de campanhas eleitorais esteve presente na primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), promovida pela Controladoria-Geral da União (CGU), cuja etapa nacional se realizou em Brasília, em maio de 2012. Instituir o financiamento exclusivamente público para campanhas eleitorais com um valor limitado e igual para todos, a partir de um fundo público para todos os partidos políticos foi a proposta mais votada pelos participantes. É importante destacar que a Consocial foi um processo conferencial, realizado de julho de 2011 a abril de 2012, nos 26 Estados brasileiros e no Distrito Federal, envolvendo cerca de 150 mil participantes. De acordo com dados da CGU, foram elaboradas 20,5 mil propostas nas diversas etapas municipais, estaduais e regionais, 80 das quais foram priorizadas na etapa nacional e subsidiarão a elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social⁶.

⁴ Citado em Pinto-Duschinsky, M. "Financing Politics – a Global View", in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, nº. 2.

⁵ Informações extraídas de www.tse.jus.br/transparencia/relatorio-cnj/fundo-partidario.

⁶ Acesse a relação das 80 propostas priorizadas na etapa nacional da Consocial em www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/224/arquivo_c82af7c4ac.pdf.

A opção pelo financiamento público foi adotada por vários países, mas não é a única possível. Há países que até têm alguma medida de financiamento público, mas sua opção preferencial é por um modelo de controle de gastos partidários e de campanha. Bons exemplos desse caso são o Canadá e o Reino Unido.

Contas transparentes

Mas possivelmente a medida mais promissora que tem sido adotada em larga escala nos últimos anos é a opção pela transparência das contas eleitorais. No sentido amplo, a transparência sobre o financiamento político se refere à prestação de contas à Justiça Eleitoral de partidos e candidatos e à divulgação pública dessas informações. Os dados devem ser completos e detalhados, amplamente divulgados e de fácil acesso e compreensão⁷. Essa transparência em larga medida foi possibilitada pelo desenvolvimento da informática e da internet e tem vantagens que vão do saneamento ético do processo eleitoral ao incentivo ao voto mais bem informado, duas características que fortalecem o processo democrático. A transparência sobre o processo de financiamento permitirá também a participação mais ativa da mídia, das organizações sociais e dos cidadãos na fiscalização do processo eleitoral.

O setor privado, responsável pela maior parte das doações a partidos e campanhas no Brasil, é visto freqüentemente sob a ótica do vilão no financiamento da política. Mas ele também tem um papel fundamental no fortalecimento dos valores da transparência sobre o processo eleitoral e da integridade da representação. Este manual mostra possíveis caminhos para avançar nessa direção.

⁷ Veja informações mais detalhadas no *Working Paper No 01/2008 – Accountability and Transparency in Political Finance*, Policy and Research Department, Transparency International, janeiro de 2008, acessível em www.transparency.org/whatwedo/pub/working_paper_no_01_2008_accountability_and_transparency_in_political_finan.

03

O financiamento político no Brasil e no mundo

Na maior parte dos países, a regulamentação do financiamento político é um fenômeno relativamente recente. Ainda hoje, muitos países não contam com essa regulamentação. Um estudo da Idea International mostra que, em 2012, 23% dos países democráticos não têm nenhuma legislação sobre financiamento político.

O financiamento político engloba o apoio financeiro dado aos partidos políticos e candidatos durante o período eleitoral e o financiamento de partidos entre eleições. A regulamentação desse financiamento é um conjunto de leis e normas que pode incidir sobre diversos atores do cenário político, como partidos, candidatos, eleitores, empresas, sindicatos, associações etc., mas cujos objetos principais são partidos políticos e/ou candidatos. Essa regulamentação pode, *grosso modo*, ser dividida em três áreas: controle sobre gastos e receitas; subsídios públicos diretos e indiretos; e recursos para divulgação das contas de partidos e candidatos.

Controle sobre gastos e receitas

As receitas dos partidos políticos e de candidatos em uma eleição podem vir basicamente de três fontes: recursos próprios do candidato ou do partido; recursos públicos; e recursos privados. Uma das primeiras formas de regular o financiamento político consistiu no enquadramento, segundo alguns critérios preestabelecidos, das doações privadas, consideradas como fator de risco para o processo eleitoral e para a integridade dos candidatos eleitos. Além de identificar as fontes de recursos permitidas, a regulamentação das receitas político-partidárias pode, ainda, vetar ou impor limites a doações de determinadas fontes, como, por exemplo, as que tenham vindo do exterior ou as provenientes de empresas.

O já citado estudo da Idea International revelou que 66% dos países democráticos vetam algum tipo de doação para os partidos políticos. Um número razoável de países veta doações vindas do exterior (45%), e há países que vetam contribuições empresariais (20%), de empresas que tenham contratos com o governo (33%), ou de sindicatos (21%).

A regulamentação sobre o financiamento político pode também determinar limites para a arrecadação de partidos ou candidatos. Tais limites podem se referir ao mon-

tante total arrecadado por partidos ou candidatos ou ao montante por doador. E o montante por doador, por sua vez, pode ser definido em termos absolutos ou em termos percentuais. Nos Estados Unidos, por exemplo, cada indivíduo pode contribuir até o limite de US\$ 2.300 para determinada campanha.

No Brasil, a legislação define o limite para doações de pessoas físicas e jurídicas em termos de um percentual de sua renda bruta no ano anterior ao da eleição – 10% e 2%, respectivamente. Esta regra, por vincular o direito de fazer doações políticas ao poder econômico de cada cidadão ou empresa, não tem o efeito de consolidar certo grau de igualdade de influência sobre o processo eleitoral. Ao contrário, ela consolida a desigualdade socioeconômica, incorporando-a na norma jurídica. Aquele que tem renda ou faturamento menor poderá contribuir menos para as campanhas e, conseqüentemente, terá menor influência sobre o processo eleitoral.

Campanhas menos caras

Além da limitação das doações, a imposição de limites ou tetos aos gastos dos partidos e candidatos durante as eleições é uma das medidas mais mencionadas quando se fala em reforma política. Os gastos de partidos políticos e de candidatos podem ser sujeitos a limites, vetos e prazos. Os limites de gastos podem ser estabelecidos por eleição, por ciclo eleitoral (período que vai do início de uma campanha política até o início da campanha eleitoral seguinte) ou por outro período, geralmente anual; podem também se referir aos gastos totais ou a gastos em determinadas rubricas. Os defensores dessa medida afirmam que ela solucionaria o problema dos altos custos das campanhas eleitorais, que diminuem as chances dos candidatos com menos dinheiro. Além disso, os custos elevados das campanhas políticas podem ser um fator indutor da corrupção, uma vez que a arrecadação de recursos se torna o ponto central da campanha. A imposição de limites também contribuiria para diminuir as disparidades em termos de recursos entre candidatos e/ou partidos, o que diminuiria a influência do poder econômico sobre as eleições.

Segundo o estudo da Idea International, somente 28% dos países adotam limites aos gastos partidários durante as campanhas eleitorais, entre eles Reino Unido e Canadá. Nos Estados Unidos, o estabelecimento de um teto para os gastos foi declarado inconstitucional após uma disputa travada

na Suprema Corte, no processo conhecido como *Buckley versus Valeo*, de 1976, quando o tribunal considerou que a Primeira Emenda, que garante liberdade de expressão, também se aplica a gastos de campanha. Em outras palavras, a Suprema Corte estadunidense considerou que, ao gastar recursos em uma campanha, os cidadãos estão expressando suas preferências políticas.

No caso brasileiro, a legislação eleitoral prevê a possibilidade de o Congresso fixar tetos para gastos até o início da campanha eleitoral. Como os legisladores até este momento não fizeram uso desse seu poder, prevalece a regra de que os próprios partidos devem fixar os tetos para gastos no início de cada campanha. Essa regra não cumpre o objetivo de tornar a competição eleitoral mais equilibrada, uma vez que cada candidato pode definir o seu próprio teto.

Existem, por outro lado, fortes argumentos contra a imposição de limite aos gastos em campanhas eleitorais. Divulgar candidaturas e propostas tem um custo, o que, segundo alguns autores, significa que esse limite tenderia a beneficiar os candidatos mais conhecidos do público, ou seja, os partidos e candidatos mais estabelecidos ou que já estão no poder.

A regulamentação dos gastos políticos pode também incluir vetos a determinados gastos. A legislação brasileira, por exemplo, proíbe que candidatos e partidos comprem tempo na TV e no rádio além daquele que lhes é cedido no horário eleitoral gratuito. Outro tipo possível de veto é a proibição de que terceiros realizem gastos em nome de candidatos ou partidos (prática que nos Estados Unidos é conhecida como *independent expenditure*).

O terceiro item da regulamentação dos gastos políticos são os prazos. O principal prazo é o que separa o ciclo eleitoral em dois: o período de campanha eleitoral e o período entre campanhas. Essa divisão é mais importante do que aparenta, não só porque muitos dos limites e vetos se aplicam especificamente a um desses períodos, mas também porque a extensão do período de campanha está diretamente relacionada ao seu custo.

Os dois outros elementos mais importantes do financiamento político, ao lado do maior controle sobre as receitas, são a existência ou não de financiamento público e de acesso gratuito ou subsidiado à mídia. Tais elementos são tratados a seguir.

Subsídios públicos diretos e indiretos

O financiamento público pode ser definido como transferência direta ou indireta de recursos do Estado para partidos políticos ou candidatos com o objetivo de financiar, total ou parcialmente, a competição eleitoral. Nesse sentido, o financiamento público pode ser destinado a partidos ou candidatos durante o período eleitoral ou a partidos políticos fora desse período. Também pode ser direto, implicando a transferência de dinheiro a partidos ou candidatos, ou indireto, na forma de subsídios, isenções tributárias ou cessão de recursos públicos, tais como espaços, funcionários ou materiais para uso de partidos ou candidatos.

O estudo realizado em 2012 pela Idea International mostra que o financiamento público é uma medida bastante disseminada entre as democracias: 66% dos países que fizeram parte daquele estudo têm financiamento público para partidos políticos. O debate em torno do financiamento público de partidos e campanhas tem estado em grande evidência nos últimos tempos, especialmente no Brasil. Muitos países adotam financiamento público em alguma medida. Mas é importante ressaltar que em nenhum deles o financiamento é exclusivamente público e a proporção entre financiamento público e privado varia bastante.

No Brasil, o financiamento público para partidos políticos existe desde 1971, ainda que de forma muito incipiente. Em 1995, com a Lei dos Partidos Políticos, foi criado o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou Fundo Partidário, no formato que existe até hoje, com recursos provenientes de dotações orçamentárias (inicialmente, R\$ 0,35 por eleitor) e de multas aplicadas pelos tribunais eleitorais.

Quando foi criado, o Fundo Partidário destinava 99% de seus recursos aos partidos que cumprissem determinados requisitos mínimos e 1% aos demais partidos. Em 2007, após intensos debates motivados por uma intervenção do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e seguidos por rápida aprovação de nova legislação, esses percentuais foram modificados para 95% e 5%, respectivamente. Os requisitos mínimos que o partido deve atingir para ter direito aos 95% do Fundo Partidário são ter tido ao menos 5% dos votos apurados na eleição anterior para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados da federação, com um mínimo de 2% do total em

cada um deles. Os restantes 5% do Fundo Partidário são distribuídos em partes iguais entre os partidos que têm estatuto registrado no TSE.

Em 2011, o Fundo Partidário distribuiu aproximadamente R\$ 270 milhões para 29 partidos, sendo que cerca de 40% desse total foi dividido entre apenas quatro deles (PSDB, DEM, PMDB e PT).

O acesso gratuito ou subsidiado à mídia é outro elemento importante do financiamento político do lado das receitas, uma vez que este costuma ser o maior custo de uma campanha eleitoral. Segundo a Idea International, existe acesso gratuito à mídia em 64% dos países democráticos, mas o tempo de mídia cedido aos partidos e candidatos e os próprios critérios para cessão desse benefício variam bastante. Tais critérios podem ser proporcionais – tempo dividido segundo o número de votos obtidos por cada partido na eleição anterior, por exemplo –, ou podem atender a um critério de igualdade – o mesmo tempo para todos os partidos, por exemplo.

Prestação e divulgação de contas

A divulgação das contas de partidos e candidatos é uma medida quase unânime entre especialistas e órgãos que se dedicam ao combate à corrupção. Em conjunto com o controle de gastos ou de receitas ou isoladamente, a transparência das contas de candidatos e partidos permite que as partes envolvidas – eleitores, empresas, governo, associações, partidos políticos etc. – tomem decisões informadas, isto é, possam calibrar sua ação política de acordo com um quadro mais acurado da realidade.

Além do combate à corrupção, a prestação e a divulgação das contas de partidos e candidatos são fundamentais no que se refere ao controle social sobre o processo democrático. A informação sobre quem doa para qual campanha (e em que proporção) é imprescindível para que os eleitores possam fazer suas escolhas. Ainda que essa informação só possa ser fornecida em retrospecto, isto é, com relação às eleições anteriores, ela pode subsidiar a avaliação dos eleitores a respeito do desempenho do governo, bem como suas escolhas nas próximas eleições.

Entretanto é possível questionar a validade do sigilo sobre os nomes de pessoas e empresas que financiam campanhas eleitorais. Principalmente ao se considerar a Lei de Acesso à Informação⁸, a qual assegura a “divulgação de informações de interesse

⁸ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

público, independentemente de solicitações” (art. 3º, inciso II) e a “gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação” (art. 6º, inciso I). Há, inclusive, um precedente de exigência de declaração, nas prestações de contas preliminares por candidatos que disputarão eleições neste ano de 2012, sobre quem são as pessoas e empresas que financiam suas campanhas. Trata-se de um provimento baixado pelo juiz Márlon Jacinto Reis, titular da 58ª. Zona Eleitoral do Maranhão e um dos idealizadores da Lei da Ficha Limpa, que se baseia nos princípios constitucionais da transparência e publicidade e na Lei de Acesso à Informação⁹.

Apesar disso, a prestação de contas de campanha atualmente não influencia na condição de elegibilidade do candidato. Ou seja, o fato de ele ter

⁹ O Provimento nº. 1/2012, da 58ª. Zona Eleitoral do Maranhão, pode ser acessado em <http://s.conjur.com.br/dl/provimento-prestacao-contas-preliminares.pdf>.

suas contas rejeitadas não impedirá sua candidatura numa próxima eleição. Em março de 2012, o TSE havia decidido o contrário, mas, três meses depois, voltou atrás. Depois do pedido de reconsideração da decisão por 14 partidos – entre os quais, as maiores legendas (PT, PMDB e PSDB) –, o TSE decidiu que a apresentação das contas de campanha, aprovadas ou não, seria suficiente para deixar o candidato quite com a Justiça Eleitoral. Vale ressaltar que os gestores públicos que tiverem sua contabilidade reprovada por Tribunais de Contas ficam inelegíveis, conforme determina a Lei da Ficha Limpa.

No âmbito internacional, a transparência em relação às contas ainda não é uma medida adotada por todos os países. O estudo da Idea International mostra que 70% dos países têm provisão para divulgação das contas partidárias e que em 49% dos países a lei exige a divulgação dos gastos de partidos políticos.

Parâmetros para divulgação de contas

Em sondagem realizada entre grandes empresas brasileiras, ficou claro que há apoio intenso e disseminado às medidas de transparência política, embora tais medidas sejam vistas como necessárias, mas não suficientes para garantir a lisura do processo político-eleitoral. A mesma sondagem revelou que a quase totalidade dos empresários brasileiros considera que a legislação brasileira no tocante ao financiamento político é inadequada.

Nesse sentido, um trabalho publicado em 2008 pela Transparency International que aponta os parâmetros para uma legislação adequada sobre prestação e divulgação de contas¹⁰ pode ser um bom ponto de partida para uma eventual discussão sobre reforma das leis que regem o financiamento político. Segundo a organização, esses parâmetros são:

1. Abrangência

Todos os recursos relevantes devem ser objeto de políticas de divulgação. Recursos incluem dinheiro e o que este pode comprar. No caso de partidos políticos, dinheiro refere-se a todos os seus ativos, investimentos, títulos de dívida e outras operações financeiras. Formas não monetárias também devem ser consideradas parte dos recursos fornecidos aos partidos. Alguns recursos se enquadram nessa classificação, entre os quais benefícios especiais oferecidos pelo Estado, como abatimento de impostos ou tempo de veiculação gratuito, ou por atores privados, na forma de descontos em serviços prestados ou empréstimos.

¹⁰ Transparency International. *Working Paper No 01/2008 – Accountability and Transparency in Political Finance.*

2. Detalhamento

O eleitor precisa ser capaz de identificar claramente cada uma das contribuições feitas por doadores e partidos, inclusive o nome de quem fez a contribuição.

3. Confiabilidade

O controle do Estado, bem como da sociedade, depende grandemente do fornecimento das informações corretas pelos partidos e outros atores pertinentes. Dada sua importância, a apresentação de dados falsos é considerada crime em diversos países.

4. Tempestividade

Os relatórios devem ser feitos o mais próximo possível da data em que foi feita a operação, pois o decurso de tempo permite a manipulação. Todas as informações fornecidas no período de campanha eleitoral devem ser imediatamente disponibilizadas para os cidadãos.

5. Inteligibilidade

As informações devem ser apresentadas de maneira fácil de entender. Antecedentes das diferentes fontes e bases de dados pesquisáveis são necessários para possibilitar que os cidadãos e a mídia entendam, interpretem e usem dados de financiamento político.

6. Acessibilidade

Os dados não devem ser acessíveis apenas a pedido, mas sim divulgados por intermédio de diversos canais. As modernas tecnologias de informação permitem que órgãos estatais implementem relatórios automatizados e monitoramento *on-line*, por meio de bases de dados pesquisáveis.

04 | O debate sobre financiamento público direto de campanhas

A reforma política é assunto de debate desde os anos 1990, incluindo um amplo espectro de temas. Em 2003, a Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados apresentou os resultados dos debates de oito anos, que têm no seu centro duas propostas. A primeira é a mudança do sistema eleitoral de listas abertas para lista fechada; a segunda, o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais (Projeto de Lei 2.679/03). Esse pacote de reformas foi reapresentado várias vezes ao Congresso Nacional, em diferentes roupagens e por diferentes autores. Enquanto produzíamos este texto (abril de 2012), a Comissão Especial debatia o relatório do deputado Henrique Fontana (PT-RS), que recebeu diversas emendas e uma proposta de referendo popular a ser realizado em 2013.

No entanto, em todas as tentativas até agora os legisladores acabaram não aprovando a reforma. As razões são várias. Em parte, a proposta parece dividir os legisladores em termos ideológicos. Mesmo que os defensores da reforma sejam mais articulados, há uma maioria silenciosa que se opõe ao financiamento público exclusivo ou à lista fechada, ou a ambas as propostas. Mas há outros também que se opõem por insegurança quanto ao impacto da mudança. Quais serão suas chances de se reelegerem num sistema com regras tão diferentes para o financiamento?

Em favor da reforma política, é necessário destacar o papel da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político¹¹, uma iniciativa da sociedade civil criada em 2005 que congrega diversas organizações e movimentos sociais brasileiros e busca estimular um debate que contribua para a viabilização da reforma do sistema político do país. A plataforma é estruturada em cinco grandes eixos: o fortalecimento da democracia direta; o fortalecimento da democracia participativa/deliberativa; o aperfeiçoamento da democracia representativa; a democratização da informação e da comunicação; e a transparência e democratização do Judiciário.

Esse movimento ampliou o conceito da chamada reforma política, entendida por muitos como mera reforma das regras eleitorais, para reforma do sistema político, que inclui uma nova forma de pensar e fazer política, do exercício do poder e de quem o exerce. Em agosto de 2011, a plataforma lançou, em parceria com o Movimento de

¹¹ Para obter mais informações sobre a iniciativa, acesse www.reformapolitica.org.br.

Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), a Iniciativa Popular para a Reforma do Sistema Político Brasileiro, cujas principais propostas são: o fim da imunidade parlamentar, a não ser exclusivamente no direito de opinião e denúncia; a inclusão nas comissões de ética dos legislativos de representantes da sociedade civil, escolhidos pela própria sociedade; o fim do foro privilegiado, exceto nos casos em que a apuração refere-se ao estrito exercício do mandato ou do cargo; e o financiamento democrático do processo eleitoral.

Neste capítulo, vamos analisar alguns dos argumentos a favor e contra o financiamento privado, para depois olhar mais de perto a questão dos diferentes modelos de financiamento público.

O financiamento público de campanhas e partidos políticos é hoje prática em muitos países. As justificativas são diversas, desde a idéia de “reembolsar” os partidos pelo serviço que prestam à democracia até a de coibir práticas de corrupção que frequentemente passam pelo financiamento de campanhas. As modalidades do financiamento público incluem

benefícios indiretos, entre os quais acesso gratuito a serviços públicos como água, telefone e luz, benefícios de impostos e outros, acesso gratuito aos meios de comunicação, que de outra forma custariam uma fortuna aos partidos e candidatos, e o subsídio direto via recursos orçamentários.

Como foi mencionado anteriormente, o Brasil dispõe de um Fundo Partidário distribuído anualmente entre os partidos políticos (*ver detalhes no Capítulo 3*). O projeto de reforma política prevê que em anos eleitorais os recursos desse fundo sejam substancialmente incrementados e se tornem fonte exclusiva de financiamento. Sua distribuição seguirá as mesmas regras do atual Fundo Partidário.

A seguir, discutiremos essas propostas em duas etapas. Primeiramente, vamos recapitular os argumentos mais importantes na discussão sobre financiamento público *versus* financiamento privado. Depois, entraremos na questão sobre qual seria a forma mais apropriada de distribuição dos fundos públicos.

Financiamento privado *versus* financiamento público

Riscos do financiamento privado

- O financiamento privado de eleições permite que grupos de interesse com grande poder econômico tenham uma capacidade maior de influenciar o processo eleitoral, em comparação com a de outros grupos de interesse na sociedade. Tal distorção é maior nos países em que não há teto para contribuições e nos quais as empresas têm permissão para participar do financiamento de campanhas e partidos. É o caso do Brasil. Na medida em que a desigualdade socioeconômica dos doadores influencia o resultado das eleições, o princípio básico do sufrágio universal de que todos os cidadãos têm o mesmo peso no processo eleitoral acaba subvertido e substituído pelo princípio plutocrático do “quem mais tem mais pode”.

- O financiamento privado irrestrito fere o princípio de igualdade dos cidadãos

- Nesse modelo de financiamento privado sem freios, os candidatos e partidos não disputam a eleição em pé de igualdade. Quem representar interesses econômicos poderosos terá acesso a mais recursos do que os concorrentes que representarem grupos desfavorecidos.

- Competição desequilibrada entre candidatos.

- Além da distorção do processo eleitoral e conseqüentemente do resultado das eleições, há outro aspecto a ser discutido: boa parte dos doadores visa apenas influenciar os representantes eleitos. Muitos doadores privados, principalmente empresas, não são motivados pela identificação programática com o candidato, o partido e suas propostas. Para eles, o financiamento é um investimento econômico. Tais doadores esperam, no mínimo, ter acesso privilegiado aos representantes eleitos para poder influenciar decisões políticas ou, na pior das hipóteses, exigir intermediação de favores junto à administração pública. A integridade do representante estará comprometida pelo imperativo de atender seus financiadores, deixando o interesse público em segundo plano.

- Financiamento privado está diretamente ligado à compra de favores do setor público.

- Na verdade, o problema associado aos recursos privados já começa na preparação para o processo eleitoral, quando o candidato, preocupado em levantar recursos, terá de investir tempo e dedicação na busca de financiadores. Conseqüentemente terá menos tempo para a sua atividade-fim, que é a comunicação com os eleitores. Pesquisas mostram que as campanhas financiadas com recursos privados sofrem crescente desinteresse dos eleitores. Bons candidatos à carreira política acabam desistindo por não quererem entrar no jogo imposto pelo financiamento privado.

- Financiamento privado inibe o debate político.

Críticas ao financiamento público

- Uma das críticas mais fundamentais ao financiamento público se refere à idéia básica de limitar ou substituir o financiamento privado. Tais críticos dizem que investir recursos privados em campanha eleitoral é uma forma de manifestar a liberdade de expressão e qualquer limitação a esse direito deve ser evitada.
- Este argumento não leva em conta que a liberdade de expressão pode entrar em conflito com outros valores, como a equidade do processo eleitoral.

- Recursos privados são uma forma de liberdade de expressão.

- Outra crítica questiona a alocação de recursos orçamentários para os partidos políticos. Os partidos deveriam buscar seus recursos entre os cidadãos, e não viver de subsídios públicos. Os cidadãos que não desejam aportar recursos nos partidos não deveriam ser forçados pelos legisladores a contribuir indiretamente, via recursos públicos.
- Esta crítica tem raízes num modelo que enxerga os partidos políticos como entidades privadas que não deveriam receber subsídios. Os partidos hoje são vistos como intermediários entre sociedade e Estado e por este motivo merecedoras de subsídios públicos. Adicionalmente, a alocação de recursos via orçamento segue critérios de distribuição mais equitativos que o mercado do financiamento privado, à mercê dos cidadãos e empresas.

- Partidos não deveriam receber recursos públicos.

- O modelo do financiamento público de partidos e campanhas é uma solução para sociedades afluentes. Em países onde há prioridades na área social, os recursos para partidos são um desperdício de dinheiro.
- De fato, esse argumento levou à suspensão do financiamento público de campanhas em vários países, como Venezuela, Bolívia e Peru. Em alguns países centro-americanos, discute-se a redução do financiamento público baseando-se no mesmo raciocínio.
- No Brasil, o argumento é que, em razão dos favores prestados aos doadores, o financiamento privado tem um custo indireto para os cofres que ultrapassa os recursos do financiamento público.

- Há outras prioridades mais urgentes para alocar escassos recursos públicos.

- O financiamento público falha na pretensão de substituir o privado. Nos locais em que foi introduzido sem uma limitação para o financiamento privado, o financiamento público tornou-se uma mera fonte adicional, que complementa o privado, mas não o substitui.
- Nos sistemas em que o financiamento público é acompanhado por limites claros ao financiamento privado, questiona-se a real capacidade dos órgãos competentes em fiscalizar o cumprimento das regras estabelecidas. A capacidade de controlar o caixa dois é condição sine qua non para avaliar a proposta do financiamento público exclusivo.

- Alocação de recursos públicos não garante a eliminação do caixa dois de recursos privados.

- Além da questão vinculada à relação entre financiamento privado e financiamento público, outras críticas ao financiamento público se referem não à alocação de recursos públicos em si, mas a determinados modelos de distribuição desses recursos.
- Uma das críticas desse tipo é que o financiamento público leva a uma estatização dos partidos, que deixarão de buscar o apoio de simpatizantes por contarem com recursos do Estado. Uma variação dessa crítica é a tese da *cartelização* da disputa eleitoral, uma vez que o acesso a recursos do Estado tende a ser condicionado a determinadas barreiras de qualificação que tornarão difícil o aporte para novos partidos.
- Uma terceira vertente é a tese da *ossificação* do sistema partidário, pela qual os recursos são distribuídos seguindo um critério de proporcionalidade do sucesso eleitoral.
- Há outras críticas à distribuição dos recursos públicos ligadas à questão da democracia intrapartidária. Na medida em que os diretórios centrais recebem e distribuem os recursos, estes se tornam fonte de poder perante os destinatários (diretórios intranacionais ou candidatos).
- Tais críticas poderão ser amenizadas se os modelos de alocação de recursos levarem em conta essas preocupações.

- Qual é o modelo adequado para distribuir os recursos públicos?

- Outro fator que desequilibra o processo eleitoral é o uso (ilegal) de recursos da máquina administrativa do Estado. Candidatos a reeleição ou candidatos apoiados pelo governo tendem a gozar de vantagens sobre seus concorrentes em razão da possibilidade de mobilizar recursos do Estado durante a campanha. Embora esse uso seja rigorosamente ilegal, é difícil coibir tais abusos.

- Vantagem para candidatos a reeleição ou apoiados pelo governo.

Que tipo de financiamento público?

A partir do momento em que um país opta por destinar recursos para os partidos políticos, três perguntas são inevitáveis. A forma de respondê-las decidirá sobre o modelo de financiamento e seu impacto sobre o sistema de representação.

Que atividade dos partidos políticos receberá subsídios públicos?

As principais alternativas aqui são financiar as campanhas eleitorais ou financiar as estruturas partidárias permanentes. Há outras modalidades de financiamento, como o da atividade de educação política, os subsídios para as bancadas eleitas dos partidos e o financiamento de eleições locais ou internas, entre muitas outras. As mais importantes, porém, são o financiamento de partidos e o de campanhas eleitorais.

Qual é o peso do financiamento público?

Os aportes públicos nos diferentes países variam bastante quanto ao volume. Em muitos países, não há destinação de recursos públicos para os partidos ou campanhas. Em outros, os valores são meramente simbólicos. Mas, num crescente número de países, os recursos públicos são significativos, equiparando-se ou até superando o volume do financiamento privado. Se comparados pelo critério do peso do financiamento público no financiamento total, os países apresentam padrões bem diferentes.

Quem recebe quanto?

Enquanto a distribuição das doações privadas tende a reproduzir as iniquidades da sociedade, o financiamento público é distribuído segundo determinadas fórmulas. Na medida em que o financiamento público ganha peso, os critérios de alocação têm um impacto profundo sobre o processo eleitoral e a representação.

Explorando a experiência internacional¹²

Comparamos os casos de alguns países cuja experiência é relevante no que se refere à implementação de diferentes modalidades de financiamento público: o dos Estados Unidos, que têm uma longa (mas desconhecida) tradição de financiamento público de campanhas; o do Canadá, que adotou plenamente esse modelo a partir de 2003; o do México, que encaminhou sua redemocratização apostando fortemente no financiamento público; o da Colômbia, que em 2005 introduziu um sistema similar ao do México, mas somente para as eleições presidenciais; e o do Chile (iniciado em 2003) e o da Argentina, que adotaram modelos de financiamento público moderado. Adicionalmente, incluímos o caso da Alemanha, com longa tradição de financiamento público significativo (mas não dominante) de partidos, o da França, que recentemente reformou a legislação nessa mesma direção, e o da Inglaterra, onde o financiamento público foi introduzido na mesma época, mas em escala moderada.

A finalidade desta apresentação não é conhecer tais casos a fundo, mas apenas explorá-los para exemplificar algumas questões centrais relativas ao volume e aos destinatários dos recursos, bem como aos modelos de distribuição. De forma geral, a preocupação é com o enriquecimento do debate sobre financiamento público e com a sensibilização para questões aparentemente secundárias no que se refere à escolha de um sistema de distribuição dos recursos.

Que atividade dos partidos políticos receberá subsídios públicos?

O financiamento público pode se referir às eleições, aos partidos políticos ou a determinadas atividades partidárias, dentro ou fora do parlamento. Nas eleições, os recursos podem ser limitados a eleições legislativas nacionais ou estendidos a eleições presidenciais, regionais, plebiscitos e eleições locais. Alguns países também financiam o processo de eleições internas dos partidos; outros, as eleições primárias para selecionar os candidatos.

¹² Os dados desta seção foram extraídos de Speck, Bruno Wilhelm. "O financiamento de campanhas eleitorais", in Avritzer, Leonardo; Anastasia, Fátima (orgs.). *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006, p. 153-158.

Países	Eleições legislativas nacionais	Eleições executivas nacionais	Eleições primárias	Eleições internas nos partidos	Eleições regionais ou locais	Partidos políticos
Canadá	Sim	*	Não	Não	Não	Sim
EUA	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não
México	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
Colômbia	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Chile	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Argentina	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
Brasil	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Alemanha	Sim	*	Não	Não	Sim	Sim
França	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim

* No Canadá e na Alemanha, o chefe do Executivo é eleito pelo Parlamento.

Qual é o peso do financiamento público em relação ao privado?

Outra perspectiva sobre o financiamento público é avaliar seu peso comparado com o do financiamento privado. Até que ponto o financiamento público consegue substituir o privado? Podemos distinguir três formatos diferentes: financiamento público subordinado (até 25% do financiamento total), financiamento equilibrado (entre 25% e 75%) e financiamento público dominante (acima de 75%). O quadro abaixo traz essa classificação em alguns países com experiências importantes no financiamento público de partidos e campanhas.

Como são distribuídos os recursos públicos?

Na medida em que os recursos públicos se tornam relevantes ou até predominantes, sua distribuição ganha importância. Quem recebe quanto e por quê?

Podemos distinguir três formas de distribuição que seguem lógicas diferentes. O modelo equitativo dá chances iguais a todos os partidos e candidatos. O segundo modelo segue a lógica de distribuir os recursos proporcionalmente, de acordo com algum critério de desempenho, como os votos recebidos nas eleições anteriores. A terceira forma de distribuição dos recursos públicos visa envolver a participação dos cidadãos.

O modelo equitativo: chances iguais para todos

Aplicado tipicamente para financiar campanhas eleitorais, este modelo se baseia na concepção de que todos os partidos ou candidatos devem ter acesso ao mesmo montante de recursos públicos. Na atualidade, o modelo de financiamento equitativo está presente em forma pura no financiamento de campanhas presidenciais nos Estados Unidos e na Colômbia.

*Nos **Estados Unidos**, os candidatos à presidência escolhidos nas convenções nacionais dos grandes partidos podem optar por um sistema de financiamento público exclusivo. Neste caso, cada um receberá o mesmo valor para cobrir as despesas de campanha (US\$ 84 milhões, em 2008). Ao aceitar recursos públicos, porém, o candidato se compromete a abrir mão da arrecadação por meio de outras fontes.¹³*

Desde os anos 1970, todos os candidatos à presidência dos EUA aceitaram o financiamento público exclusivo de suas campanhas, após a nomeação pelo partido, com exceção de Barack Obama.

¹³ Os candidatos presidenciais podem usar aproximadamente US\$ 50 mil de fundos próprios e arrecadar fundos privados para cobrir despesas legais vinculadas à campanha. Os partidos nacionais também podem incorrer em determinadas despesas. Para os partidos estaduais, não existe limitação de gastos.

Peso do financiamento público em relação ao total

	Até 25%	De 25% a 75%	Acima de 75%
Canadá			Desde 2003, entre 80% a 90 % do financiamento total de campanhas são públicos.
EUA	Não há nenhum financiamento público para partidos ou campanhas ao Legislativo.	O financiamento das eleições primárias é com <i>matching funds</i> .	Até 2008, o financiamento das campanhas presidenciais era somente com recursos públicos.
México			Em 1996, o financiamento público foi fixado em 90% do total, para partidos e campanhas eleitorais.
Colômbia	O financiamento público dos partidos é moderado.		Desde 2005, a lei estabelece que 80% das eleições presidenciais devem ser financiados com recursos públicos.
Chile	Cerca de 15% dos gastos na eleição municipal de 2004 foram reembolsados.		
Argentina		Nas eleições nacionais de 2009, os partidos receberam 19 milhões de pesos em recursos públicos e 63 milhões em recursos privados.	
Brasil	Os partidos recebem cerca de R\$ 270 milhões por ano do Fundo Partidário. O financiamento de uma eleição custa aproximadamente dez vezes esse valor.		
Alemanha		A lei define um teto máximo para financiamento público de 50% do financiamento total de partidos. Atualmente, de 30% a 40 % desses recursos vêm do Estado.	

O modelo de financiamento público equitativo também se aplica às eleições presidenciais na **Colômbia**. Com a reforma da lei eleitoral, em 2004, os candidatos nomeados por seus partidos para concorrer à presidência recebem montantes iguais de recursos públicos para financiar suas campanhas. Esse valor corresponderá a 80% do teto para gastos em campanhas (US\$ 10 milhões para o primeiro turno e US\$ 6 milhões para o segundo). Os 20% restantes poderão ser completados por doações privadas.

A distribuição equitativa de recursos é mais adequada nos países que dispõem de um filtro prévio para avaliar a viabilidade de cada candidatura. Se os recursos públicos forem distribuídos sem esse filtro, o sistema poderá atrair aventureiros que usarão a candidatura para ter acesso a eles, e não o contrário.

A distribuição proporcional: valorizando o desempenho dos partidos

Pela segunda filosofia de alocação de recursos públicos, os partidos mais institucionalizados devem receber mais do que os outros. Em muitos países, a distribuição é definida proporcionalmente ao desempenho eleitoral do partido nas eleições anteriores. O critério poderá ser tanto o total de votos obtidos como o número de cadeiras conquistadas no Legislativo. A fórmula proporcional é frequentemente aplicada para definir a distribuição de recursos anuais aos partidos políticos. Dois países que aplicam o sistema de alocação de subsídios públicos aos partidos de acordo com seu sucesso eleitoral são Canadá e França.

No **Canadá**, os partidos políticos recebem subsídios anuais no valor de 1,75 dólar canadense (atualizado) por voto na eleição legislativa anterior, desde que ultrapassem as barreiras estabelecidas (2% a 5% dos votos nacionais).

Na **França**, os partidos recebem recursos anuais proporcionalmente aos votos que obtiveram na eleição nacional anterior, mais uma segunda parcela por cada parlamentar eleito. Os recursos somam 1,60 euros por cada voto e 45 mil euros por parlamentar.

Na prática, muitos países aplicam uma combinação entre a distribuição equitativa e a proporcional.

No **México**, 70% dos recursos alocados anualmente para cada partido são calculados com base em seu desempenho na última eleição para o Congresso. Os restantes 30% são distribuídos

igualmente entre os partidos representados no Congresso. Em anos eleitorais, há um apoio adicional aos partidos políticos, calculado da mesma forma.

Na **Colômbia**, o financiamento dos partidos é feito com recursos de um fundo partidário distribuídos de acordo com o desempenho eleitoral de cada partido no passado (50% pelos mandatos obtidos e 30% pelos votos obtidos). Uma pequena parte é distribuída de forma equitativa.

Na **Argentina**, 20% dos recursos do fundo partidário são distribuídos igualmente entre todos os partidos e 80% proporcionalmente aos votos obtidos na eleição anterior.

No **Brasil**, 1% dos recursos do Fundo Partidário é distribuído em parcelas iguais para todos os partidos políticos, 19% são divididos igualmente entre os partidos representados no Congresso e 80% são repartidos de forma proporcional ao total de votos obtidos por cada partido na última eleição para a Câmara dos Deputados.

A alocação dos recursos conforme o sucesso eleitoral de cada partido tende a ter um efeito de ossificação sobre o sistema partidário. Os pequenos partidos de hoje terão menos recursos durante os próximos anos e, conseqüentemente, menores chances de melhorar seu desempenho. Quando essa sistemática é aplicada ao financiamento de processos eleitorais, o impacto do efeito “conservador” da atual distribuição de forças tende a ser maior. Se o financiamento for exclusivamente público, essa distorção poderá minar o equilíbrio do processo eleitoral.

Envolver os cidadãos na alocação dos recursos públicos

Uma das preocupações com a alocação de recursos segundo critérios preestabelecidos (sejam equitativos ou proporcionais) é que estes são pouco flexíveis e não reagem a mudanças políticas. A alocação burocrática de recursos públicos pode levar a distorções da competição tão sérias quanto a iniquidade do financiamento privado.

Uma terceira família de modelos de distribuição tenta evitar os riscos do financiamento público envolvendo os cidadãos na alocação dos recursos. O primeiro modelo desse tipo envolve os eleitores como financiadores de campanhas. Trata-se do sistema de *matching funds*, no qual o financiamento público é vinculado ao financiamento privado de pequenos doadores. Para cada quantia recebida de um contribuinte privado, o Estado paga outra no valor proporcional ao partido ou candidato. Os exem-

plos mais importantes da aplicação desse sistema são o financiamento público aos partidos políticos na Alemanha e o financiamento das eleições presidenciais primárias nos Estados Unidos.

Na **Alemanha**, as organizações partidárias recebem matching funds como contribuições ordinárias dos seus filiados, como contribuições dos mandatários e como doações. Para cada euro de recursos dessas fontes, o partido recebe 38 centavos de euro do Estado. Esse cofinanciamento vale apenas para recursos de pessoa física até 3.300 euros (cofinanciamento de 1.254 euros).

Nos **Estados Unidos** o sistema de matching funds é aplicado nas eleições primárias para presidente. Neste caso, o Estado paga uma soma equivalente à doação privada recebida. A cada doação de US\$ 1,00, o candidato receberá a mesma quantia em recursos públicos. A exemplo do que ocorre na Alemanha, o aporte público complementar é limitado a pequenas doações, que no caso das primárias para presidente são de no máximo US\$ 250 por eleitor. Acima desse valor, as doações privadas não serão complementadas por recursos públicos.

A aceitação de recursos públicos nos Estados Unidos implica o reconhecimento de tetos para os gastos com a respectiva eleição. Entre 1976 e 1992, os candidatos mais importantes nas eleições primárias aceitaram esse teto em troca do acesso aos matching funds. Daí para a frente, os candidatos mais importantes nas primárias abriram mão desse financiamento complementar para não limitar os gastos a um teto. Nas primárias de 2008, o teto para gastos era de US\$ 50 milhões. Nenhum dos mais importantes competidores (John McCain, Barack Obama e Hillary Clinton) optou pelo sistema de matching funds.

Alguns países transferem recursos públicos aos partidos ao restituir parte das doações políticas por meio de créditos no cálculo do imposto de renda. O cidadão ou a empresa recebe do Estado a restituição do total ou de parte das doações que realizou. Esta sistemática é implementada fortemente no Canadá e na França.

O sistema de incentivos às doações via desconto no imposto de renda é uma das características do financiamento público no **Canadá**, introduzida com a primeira grande reforma do sistema de financiamento político no país, em 1974. Esse sistema incentiva os cidadãos a fazer doações a partidos políticos privilegiando montantes mo-

derados. Inicialmente, sobre os primeiros 100 dólares canadenses de cada doação, o cidadão recebia um crédito de 75 dólares (75%), a ser descontado no imposto de renda. Os valores posteriormente foram ajustados. Hoje, essa porcentagem passou a valer sobre os primeiros 400 dólares de cada doação. A restituição cai para 51% para doações acima de 1.275 dólares.

Uma das críticas dessa sistemática é que ela não consegue mobilizar o financiamento pelo cidadão comum. No Canadá, que tem aproximadamente 20 milhões de eleitores, apenas cerca de 50 mil fazem uso dessa forma de doação, a grande maioria pertencente ao estrato mais alto da sociedade. Mas as vantagens sobre grandes doações empresariais são inegáveis.

Na **França**, um sistema similar é praticado. Os doadores têm direito a um desconto do imposto de renda no valor de 66% da doação efetuada, até um limite de 7.500 euros por pessoa física.

A terceira forma de envolver os cidadãos é a mais inovadora. Trata-se do “financiamento cidadão”, que, diferentemente dos modelos anteriores, não requer que os eleitores façam doações como forma de prover recursos adicionais aos partidos nem implica reembolso de parte da doação por meio de descontos no imposto de renda. O que este sistema permite é que os cidadãos possam decidir diretamente sobre a destinação de recursos públicos para candidatos ou campanhas políticas.

O **financiamento cidadão** funciona da seguinte maneira: os eleitores recebem um bônus do Estado para o financiamento de campanhas eleitorais. O valor é o mesmo para cada cidadão – R\$ 10,00, por exemplo. Esse dinheiro não fica disponível em recurso efetivo, mas numa conta virtual na Justiça Eleitoral. Cada cidadão está autorizado a ordenar a transferência de determinada quantia dessa conta para o partido ou candidato de sua escolha. Uma vez acionada pelo cidadão, a Justiça Eleitoral transfere o recurso indicado para o destinatário por ele designado.

A idéia básica é abrir mão da distribuição dos recursos públicos por meio de um quociente fixo, deixando o cidadão decidir sobre a alocação dessa verba. Com isso, dois problemas básicos do financiamento político em muitos países seriam cercados simultaneamente. O primeiro se refere à capacidade limitada ou inexistente do cidadão de baixo poder aquisitivo para destinar recursos a campanhas eleitorais. O financiamento cidadão atacaria essa questão atribuindo poder de finan-

ciamento a esse eleitor, por meio de recursos públicos. Isso tornaria a voz dos cidadãos mais forte no processo de financiamento das eleições e dos partidos. Não seriam mais as empresas os maiores financiadores, mas os eleitores. O segundo desafio é achar uma fórmula para a distribuição dos recursos públicos que não distorça a competição eleitoral.

Delegar a decisão ao eleitor parece a solução mais aceitável. O financiamento não seria alocado segundo um critério rígido, que favorecesse apenas os partidos grandes ou os pequenos. Todas as agremiações teriam a mesma chance de convencer os cidadãos a lhes conferir o dinheiro. Esse sistema ainda não foi instituído em nenhum país, mas chamou muito a atenção do meio acadêmico¹⁴. Uma proposta concreta de sua aplicação no Brasil incluiria a ideia de os eleitores decidirem a alocação dos recursos em urna eletrônica. A destinação do dinheiro do Fundo Partidário gozaria assim das mesmas garantias do voto: seria secreta, igual e universal¹⁵.

O debate sobre o financiamento público exclusivo no Brasil parece ter entrado num beco sem saída. Ao limitar as alternativas à aprovação ou rejeição do modelo de reforma proposto, os reformistas abrem muitos flancos para críticas de diferentes origens. O projeto monolítico acaba unindo opositores com as mais diversas motivações, resultando no engavetamento certo da proposta. Um debate que coloque as diferentes modalidades do financiamento público exclusivo sobre a mesa poderá abrir brechas na oposição, atraindo os críticos do modelo de distribuição, satisfazendo os anseios dos que se preocupam com a permanência do caixa dois e apaziguando o grupo que está apreensivo com a boa aplicação dos recursos públicos.

As perspectivas para alterar o financiamento da política no Brasil mudarão com uma solução negociada. Para tal negociação, as alternativas devem ser colocadas claramente sobre a mesa. Este texto pretende contribuir para esse objetivo.

¹⁴ A ideia foi inicialmente apresentada no livro *Voting with Dollars*, de Bruce Ackermann e Ian Ayres, de 2002.

¹⁵ Para uma versão brasileira do financiamento cidadão, veja

o texto "Três idéias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil", de Bruno Wilhelm Speck, na revista *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 2, nº. 3, p. 6-13, março de 2010 (www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/speck7.pdf).

05 | O perfil do financiamento político no Brasil

(a partir dos dados declarados nas prestações de contas publicadas pelo TSE)¹⁶

Círculos viciosos e virtuosos

Diferentemente de outros países, o Brasil dispõe de informações sobre o financiamento da política que permitem traçar um perfil dos doadores, do financiamento das campanhas e da relação entre os dois. A presente análise se concentra sobre a primeira e a última questão, buscando estabelecer o perfil do financiamento e compreender quais são as relações estabelecidas entre os doadores e os candidatos, por meio do financiamento.

Como abordado anteriormente, os vários escândalos de corrupção aflorados e divulgados pela mídia a partir do processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor resultaram em uma profunda reestruturação do financiamento político no Brasil. Uma das mais visíveis decorrências desse processo de revisão foi a valorização da prestação de contas e da divulgação de dados sobre o financiamento das campanhas políticas.

Desde a promulgação da Lei das Eleições (Lei nº. 9.504, de 1997), os partidos e candidatos devem informar à Justiça Eleitoral seus ingressos e gastos. No entanto, essas prestações de contas, descritas como “faz-de-conta”, gozavam de pouca credibilidade. Dada a enorme quantidade de informações e a entrega em papel, os relatórios de milhares de candidatos, com informações sobre doações envolvendo milhares de doadores, tiveram somente um destinatário: os arquivos da Justiça Eleitoral. Cidadãos ou a mídia não tinham acesso nem conhecimento da existência desses dados. Era um círculo vicioso. Nem a cidadania cobrava, nem a Justiça fiscalizava e, conseqüentemente, os partidos e candidatos sentiam pouca pressão para prestar contas de forma fidedigna.

A história recente mostrou que esse círculo perverso pode ser revertido. Com a introdução da prestação de contas em formato eletrônico, operando em âmbito nacional desde 2002, o quadro começou a mudar. Ocorreu um salto de qualidade, tanto no que diz respeito ao controle público das contas quanto na divulgação. A partir de dados disponíveis em meio eletrônico, simples rotinas de controle, como a conferência do CPF ou do CNPJ, a compatibilidade de nomes fornecidos, a agregação das contribuições dos mesmos doadores e a verificação dos limites para doação, tornaram-se possíveis.

¹⁶ Esses dados estão disponíveis em www.tse.jus.br/eleicoes/repositorio-de-dados-eleitorais.

O formato eletrônico também permitiu a divulgação dessas informações ao público. A partir do momento em que os dados tornaram-se disponíveis nesse formato, foi possível a centralização e a divulgação proativa pelo TSE. Com isso, jornalistas, organizações sociais, cidadãos e os próprios adversários políticos puderam acompanhar as prestações de contas. Com a crescente visibilidade dos dados, as inconsistências transparecem e cresce a demanda por um controle mais rigoroso pela Justiça Eleitoral. Consequentemente, os próprios partidos, candidatos e doadores começam a informar sobre seus doadores de forma mais fidedigna. Lentamente, o círculo vicioso vem se convertendo num círculo virtuoso.

A prestação de contas sobre as campanhas eleitorais ainda retrata o financiamento político de forma incompleta. Primeiro, porque os dados disponíveis em formato eletrônico cobrem somente as contribuições feitas para as campanhas eleitorais, e não o financiamento dos partidos políticos fora do período eleitoral. As informações sobre o financiamento dos partidos estão disponíveis apenas em papel, de difícil acesso e circulação restrita. A Justiça Eleitoral vem trabalhando para adequar essas prestações de contas ao padrão estabelecido para as eleições.

O segundo motivo por que as prestações de contas sobre eleições não retratam adequadamente

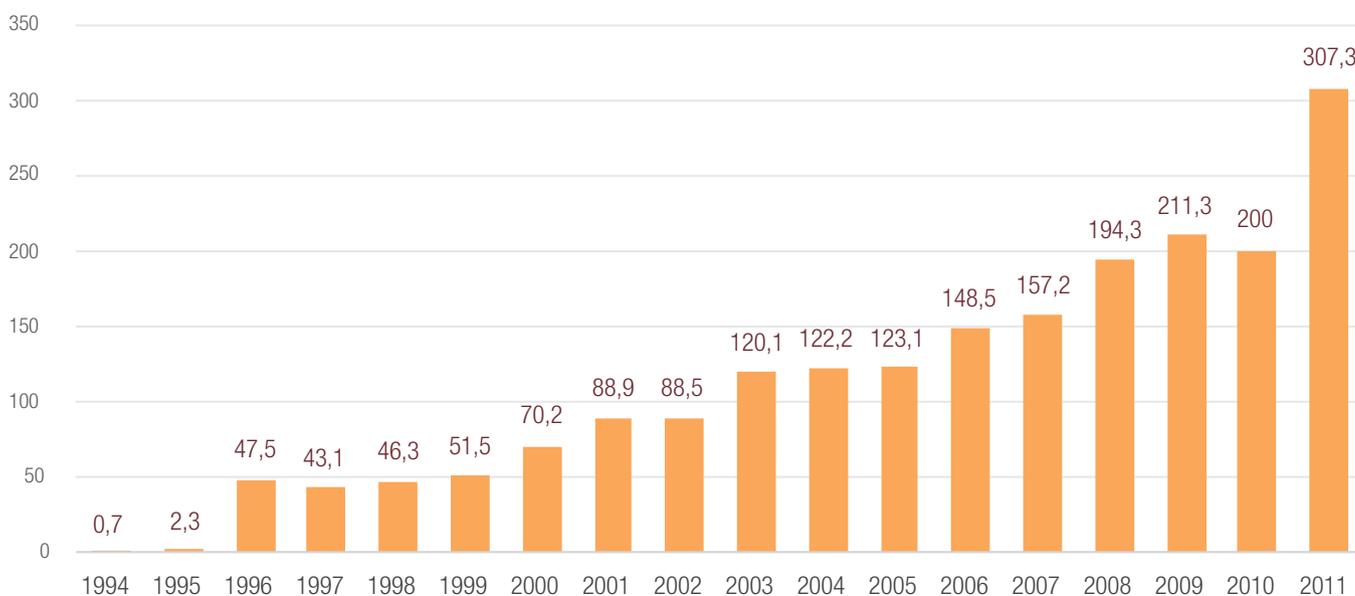
a realidade é o caixa dois de partidos e candidatos. Há uma percepção consensual entre os especialistas de que os recursos recebidos e gastos em campanhas são registrados de forma incompleta pelos candidatos. Os motivos da omissão, tanto por parte dos doadores como por parte dos próprios candidatos, são vários. As estimativas quanto ao volume desse caixa dois variam bastante. Independentemente dos recursos não documentados, por brechas na legislação ou por descumprimento da lei, é importante conhecer os dados disponíveis. Nas eleições estaduais e federais de 2010, as doações declaradas pelos candidatos e comitês financeiros (o “caixa um”) somaram o valor de R\$ 4,8 bilhões.

O volume do financiamento público direto e indireto da política no Brasil

É importante lembrar que os partidos recebem recursos públicos do Estado – e, portanto, do contribuinte – para financiar suas atividades fora das campanhas eleitorais. Com exceção de um pequeno percentual, os recursos do Fundo Partidário vão anualmente para o financiamento das mais diversas atividades partidárias. Atualmente, o volume desse

Gráfico 1 – Fundo Partidário

Recursos orçamentários (mais multas) alocados anualmente a todos os partidos políticos (em R\$ milhões)



financiamento gira em torno de R\$ 300 milhões por ano, para todos os partidos. A distribuição é em grande parte proporcional ao sucesso do partido na última eleição. Uma parte menor (5%) é distribuída de forma igual entre todos os partidos registrados.

Para as campanhas eleitorais, os partidos contam com o horário eleitoral gratuito, que pode ser considerado um subsídio público indireto. O poder público embute nas concessões de rádio e TV a obrigatoriedade de as emissoras veicularem gratuitamente 100 minutos diários de propaganda eleitoral nos 40 dias que antecedem a eleição. A importância desse apoio fica evidente comparando-se o caso brasileiro com outros países onde os partidos gastam muitas vezes a maior parte dos seus recursos em propaganda televisiva. O valor comercial desse espaço de propaganda, caso os partidos tivessem de contratá-lo a preço de mercado, alcança R\$ 2,3 bilhões por eleição¹⁷. As estações de rádio e TV recebem uma parte desse valor de volta, em forma de descontos nos impostos.

O papel do horário eleitoral gratuito

Há poucos países onde os partidos e candidatos contam com um horário eleitoral gratuito na mesma proporção do brasileiro. A alocação de aproximadamente uma hora por dia para veicular a propaganda eleitoral de todos os partidos nas emissoras de rádio e nos canais da TV aberta nos horários de maior audiência representa um recurso valioso para quem disputa eleições no Brasil.

Observe-se, no entanto, que a propaganda eleitoral gratuita na TV e no rádio é uma forma de financiamento público, pois desde 1993 as emissoras abertas recebem do governo uma isenção fiscal parcial por meio de desconto no pagamento do imposto de renda devido. A dedução prevista é de 80% do valor cobrado pela transmissão de propagandas comerciais naquele horário, de acordo com a tabela de cada emissora. Tal isenção é válida também para a propaganda partidária inserida fora do período de propaganda gratuita. Nas eleições presidenciais e estaduais de 2010, o dinheiro que deixou de ir para os cofres públicos em razão do horário eleitoral foi estimado em R\$ 851 milhões, contra R\$ 190 milhões em 2006 e R\$ 121 milhões em 2002.

A importância do horário eleitoral gratuito se manifesta de várias formas. Um dos critérios para

avaliar as chances eleitorais dos candidatos é o aporte de minutos e segundos disponíveis nesse horário. O tempo atribuído a cada partido pela Justiça Eleitoral muitas vezes é um dos critérios nas negociações sobre possíveis coligações. Outro indício é o fato de que os próprios candidatos e partidos dão importância central para a produção de peças publicitárias de alta qualidade para veiculação no horário eleitoral.

O indicador mais claro para a importância do horário eleitoral é a dinâmica das campanhas eleitorais. A disputa eleitoral começa para valer a partir do início do horário eleitoral gratuito. Essa especificidade do caso brasileiro contrasta com o que ocorre em países nos quais os candidatos gastam uma parte considerável dos seus recursos para a compra de espaço na TV. No caso da eleição presidencial norte-americana de 2008, por exemplo, o então candidato Barack Obama gastou 39,5% dos recursos de sua campanha em propaganda na mídia, a maior parte para anúncios caríssimos em rádio e TV.¹⁸

Adicionalmente, os partidos podem alocar recursos do Fundo Partidário para as campanhas eleitorais, pois somente uma parte deles é reservada exclusivamente para fins de educação política. Mas o volume total de tais recursos é pequeno, porque, com a necessidade de custear a máquina partidária nos anos não eleitorais, sobra pouco para investir em campanhas eleitorais.

Perfil do financiamento privado das eleições no Brasil

Como na maioria das democracias, as campanhas eleitorais brasileiras são custeadas com recursos públicos e privados. No entanto, essa similaridade com outros países desaparece ao verificarmos o montante e o perfil dos recursos públicos e privados mobilizados em disputas eleitorais. Por essa ótica, o caso brasileiro se destaca no que diz respeito tanto aos recursos públicos quanto às fontes privadas.

Em contraste com o horário eleitoral gratuito, que é dividido entre os partidos políticos de acordo com seu desempenho na eleição anterior, as doações privadas para as campanhas seguem uma lógica de mercado. Grande parte dos doadores busca candidatos para estabelecer boas relações com futuros mandatários, enquanto candidatos procuram apoio financeiro para melhorar suas chances de

¹⁷ Speck, Bruno Wilhelm. "Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil", in *Cadernos Adenauer*, Ano 6, nº. 2, 2005, p. 145, Quadro 6.

¹⁸ Fonte: Center for Responsive Politics (www.opensecrets.org).

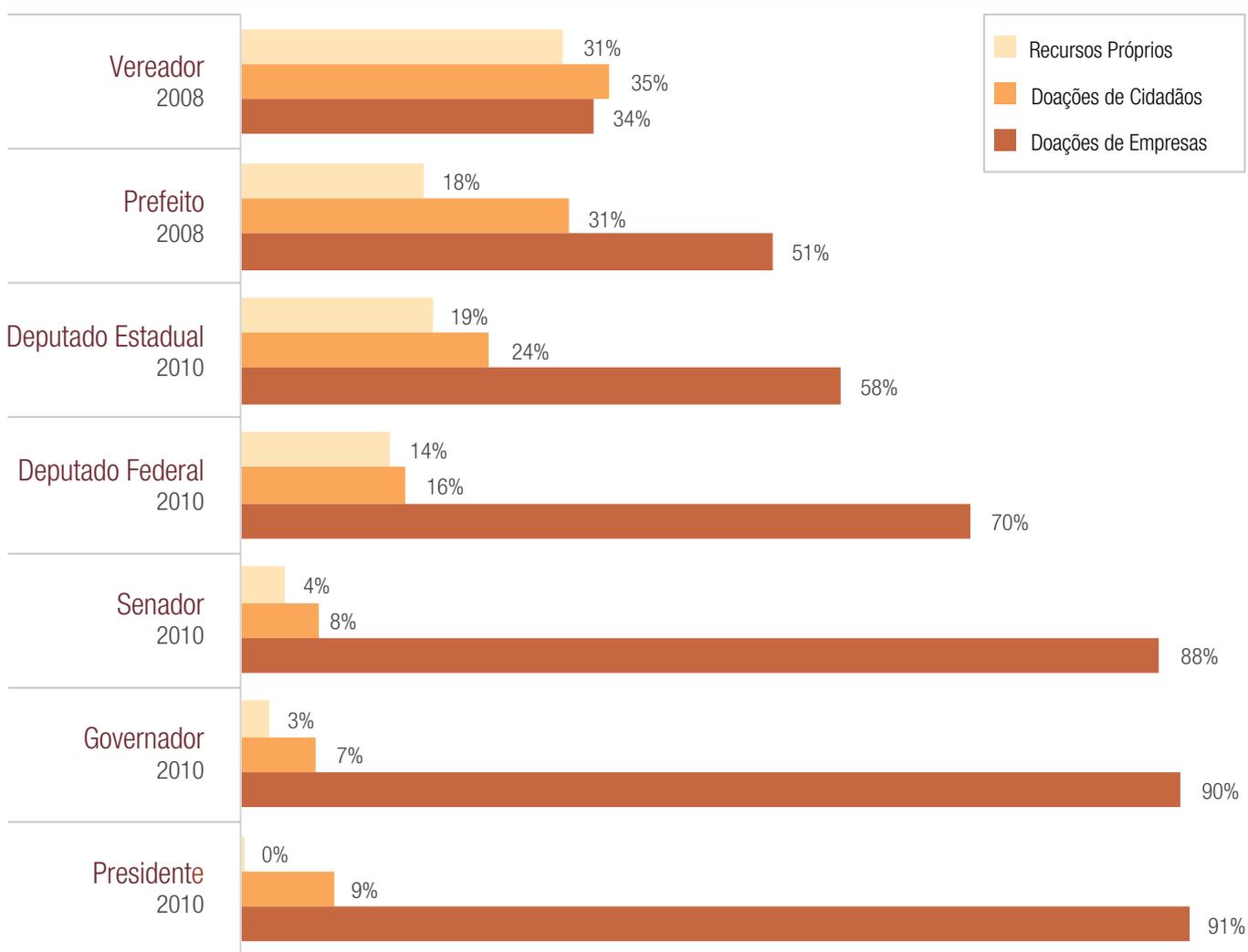
sucesso eleitoral. Esse mercado do financiamento privado apresenta fortes distorções, que serão analisadas a seguir.

A predominância do financiamento por empresas

A principal fonte de financiamento das campanhas eleitorais são as doações feitas por empresas. As doações pelos cidadãos representam uma fração pequena desse financiamento. Há também uma parcela considerável de candidatos que se

baseia em recursos próprios. O Gráfico 2 (abaixo) ilustra o fluxo de recursos externos destinados a campanhas eleitorais para diferentes cargos. É somente nas campanhas para vereador que os recursos próprios, as doações de pessoas físicas e as de pessoas jurídicas contribuem em partes aproximadamente iguais. A partir das eleições para prefeito, o peso dos recursos das empresas cresce, alcançando aproximadamente 90% no caso de candidatos a senador, governador e presidente da República.

Gráfico 2: Fontes de recursos para as campanhas eleitorais de 2008 e 2010



O peso de 1.000 empresas

A assertiva de que as empresas privadas financiam as eleições no Brasil não descreve a situação corretamente. As doações empresariais são provenientes de um número limitado de empresas. Menos de 20 mil delas fizeram contribuições para as campanhas eleitorais no Brasil em 2010. Nas eleições municipais de 2008, foram aproximadamente 50 mil empresas. São poucas se compararmos com o total de empresas brasileiras. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) registrou em 2009 a existência de 4,8 milhões de empresas no país. As doadoras representam, portanto, algo em torno de 1% do total. Os outros 99% de empresas privadas não fazem doações durante as eleições.

Além de pequeno, o grupo de empresas doadoras não poderia ser mais heterogêneo. Os R\$ 2,3 bilhões doados por 19,6 mil empresas em 2010 se distribuíram de forma bastante desigual entre o grupo. Os Gráficos 3 e 4 demonstram que grande parte do volume das doações se concentrou em poucos doadores. Nas eleições municipais de 2008, somente

1% dos doadores foi responsável por 41% das doações. Nas eleições de 2010, a concentração é ainda maior (61%). Somente os dez maiores doadores concentraram 8% dos recursos destinados às eleições de 2008, percentual que triplica nas eleições de 2010. Um em cada cinco reais doados por empresas teve origem em uma das dez empresas que mais doaram.

O resultado dessa análise mostra que o financiamento das eleições pelo setor privado acaba separando um pequeno grupo de doadores mais expressivos das milhares de empresas que não financiam eleições ou contribuem modestamente para as campanhas eleitorais. Em cada eleição, um grupo seleto de 1.000 empresas é responsável pela maioria das doações. De cada R\$ 10 com que o setor privado contribuiu para campanhas eleitorais, essas 1.000 empresas doaram R\$ 8 nas eleições de 2010 e R\$ 5 nas de 2008. Este retrato corrige a ideia de que o setor privado financia as eleições no Brasil. Na verdade, muito poucos atores desse setor são responsáveis pela maior parte do financiamento das campanhas.

Gráfico 3: Eleições de 2008 – Doações concentradas em poucas empresas

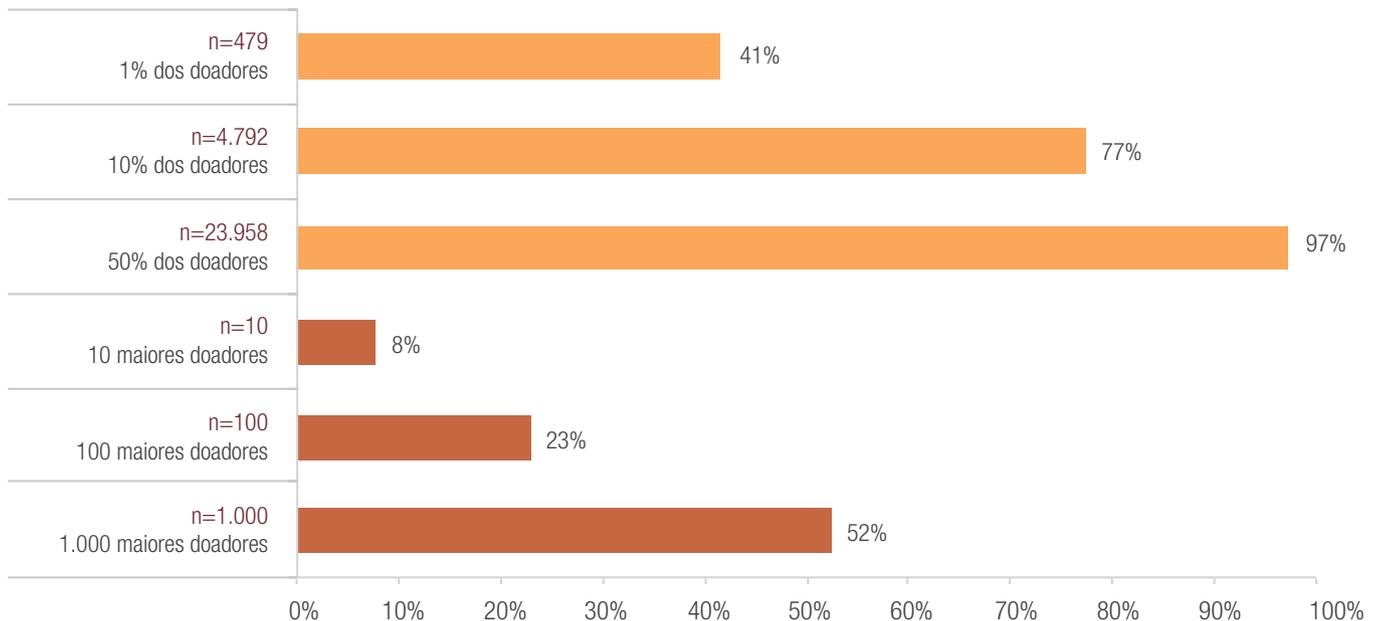
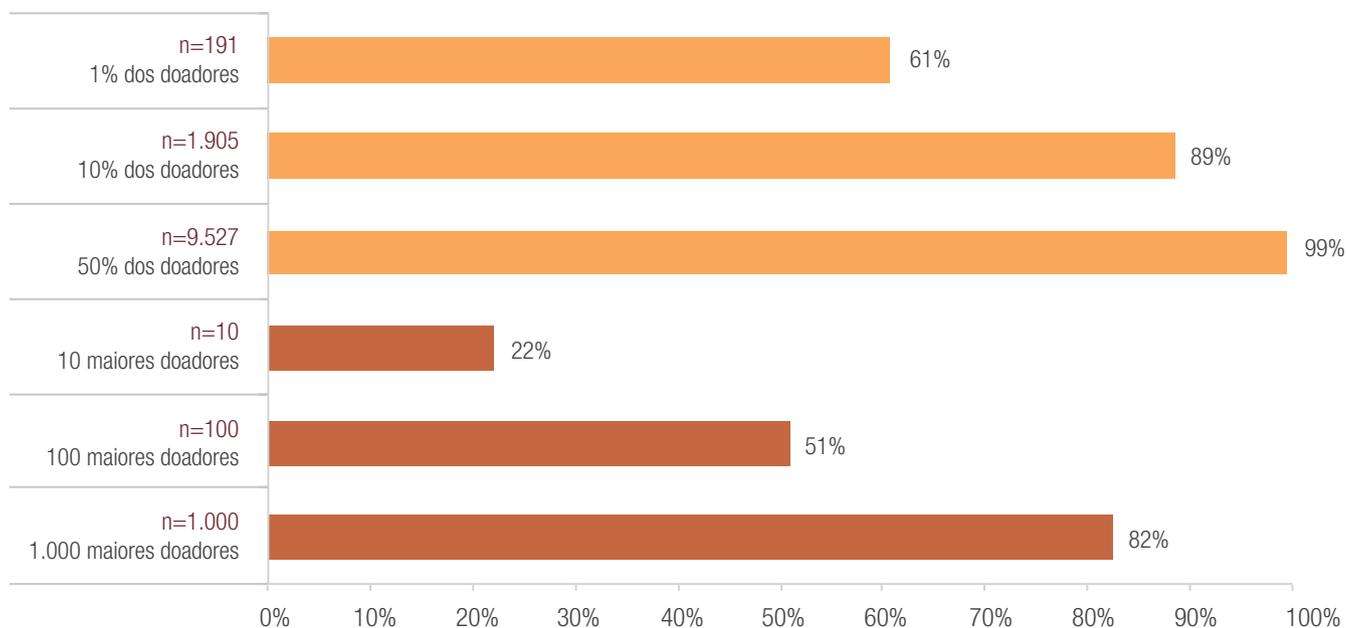


Gráfico 4: Eleições de 2010 – Doações também concentradas em poucas empresas



Na *Tabela 1* (ver *pág. 35*) estão listados os dez principais doadores nas eleições de 2010, responsáveis por 22% dos recursos mobilizados. Verificamos que a maior parte das contribuições dos grandes doadores vai para os partidos políticos, que por sua vez as repassam para os candidatos de sua escolha. Embora acabem beneficiando determinados candidatos, os partidos servem como canal de transmissão de grande parte dos recursos de financiamento. Esse dado permite duas interpretações. Uma possibilidade é que os doadores preferem financiar os partidos políticos em detrimento de candidatos individuais porque os partidos têm forte influência sobre o comportamento dos futuros representantes e podem premiar políticos que se mostram mais fieis à linha partidária. A outra interpretação parte do

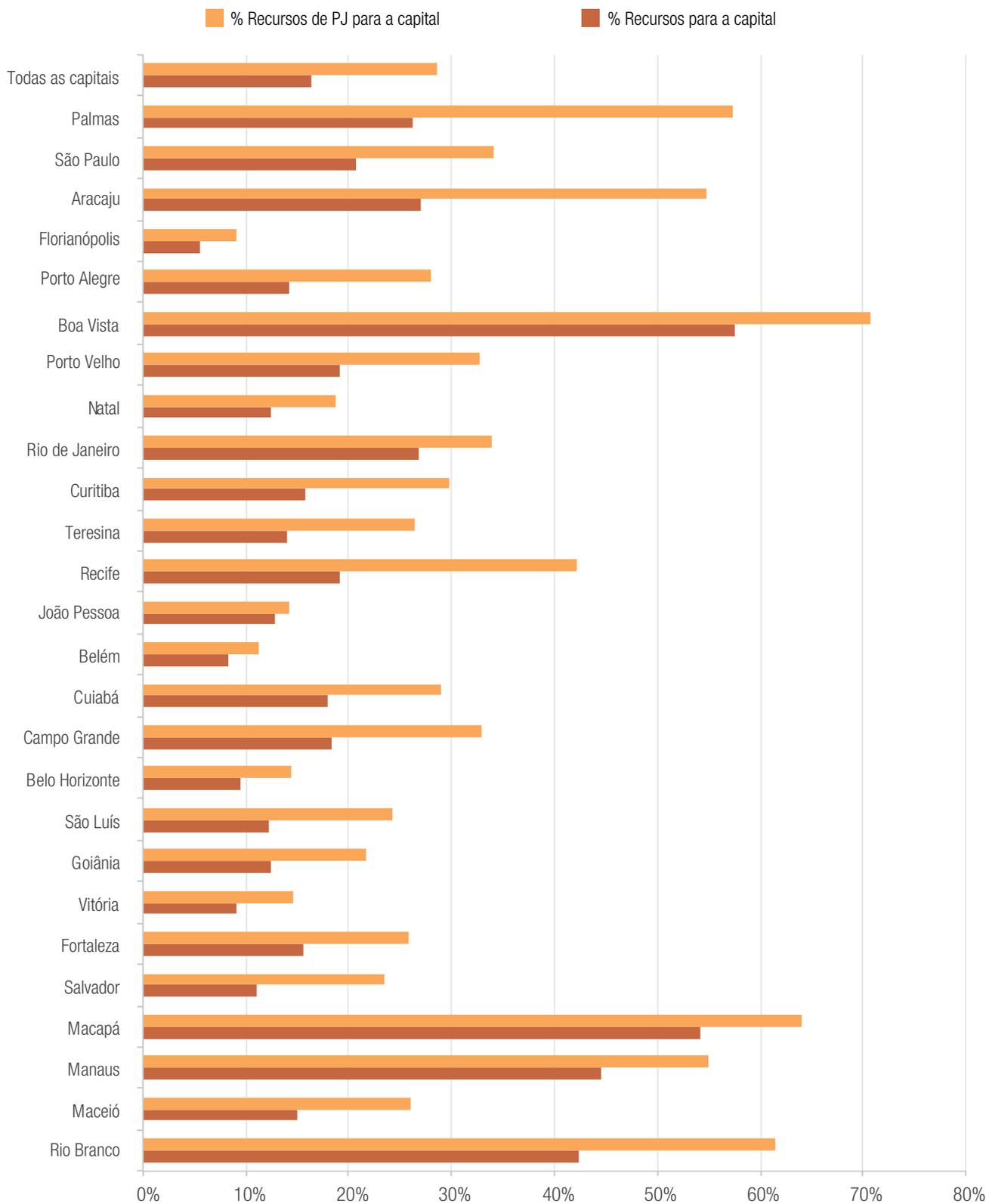
pressuposto de que as doações aos partidos já vêm marcadas para determinado candidato. A margem de manobra dos partidos no repasse desses recursos é pequena e a verdadeira motivação dessas doações indiretas seria ofuscar a relação entre o doador e o destinatário final.

Embora a concentração dos recursos seja menos acentuada nas eleições municipais do que nas federais e estaduais, verificamos que as empresas destinam suas doações principalmente para as campanhas nas capitais dos Estados. Em 2008, enquanto 16% do total de recursos das diferentes fontes (próprios, de pessoas físicas e de empresas) tenham se destinado às capitais, 29% dos recursos doados pelas empresas se concentraram nessas cidades (ver *Gráfico 5*, na *pág. 36*).

Tabela 1: Destino dos recursos dos dez maiores financiadores (eleições de 2010)

Os Dez Maiores Doadores	Total Geral (em R\$)	Deputado Estadual	Deputado Federal	Senador	Governador	Presidente	Comitê Único	Partido
Camargo Correia	102.982.120,00	4%	11%	15%	24%	12%	9%	26%
Queiroz Galvão	65.698.520,50	1%	3%	0%	3%	6%	14%	73%
JBS	65.393.000,00	9%	16%	3%	24%	20%	7%	23%
Andrade Gutierrez	64.646.000,00	0%	0%	0%	1%	13%	0%	87%
Banco Alvorada	54.169.000,00	0%	0%	0%	1%	0%	16%	83%
Construtora OAS	43.544.301,00	6%	9%	10%	15%	13%	6%	40%
Banco BMG	36.582.000,00	10%	13%	6%	14%	1%	16%	40%
Gerdau	34.250.000,00	6%	15%	10%	10%	13%	15%	31%
Contax	26.180.000,00	0%	0%	0%	0%	4%	2%	93%
G Engenharia	25.255.730,00	7%	7%	6%	9%	8%	12%	53%
Soma	518.700.671,50	4%	8%	5%	12%	10%	9%	52%

Gráfico 5: Concentração dos recursos nas campanhas das capitais (eleições municipais de 2008)



Os principais doadores nas capitais

Na Tabela 2, listamos as empresas que aplicaram mais recursos nas campanhas de cada capital de Estado, sem levar em consideração o partido político ou o candidato financiado. Estão listados o primeiro, o segundo e o terceiro maior doador em cada uma das capitais, com os respectivos valores doados. Algumas empresas se

destacam como doadoras importantes em várias capitais. A OAS figura entre os maiores doadores em quatro cidades (Rio de Janeiro, Salvador, Recife e São Paulo), enquanto a Camargo Correia está entre os três primeiros em Curitiba e São Paulo, a Multiplan em Porto Alegre e São Paulo, a Alusa em Aracaju e Goiânia, a Schincariol em Manaus e Natal e a Cosima em Fortaleza e Recife.

Tabela 2: Os principais doadores nas capitais (eleições municipais de 2008)

Município	Primeiro Doador	Valor Doado na Capital (R\$)	Segundo Doador	Valor Doado na Capital (R\$)	Terceiro Doador	Valor Doado na Capital (R\$)
Aracaju	Alusa Engenharia	450.000,00	Norcon	200.000,00	Construtora Celi	200.000,00
Belém	Delta Publicidade	750.810,00	Siderúrgica Ibérica	200.000,00	Clean Gestão Ambiental	152.380,00
Belo Horizonte	Usiminas	530.000,00	V&M do Brasil	519.000,00	Multiplan	360.000,00
Boa Vista	Atrium	400.000,00	Construtora Villela e Carvalho	300.000,00	Roraima Motores	260.000,00
Campo Grande	CGR Engenharia	705.000,00	Banco Rural	650.000,00	Financial Construtora	329.354,06
Cuiabá	Bimetal	1.541.955,65	Preformax	440.830,00	Dibox – Distribuição Broker	400.000,00
Curitiba	Camargo Correa	800.000,00	CR Almeida	533.000,00	H. Print Reprografia e Automação	431.183,65
Florianópolis	Koerich Constr. e Participação	243.500,00	Eugênio Raulino Koerich	216.000,00	WRC Operadores Portuários	200.000,00
Fortaleza	Bracol	2.000.000,00	Cosima – Siderúrgica do Maranhão	400.000,00	Aço Cearense Comercial	280.000,00
Goiânia	JBS	635.000,00	Alusa Engenharia	530.000,00	Nasa Caminhões	320.000,00
Joao Pessoa	Conserpa	60.000,00	Enger Engenharia	55.000,00	Biolab Sanus Farmacêutica	50.000,01
Macapá	Center Kennedy	340.000,00	Rachel Loiola & Cia.	216.000,00	Armazém Fortaleza	190.000,00
Maceió	Locav Locadora	150.000,00	Comercial de Estivas BS	150.000,00	Estre Ambiental	150.000,00

(Continua na pág. seguinte)

Tabela 2: Os principais doadores nas capitais (eleições municipais de 2008)*(Continuação da pág. anterior)*

Município	Primeiro Doador	Valor Doador na Capital (R\$)	Segundo Doador	Valor Doador na Capital (R\$)	Terceiro Doador	Valor Doador na Capital (R\$)
Manaus	Grafisa	700.000,00	Braga Veículos	600.000,00	Primo Schincariol do Nordeste	500.000,00
Natal	Delphi Engenharia	175.000,00	Primo Schincariol do Nordeste	150.000,00	Alesat Combustíveis	150.000,00
Palmas	Egesa Engenharia	1.000.000,00	Emsa	750.000,00	Autovia Veículos	637.500,00
Porto Alegre	Gerdau	935.000,00	Multiplan	825.000,00	Bracol Holding	500.000,00
Porto Velho	Supermercado Gonçalves	269.502,64	Enpa – Engenharia e Parceria	260.000,00	Banco BMG	100.000,00
Recife	Gráfica Santa Marta	360.777,67	Cosima – Siderúrgica do Maranhão	250.000,00	Construtora OAS	250.000,00
Rio Branco	Construtora Colorado	200.000,00	Mav Construtora	196.001,00	Adinn Construção	183.239,92
Rio de Janeiro	Construtora OAS	1.975.000,00	EIT – Empresa Industrial Técnica	1.000.000,00	Carvalho Hosken	700.000,00
Salvador	JHS F Incorporações	860.000,00	Construtora OAS	500.000,00	AD Empreendimentos Imobiliários	500.000,00
São Luís	Dalcar Veículos	1.568.000,00	Posto Bacanga	366.700,00	JP Moinho de Trigo	300.000,00
São Paulo	Associação Imobiliária Brasileira (AIB)	6.042.000,00	Camargo Correa	3.550.000,00	Construtora OAS	3.142.500,00
Teresina	Elo Engenharia	92.400,00	Pag Contas Serviços e Representação	80.000,00	Costa e Machado	55.000,00
Vitória	Cisa Trading	200.000,00	Visel – Vigilância e Segurança	160.000,00	Konstral Construtora	140.000,00

Grandes doadores financiam grandes partidos

Os grandes doadores tendem a concentrar seus recursos nos maiores partidos. A *Tabela 3* mostra que, nas eleições de 2010, PT, PSDB e PMDB receberam 68% dos recursos dos dez maiores doadores. Incluindo as doações ao PSB, DEM, PP, PDT, PTB, PR e PSC, chega-se a 90% do total. É certo que estes também são os dez partidos mais importantes no cenário político nacional. Mas os recursos dos dez maiores doadores para os dez partidos que

deles receberam mais doações são mais concentrados do que os votos que tais partidos receberam para eleger candidatos a todos os cargos em 2010. Na quase totalidade dos partidos, a diferença entre os recursos recebidos dos principais doadores e os votos obtidos é moderada. No caso do PMDB, porém, há uma discrepância. Embora os maiores financiadores tenham doado 18,7% de seus recursos a candidatos ou diretórios peemedebistas, o partido conseguiu somente 9,9% dos votos depositados pelos eleitores.

Tabela 3: A concentração dos recursos dos dez maiores doadores em dez partidos (eleições municipais de 2010)

Partido	G Engenharia	Contax	JBS	Gerdau	Construtora OAS	Andrade Gutierrez	Queiroz Galvão	Banco Alvorada	Banco BMG	Camargo Correia	Total de recursos dos dez maiores doadores	Votos para todos os cargos
PT	26,0%	21,2%	23,5%	25,5%	41,7%	24,3%	21,5%	13,0%	12,4%	41,0%	26,6%	27,9%
PSDB	27,4%	25,0%	23,8%	25,0%	22,9%	26,5%	18,1%	28,4%	28,9%	17,0%	23,1%	22,7%
PMDB	13,6%	21,6%	17,0%	19,6%	17,1%	31,9%	19,5%	24,5%	22,3%	7,3%	18,7%	9,9%
PSB	14,1%	6,9%	2,7%	4,5%	4,8%	6,9%	13,9%	2,5%	5,1%	6,5%	6,6%	4,6%
DEM	3,4%	8,4%	3,4%	6,5%	2,9%	0,3%	2,3%	9,9%	14,0%	8,2%	5,7%	4,1%
PP	3,5%	5,7%	0,6%	4,8%	2,8%	4,3%	7,3%	4,1%	4,0%	1,0%	3,5%	3,4%
PDT	0,4%	0,1%	2,0%	6,3%	0,0%	0,0%	4,5%	2,9%	5,7%	6,4%	3,2%	2,6%
PTB	1,2%	3,8%	9,5%	2,7%	2,2%	0,6%	0,5%	4,9%	1,8%	1,3%	2,9%	2,6%
PR	3,9%	3,4%	3,5%	1,7%	1,4%	3,1%	6,8%	2,3%	0,4%	1,6%	2,9%	2,8%
PSC	0,4%	1,1%	7,8%	0,1%	0,9%	0,1%	0,0%	0,0%	1,0%	2,3%	1,7%	1,3%
Total	94,0%	97,3%	93,8%	96,7%	96,6%	98,0%	94,5%	92,5%	95,6%	92,5%	94,8%	81,8%

Em resumo: o financiamento das campanhas eleitorais é caracterizado pela concentração. Os recursos vêm predominantemente do setor privado, mas somente uma fração das empresas (1%) participa efetivamente. Dentro desse pequeno grupo de empresas doadoras, apenas uma pequena parte delas (1.000 empresas) é responsável por 50% a

80% do total das doações de todo o setor privado. Os dez maiores doadores concentram suas contribuições nas capitais e nos maiores partidos. Este fenômeno de concentração múltipla das doações privadas caracteriza as eleições no Brasil e o separa de outros países com financiamento privado, porém menos monopolizado.

06 | A legislação partidária e eleitoral no Brasil

Neste capítulo, a legislação partidária e eleitoral será examinada sob o ponto de vista das empresas que desejem fazer contribuições para partidos políticos ou campanhas. A legislação brasileira regula separadamente o financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais. As regras a respeito dos limites e vetos a doações e gastos, dos subsídios públicos diretos e do horário eleitoral, bem como as obrigações quanto à prestação de contas e divulgação desses dados, tendem a ser mais rigorosas.

a. Financiamento de partidos políticos

A Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995, também conhecida como Lei dos Partidos Políticos, é a que regulamenta o financiamento dos partidos políticos. Essa lei trata de todos os aspectos relacionados a partidos políticos: sua organização e funcionamento, suas finanças e contabilidade e o acesso gratuito ao rádio e à TV.

A Lei dos Partidos Políticos não prevê limites para a contribuição de pessoas físicas ou jurídicas aos partidos políticos. As doações para campanhas eleitorais podem ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros. Os partidos devem constituir comitês financeiros até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, que ocorre no período de 10 a 30 de junho do ano eleitoral.

No entanto, a Lei dos Partidos Políticos veta determinadas fontes de recursos: entidades ou governos estrangeiros; autoridades ou órgãos públicos; autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos; sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; e entidades de classe ou sindicais¹⁹.

A legislação brasileira, no entanto, deixa uma importante brecha em relação ao financiamento dos partidos políticos. Existem limites para o financiamento a candidatos durante o período eleitoral, mas esses limites não se aplicam ao financiamento

¹⁹ Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995, artigo 31: “É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I. Entidade ou governo estrangeiros; II. Autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no artigo 38; III. Autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; IV. Entidade de classe ou sindical”.

de partidos políticos. Como os partidos políticos podem transferir recursos para as campanhas de seus candidatos, na prática isso significa que os grandes doadores podem burlar o espírito da lei eleitoral, fazendo contribuições acima dos limites ali previstos aos partidos políticos, que por sua vez podem transferir tais recursos para as campanhas de determinado candidato (*ver item seguinte*).

O Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos) é regulado por essa lei e destina recursos públicos para partidos políticos de acordo com sua representação na Câmara dos Deputados. A Lei nº. 11.459, de 21 de março de 2007, alterou o percentual de distribuição do fundo entre os partidos: 95% dos recursos são repartidos proporcionalmente entre os partidos que tenham recebido no mínimo 5% dos votos apurados na última eleição para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e nulos, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de 2% do total em cada um deles. Os restantes 5% dos recursos do Fundo Partidário são distribuídos entre todos os demais partidos que tenham estatutos registrados no TSE.

Os partidos políticos devem prestar contas anualmente sobre a sua contabilidade ordinária, num prazo de 30 dias depois do término do ano fiscal. Essa prestação de contas até o momento carece de sistematização. No entanto, durante os quatro meses anteriores e os três meses posteriores à eleição, os partidos devem prestar contas mensalmente à Justiça Eleitoral.

b. Financiamento de campanhas eleitorais

O financiamento dos partidos durante as campanhas eleitorais é regido pela Lei nº. 9.054, de 30 de setembro de 1997, também conhecida como Lei das Eleições. A cada ano eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) expede instruções necessárias à execução dessa lei. Para as eleições de 2012, o tribunal expediu a Resolução nº. 23.376, de 1º de março de 2012.

Segundo essa resolução, os recursos destinados às campanhas podem vir das seguintes fontes: recursos próprios, doações de pessoas físicas, doações de pessoas jurídicas, doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos, repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário e receita decorrente da comercialização de bens ou da realização de eventos.

A Lei das Eleições limita as doações de pessoas físicas a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição e as de pessoas jurídicas a

2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição. Além disso, com a finalidade de apoiar candidato de sua preferência, qualquer eleitor poderá realizar gastos totais até o valor de R\$ 2.275,20, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados²⁰.

As seguintes fontes de recursos são vedadas²¹:

- entidade ou governo estrangeiro;
- órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público;
- concessionário ou permissionário de serviço público;
- entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- entidade de utilidade pública;
- entidade de classe ou sindical;
- pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- entidades beneficentes e religiosas;
- entidades esportivas;
- organizações não governamentais que recebam recursos públicos;
- organizações da sociedade civil de interesse público;
- sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza, cujos cooperados sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos ou que estejam sendo beneficiadas com recursos públicos (Lei nº. 9.504/97, artigo 24, parágrafo único).

Além destas fontes, também são vedadas doações de “pessoas jurídicas que tenham iniciado ou retomado as suas atividades no ano-calendário de 2012”.²²

Toda a movimentação financeira das campanhas eleitorais deverá ser feita pelos candidatos ou pelos comitês eleitorais de seus partidos em cada Estado. Para isso, o candidato ou comitê eleitoral precisa registrar-se na Justiça Eleitoral até dez dias úteis depois da escolha dos candidatos na convenção partidária. Candidatos e comitês devem abrir uma conta bancária específica para toda a movimentação financeira e terão um CNPJ próprio para essa finalidade. Eles devem emitir recibos eleitorais para todas as doações recebidas²³.

²⁰ “Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados” (Lei nº. 9.504/97, artigo 27).

²¹ Resolução nº. 23.376, de 1º de março de 2012, artigo 27.

²² Resolução nº. 23.376 de 1º de março de 2012, artigo 25.

²³ Resolução nº. 23.376 de 1º de março de 2012, artigo 7.

Cada diretório é obrigado a abrir uma conta bancária específica pela qual devem passar todos os recursos aplicados direta ou indiretamente na campanha eleitoral (por meio de repasses a candidatos ou comitês). Os partidos devem identificar a origem de todos os recursos aplicados na campanha. Com essa medida, não será mais possível efetuar doações não identificadas aos candidatos, via partido político, brecha na legislação que foi amplamente usada no passado para evitar a identificação dos doadores.

A empresa que não se encontrar em nenhuma das categorias vetadas e quiser contribuir para campanhas eleitorais pode fazê-lo durante o período eleitoral, que se inicia a partir do registro dos comitês financeiros e termina no dia da eleição. A arrecadação de recursos após essa data só é permitida para quitação de despesas já contraídas e ainda não pagas.

As doações para campanhas eleitorais devem ser feitas mediante recibo, em formulário impresso segundo modelo disponível no endereço eletrônico do TSE: www.tse.gov.br. Podem ser feitas por meio de depósitos em espécie, devidamente identificados, cheques cruzados e nominais ou transferência bancária, ou ainda em bens e serviços estimáveis em dinheiro. Desde a eleição de 2010, as doações também podem ser feitas por meio dos sites dos candidatos, usando cartão de crédito, desde que devidamente identificadas e contabilizadas antes da data da eleição.²⁴

É importante ter em mente que a doação de quantia acima dos limites fixados sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. Além disso, a pessoa jurídica cuja doação ultrapasse o limite de 2% de seu faturamento bruto no ano anterior ao da eleição estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos.

A legislação prevê ainda que a Justiça Eleitoral encaminhará os dados da prestação de contas à Receita Federal para verificação da observância dos limites estabelecidos.²⁵

Segundo a legislação brasileira, não existe possibilidade de doação anônima e os recursos sem identificação do doador ou sem informação de CPF ou de CNPJ não poderão ser utilizados.

Tanto os candidatos como os comitês financeiros dos partidos políticos têm de prestar contas

ao juiz eleitoral. Além disso, o candidato e a pessoa que ele porventura tenha designado para fazer a administração financeira de sua campanha são solidariamente responsáveis pela veracidade das informações financeiras e contábeis da campanha.

Considerando-se que o primeiro turno das eleições de 2012 será em 7 de outubro e o segundo turno no dia 28 do mesmo mês, a prestação de contas terá de ser feita até o dia 6 de novembro de 2012 e os candidatos que disputarem o segundo turno deverão apresentar as contas referentes aos dois turnos até o dia 27 de novembro de 2012²⁶.

Prestação de contas das doações

Na prestação de contas, a comprovação das receitas arrecadadas será feita mediante a apresentação de canhotos dos recibos eleitorais emitidos e de extratos bancários. A arrecadação de bens e serviços estimáveis em dinheiro será comprovada pela apresentação dos seguintes documentos: os canhotos de recibos eleitorais emitidos; as notas fiscais relativas à doação de bens ou serviços, quando o doador for pessoa jurídica; documentos fiscais emitidos em nome do doador ou termo de doação por ele firmado, quando se tratar de bens ou serviços doados por pessoa física; termo de cessão ou documento equivalente, quando se tratar de bens pertencentes ao doador, pessoa física ou jurídica, cedidos temporariamente ao candidato ou ao comitê financeiro. Ainda quanto à prestação de contas, o artigo 60 da Resolução nº. 23.376/2012 é de particular interesse das empresas doadoras, pois prevê o seguinte:

“Os candidatos e os partidos políticos são obrigados a entregar, nos períodos de 28 de julho a 2 de agosto e de 28 de agosto a 2 de setembro, os relatórios parciais, com a discriminação dos recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral e os gastos que realizarem, na página da internet criada pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final (...).”

§ 1º. Os doadores e os fornecedores poderão, no curso da campanha, prestar informações diretamente à Justiça Eleitoral sobre doações em favor de candidatos, de comitês financeiros e de

²⁴ Resolução nº. 23.376 de 1º. de março de 2012, artigo 22.

²⁵ Resolução nº. 23.376 de 1º. de março de 2012, artigos 25 e 60.

²⁶ Resolução nº. 23.376 de 1º. de março de 2012, artigo 38.

partidos políticos e, ainda, sobre gastos por eles efetuados.

§ 2º. Para encaminhar as informações, será necessário o cadastramento prévio nas páginas da internet dos Tribunais Eleitorais.

§ 3º. Durante o período da campanha, a unidade técnica responsável pelo exame das contas poderá circularizar fornecedores e doadores e fiscalizar comitês de campanha, a fim de obter informações prévias ao exame das contas.

§ 4º. As informações prestadas à Justiça Eleitoral serão utilizadas para subsidiar o exame das prestações de contas de campanha eleitoral e serão encaminhadas à Secretaria da Receita Federal do Brasil para análise de regularidade.

§ 5º. A apresentação de informações falsas sujeitará o infrator às penas previstas nos arts. 348 e seguintes do Código Eleitoral, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

§ 6º. Caso os candidatos e partidos políticos não encaminhem os relatórios constantes do caput, a Justiça Eleitoral divulgará os saldos financeiros, a débito e a crédito, dos extratos bancários encaminhados pelas instituições financeiras (...)."

A prestação mensal de contas durante o processo eleitoral ainda omite o dado mais valioso, que é a origem dos recursos. Mas o legislador avançou na idéia de uma prestação de contas concomitante

ao processo eleitoral, com o sentido de permitir que o eleitor vote mais bem informado.

A prestação de contas depois das eleições deve ser entregue em um prazo de 30 dias. Ela se refere tanto a doações quanto a gastos, inclui todas as transações individuais e segue um padrão uniforme. As prestações de contas são entregues em formato eletrônico e divulgadas nesse mesmo formato aos cidadãos pelo do TSE na internet.

Em resumo, o que pode e o que não pode

As principais regras para o financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos, do ponto de vista do doador privado (pessoa física ou jurídica)

Os grandes responsáveis pela prestação de contas sobre o financiamento das campanhas eleitorais são os comitês financeiros dos candidatos e dos partidos políticos. No entanto, os doadores, tanto pessoas jurídicas quanto físicas, têm corresponsabilidade em relação a vários aspectos do financiamento e podem sofrer sanções em caso de transgressão.

O quadro seguinte traz um resumo da legislação vigente sobre financiamento de campanhas eleitorais (Lei nº. 9.054/97 e Resolução nº. 23.376, de 2012, do TSE) e de partidos políticos (Lei nº. 9.096/95).

Direitos	Deveres, Proibições e Sanções
<p>1. Quem pode doar?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pessoas físicas e pessoas jurídicas, registradas dentro do marco legal brasileiro. • Não há restrições específicas para doações por pessoas físicas estrangeiras. Tampouco há restrições específicas para empresas com capital estrangeiro, desde que sejam constituídas legalmente no Brasil. 	<p>1. Quem não pode doar?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entre as pessoas jurídicas, praticamente todas que são vinculadas à administração direta ou indireta não podem realizar doações. • Igualmente, entidades ou governos estrangeiros não podem fazer doações. • Grande parte das organizações não governamentais sem fins lucrativos não podem fazer doações. Estão nesse caso as entidades que recebam contribuições compulsórias em virtude da lei, as entidades de utilidade pública, as entidades de classe ou sindicais, as pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior, as entidades beneficentes e religiosas, as entidades esportivas que recebam recursos públicos, as organizações não governamentais que recebam recursos públicos e as organizações da sociedade civil de interesse público. • No setor privado, os concessionários ou permissionários de serviços públicos, as sociedades cooperativas e os cartórios são proibidos de fazer contribuições para as campanhas. • Entidades legalmente constituídas ou reativadas em 2012 não podem financiar campanhas nesse mesmo ano.

Direitos	Deveres, Proibições e Sanções
<p>2. Quanto se pode doar?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doações de empresas para candidatos e comitês financeiros são limitadas ao teto de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição. • Doações de pessoas físicas são limitadas a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. • Os candidatos poderão contribuir com recursos para sua própria campanha sem limite, apenas observando o teto máximo para gastos. • Tanto pessoas físicas quanto jurídicas poderão realizar, inclusive durante a campanha eleitoral, doações a partidos políticos, sem nenhum limite máximo. A essas doações se aplica o mesmo teto acima mencionado. 	<p>2. Quando é proibido doar?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não é permitido fazer doações a campanhas eleitorais antes da data de registro das candidaturas. • Após a eleição serão permitidas doações somente para cobrir gastos efetuados antes da data da eleição.
<p>3. O que se pode doar?</p> <ul style="list-style-type: none"> • São permitidas doações de bens e serviços, desde que contabilizados por meio de estimativas em dinheiro. 	<p>3. Proibição de doações anônimas ou não registradas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não é permitido realizar doações sem receber os recibos eleitorais, emitidos em formulário impresso mediante o modelo fornecido constante na Lei das Eleições. • É igualmente vedada a realização de doações anônimas. Todas as doações devem ser feitas mediante cheques cruzados ou nominais, transferência eletrônica ou depósito identificado. • Não é permitido exigir do candidato ou partido o não registro das doações. Não existe a possibilidade de realizar doações anônimas dentro da lei. • Doações diretamente ao candidato como pessoa física, para que este use o dinheiro em campanha, são proibidas. • Realizar doações via terceiros é igualmente proibido. • É proibido o pagamento de contas do candidato diretamente ao fornecedor dos bens ou serviços, sem registrar como doações. • Realizar doações em bens e serviços sem registrar como contribuições de campanha é uma violação da legislação eleitoral.
<p>4. Gastos não contabilizados</p> <ul style="list-style-type: none"> • O eleitor poderá realizar gastos eleitorais em apoio a candidato de sua preferência até o equivalente a R\$ 2.275,20 por eleição, sem declará-los, desde que não reembolsados. 	<p>4. Quais são as possíveis sanções para os doadores?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para as doações eleitorais acima do valor permitido (2% do faturamento para pessoas jurídicas ou 10% do rendimento para pessoas físicas), a lei prevê multas para os doadores no valor entre cinco a dez vezes a quantia que exceda o limite legal. • Além disso, a empresa poderá ser proibida de participar de licitações públicas ou firmar contratos com o poder público por cinco anos.
	<p>5. Quais são as obrigações dos doadores para com a Justiça Eleitoral?</p> <ul style="list-style-type: none"> • A Justiça Eleitoral pode, durante e após o processo eleitoral, solicitar a doadores e fornecedores de campanhas eleitorais informações quanto às contribuições efetuadas, produtos comercializados e serviços prestados aos candidatos e partidos. • As empresas em questão são obrigadas a prestar as informações solicitadas, sob pena de reclusão e multa.

07

Responsabilidade social e financiamento político

Orientações direcionadas às empresas que queiram doar recursos para campanhas políticas, como as que apresentamos nesta publicação, ainda são raras. Mas existem algumas iniciativas semelhantes a este projeto do Instituto Ethos que merecem destaque. Duas delas têm origem em organismos internacionais, a Organização das Nações Unidas e o Fórum Econômico Mundial. As outras são originárias de organizações não governamentais.

Em comum, as iniciativas buscam nortear os empresários de forma que suas ações no campo do financiamento político sejam pautadas pela ética e pela responsabilidade social. Veja, a seguir, um resumo de cada uma.

Princípios Empresariais para Combater o Suborno

A Transparency International (TI) é a organização da sociedade civil que lidera a luta contra a corrupção no mundo. Foi fundada em 1993 e hoje atua em aproximadamente 90 países, mantendo uma secretaria em Berlim, na Alemanha.

Os **Business Principles for Countering Bribery** (Princípios Empresariais para Combater o Suborno) foram inicialmente desenvolvidos em 2002, pela TI, em cooperação com a Social Accountability International (SAI). Formam um conjunto de diretrizes práticas para auxiliar as empresas a combater o suborno.

O suborno é definido como a oferta ou o recebimento de qualquer presente, empréstimo, taxa, recompensa ou outra vantagem de ou para qualquer pessoa como incentivo para fazer alguma coisa desonesta, ilegal ou que represente quebra de confiança na conduta dos negócios da empresa.

Os princípios gerais propostos pelo documento são dois:

- A empresa proibirá qualquer forma de suborno, seja direto ou indireto;
- A empresa se comprometerá com a implementação de um programa para combater o suborno.

Especificamente em relação ao financiamento político, o documento da Transparency International faz duas recomendações. A primeira, que a empresa, seus funcionários ou representantes não façam contribuições diretas ou indiretas para partidos

políticos, organizações ou indivíduos envolvidos com a política como forma de obter vantagens em transações comerciais. A segunda recomendação é que a empresa divulgue publicamente todas as suas contribuições políticas.

Para ler a íntegra dos Princípios Empresariais para Combater o Suborno, da Transparency International, acesse www.cgu.gov.br/conferenciabrocde/arquivos/Portugues-Principios-Empresariais-para-Combater-o-Suborno.pdf.

Iniciativa para a Parceria contra a Corrupção

Tomando por base os princípios levantados pela Transparency International descritos acima, o Fórum Econômico Mundial lançou, em 2004, a **Partnering Against Corruption Initiative (Paci – Iniciativa para a Parceria contra a Corrupção)**.

O objetivo da Paci é auxiliar as empresas a demonstrar seu compromisso com o combate ao suborno, eliminá-lo e contribuir positivamente para a melhoria dos padrões empresariais de integridade, transparência e *accountability* onde quer que elas operem.

Assim como o documento da Transparency International, a Paci do Fórum Econômico Mundial tem uma preocupação prática, detalhando as medidas que podem ser tomadas pelas empresas.

Especificamente em relação às contribuições políticas, a Paci propõe que:

- A empresa, seus funcionários ou intermediários não devem fazer contribuições diretas ou indiretas para partidos políticos, dirigentes partidários, candidatos ou organizações, ou para indivíduos envolvidos com política, como um subterfúgio para o suborno;
- Todas as contribuições políticas devem ser transparentes e feitas somente de acordo com a lei vigente;
- O programa deve incluir controles e procedimentos para assegurar que não sejam feitas contribuições políticas inadequadas.

Para obter a íntegra da Partnering Against Corruption Initiative (Paci), criada pelo Fórum Econômico Mundial, acesse www.weforum.org/en/initiatives/paci/index.html.

Pacto Global

O **Pacto Global (Global Compact)** das Nações Unidas é um conjunto de “dez princípios universalmente aceitos”, voltados para empresas nas áreas de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção. Esse pacto foi lançado em 2000, com um décimo princípio acrescentado em 2004, e atualmente conta com participantes em mais de 100 países.

O décimo princípio do pacto diz respeito ao combate à corrupção: “As empresas devem trabalhar contra a corrupção em todas suas formas, inclusive extorsão e suborno”, defende o documento.

O Pacto Global sugere que os participantes:

1. Como passo inicial e fundamental, introduzam políticas e programas anticorrupção dentro de suas organizações e práticas de negócios.
2. Relatem seu trabalho contra a corrupção no “Communication on Progress”²⁷ anual.
3. Compartilhem experiências e boas práticas por meio da divulgação de exemplos e casos de sucesso.
4. Colaborem com seus pares no setor em que atuam para, conjuntamente, encontrarem soluções de combate à corrupção por meio de iniciativas setoriais.
5. Colaborem com a Transparency International e com a Câmara de Comércio Internacional como principais provedores de ferramentas na luta contra a corrupção.
6. Participem de esforços coletivos com todos os interessados, isto é, utilizando os Pactos pela Integridade da Transparency International ou aderindo à Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)²⁸ ou à campanha “Publish What You Pay” (Publique o Que Paga)²⁹ como abordagens possíveis.
7. Façam *lobby* pela ratificação e implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção no maior número de países possível. O texto dessa convenção foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 31 de outubro de 2003.

²⁷ O “Communication on Progress” (ou comunicação de progresso) é o relatório da empresa sobre sua evolução em relação aos princípios do Pacto Global.

²⁸ Para informar-se sobre a EITI, acesse <http://eititransparency.org>.

²⁹ Para conhecer a campanha “Publish What You Pay”, acesse www.publishwhatyoupay.org/portugues/index.shtml.

Para conhecer a íntegra do Pacto Global das Nações Unidas, acesse www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/principle10.html.

Janelas Abertas

O projeto **Open Windows** difere das iniciativas listadas anteriormente por não ser parte de um projeto coletivo. O *Open Windows* é um relatório produzido pelo Center for Political Accountability, que propõe um código de conduta-modelo para regulamentar o gasto político e proteger os interesses empresariais e seu valor para os acionistas. Embora esse modelo tenha sido pensado para a realidade norte-americana, seus 11 pontos podem ser de interesse para as empresas brasileiras:

1. O gasto político deve refletir os interesses da empresa, e não os de seus diretores ou conselheiros.

2. A empresa divulgará publicamente todas as despesas de fundos empresariais com atividades políticas. A divulgação irá incluir relatórios periódicos no *website* da empresa.

3. A empresa deve divulgar taxas e outros pagamentos a associações de classe ou outras organizações isentas de impostos que forem usados ou que ela perceba que podem ser usados para despesas políticas. A divulgação deve descrever as atividades políticas realizadas. No caso de pagamentos para associações de classe, a divulgação incluirá os pagamentos da empresa que são ou serão utilizados para propósitos políticos.

4. A divulgação das despesas políticas da empresa incluirão: contribuições diretas ou indiretas (inclusive em espécie) para candidatos, partidos ou organizações políticas; despesas independentes; comunicações de campanha em nome de candidato federal, estadual ou municipal; e o uso do tempo e recursos da empresa para atividade política.

5. A diretoria ou um comitê da diretoria deverá monitorar os gastos políticos da empresa, receber relatórios regulares de altos executivos responsáveis pelos gastos, supervisionar políticas e procedimentos regulamentando os gastos e revisar o propósito e os benefícios desses gastos.

6. Todas as despesas políticas da empresa devem receber aprovação prévia por escrito do departamento jurídico e a empresa deve identificar todos os gerentes seniores responsáveis pela aprovação das despesas políticas.

7. A empresa deve seguir uma política preferencial de realizar seus gastos diretamente, evitando a intermediação de terceiros. No caso de a empresa ser incapaz de exercer controle direto, deve monitorar o uso de suas taxas ou pagamentos com finalidade política para outras organizações, assegurando-se da consistência com as políticas, práticas, valores e interesses declarados de longo prazo da empresa.

8. Nenhuma contribuição será dada antecipadamente, em reconhecimento ou em retribuição por um ato oficial.

9. Funcionários não serão reembolsados diretamente ou por aumentos salariais por contribuições ou despesas políticas pessoais.

10. A empresa não pode pressionar ou coagir funcionários para realizar gastos políticos pessoais e tampouco retaliar funcionários que não realizem tais gastos.

11. A empresa deve publicar anualmente em seu *website* o seu código de conduta para gastos políticos empresariais.

Para conhecer a íntegra do *Open Windows*, documento com orientações para empresas produzido pelo Center for Political Accountability, acesse: www.politicalaccountability.net/index.php?ht=a/GetDocumentAction/1/611.

Manual de Boas Práticas

Outra iniciativa que merece registro, embora seja voltada para uma realidade específica, é o **Manual de Buenas Práticas para Donaciones Políticas**, produzido em 2003 pelo Centro de Estudios Públicos (CEP), do Chile. O documento concentra-se na análise da legislação eleitoral e partidária chilena. Segundo o manual, a legislação anterior não dava muita margem para empresas que desejassem contribuir legalmente para partidos e candidatos. Em 2003, uma nova legislação criou três vias para que as empresas pudessem contribuir legalmente. O manual descreve a nova legislação e compara quatro vias para contribuições políticas – as três legais e a via informal.

Para saber mais sobre o Manual de Buenas Práticas para Donaciones Políticas, feito pelo Centro de Estudios Públicos, do Chile, acesse www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3223.html.

Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção

Compromisso voluntário em favor da ética nos negócios, o **Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção** conta atualmente com a adesão de 278 empresas. Seu lançamento foi em junho de 2006, por iniciativa do Instituto Ethos, do Uniethos, da Patri Relações Governamentais & Políticas Públicas, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e do Comitê Brasileiro do Pacto Global. Toda empresa brasileira, de qualquer porte ou setor, privada ou pública, pode aderir a este pacto.

O pacto apresenta um conjunto de diretrizes e procedimentos que deverão ser adotados pelas empresas e entidades signatárias no relacionamento com os poderes públicos e divulgados amplamente para que sejam utilizados pelo mercado como referência no trato com as empresas. Seus princípios estão baseados na Carta de Princípios de Responsabilidade Social, na Convenção da ONU contra a Corrupção, no 10º Princípio do Pacto Global e nas diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Os principais compromissos expressos no texto do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção podem ser sintetizados nos seguintes tópicos:

1. Divulgar e orientar a seu público interno quanto à legislação vigente;
2. Divulgar e orientar a todos os seus públicos sobre princípios legais aplicáveis às suas atividades;
3. Vedar o suborno;
4. Caso seja financiadora de campanhas eleitorais, contribuir de forma transparente e lícita;
5. Propagar princípios deste pacto entre seus públicos;

6. Caso necessário, realizar investigações abertas e transparentes;

7. Promover os valores de transparência em sua cadeia produtiva, especialmente pela consulta ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), atualizado pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Especificamente em relação ao financiamento político, este pacto assinala, entre outras propostas, que as signatárias se comprometem a:

- Somente realizar contribuições a campanhas eleitorais dentro dos estritos limites da lei;
- Ao fazê-lo, observar a forma, o lugar e os demais requisitos de legitimidade;
- Conferir o correto registro dos valores contribuídos na agremiação partidária responsável e perante o órgão da Justiça Eleitoral, denunciando qualquer irregularidade detectada.

A edição que ora apresentamos traz uma série de sugestões de como as empresas socialmente responsáveis podem aplicar, na prática, os princípios acordados no Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, com o objetivo de orientar seu comportamento em relação ao financiamento político.

Para acompanhar e monitorar os compromissos expressos no Pacto foi criada a **Plataforma Virtual de Monitoramento**, que contribui para:

- O fortalecimento do movimento de prevenção e combate à corrupção por parte das empresas;
- A criação de referência, a partir das práticas das empresas signatárias;
- O avanço das empresas signatárias nas práticas anticorrupção, a partir da reflexão provocada pelo questionário.

Para mais informações sobre o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, acesse <http://www.empresalimpa.org.br>.

08

Como financiar campanhas com transparência e responsabilidade

Não se fazem eleições sem dinheiro. No Brasil, o financiamento das campanhas políticas é majoritariamente privado, com grande parte dos recursos tendo origem em empresas. Fazer doações para partidos políticos ou candidatos é um ato legal e legítimo, mas alguns aspectos do financiamento político podem levantar questões éticas ou preocupações em relação aos riscos inerentes a um posicionamento político e a uma participação financeira da empresa no decorrer do processo eleitoral.

Para ajudar as empresas a lidar com essas e outras questões éticas, há dois compromissos voluntários, já citados, que elas podem assumir. O primeiro são os Princípios Empresariais para Combater o Suborno, lançados pela Transparency International em 2002 e depois adotados pelo Fórum Econômico Mundial. O segundo é o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, iniciado em 2006 por uma parceria entre o Instituto Ethos, o Uniethos, a Patri Relações Governamentais & Políticas Públicas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e o Comitê Brasileiro do Pacto Global.

Os Princípios Empresariais para Combater o Suborno propõem um conjunto de compromissos concretos para envolver o setor empresarial no combate à corrupção. O documento inclui um programa de implementação que orienta a empresa quanto à necessidade de demonstrar o envolvimento da direção com os compromissos assumidos e adequar as políticas de comunicação interna, treinamento e supervisão às mudanças propostas. Além disso, é necessário haver uma verificação externa quanto à implementação dos compromissos assumidos pela empresa. Existe documentação detalhada orientando as empresas quanto à implementação desses compromissos³⁰.

O Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção contém um conjunto de diretrizes para nortear empresas e entidades no seu relacionamento com o po-

³⁰ Os Princípios Empresariais para Combater o Suborno (Business Principles for Countering Bribery) e os documentos para sua implementação estão disponíveis em versão eletrônica, podendo ser encontrados em www.cgu.gov.br/conferenciabrocde/arquivos/Portugues-Principios-Empresariais-para-Combater-o-Suborno.pdf (em português) ou em www.transparency.org/whatwedo/tools/business_principles_for_countering_bribery/1/ (em inglês).

der público. São orientações baseadas na Carta de Princípios de Responsabilidade Social do Instituto Ethos, na Convenção da ONU contra a Corrupção, no 10º. Princípio do Pacto Global e nas diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O compromisso das empresas com esse pacto, por adesão voluntária, representa sua disposição de lidar com questões relacionadas à corrupção de forma ética e efetiva.

Ao aderir ao pacto, a empresa assume o compromisso de implantar procedimentos de orientação e controles preventivos contra a corrupção na gestão de seus processos internos e de suas relações comerciais. A adesão ao pacto pode ser feita pelo *site* www.empresalimpa.org.br.

A seguir, elencamos cinco princípios ou sugestões de como as empresas socialmente responsáveis podem pautar seu comportamento em relação ao financiamento político. Essas cinco sugestões são orientações para a aplicação do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção (*ver Anexo 1*) e dos Princípios Empresariais para Combater o Suborno, no que toca ao tema do financiamento político.

Cinco Princípios de uma Empresa Ética e Transparente

I. Cumprir integralmente a legislação, especificamente no que diz respeito à transparência do financiamento e a não buscar vantagens indevidas;

II. Não apoiar partidos ou candidatos com histórico de corrupção;

III. Definir e tornar pública a postura da empresa em relação ao financiamento político;

IV. Identificar áreas de vulnerabilidade da empresa em relação ao financiamento político e promover o engajamento em projetos de reforma;

V. Cobrar do candidato adesão aos compromissos do Programa Cidades Sustentáveis e ao Pacto pela Transparência Municipal.

I. Cumprir integralmente a legislação

A primeira preocupação de uma empresa que deseje participar do processo democrático por meio do financiamento político deve ser com o cumprimento integral da legislação. Como vimos anteriormente, a legislação brasileira, comparada à de outros países, impõe poucas limitações à participação do setor privado no financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais. Além da proibição desse tipo de financiamento por entidades vinculadas ao setor público, entidades classistas e concessionários ou permissionários de serviços públicos, e da definição de um teto de financiamento por doador, tanto permeável como questionável³¹, as doações do setor privado não são limitadas pela lei. (*Para análise completa da legislação, ver Capítulo 6.*) Como resultado, a maior parte das doações para campanhas no Brasil é proveniente de grandes contribuições de poucas empresas (*ver Capítulo 5*).

Mais do que uma recomendação para uma empresa socialmente responsável, o cumprimento integral da legislação é uma obrigação de qualquer empresa que queira estar em dia com a Justiça de seu país. Dentro do contexto brasileiro, no qual empresas podem realizar contribuições milionárias dentro da lei, sua responsabilidade com o cumprimento da legislação tem importância especial.

Para cumprir a legislação, é necessário conhecer a lei “ao pé da letra”, mas também se torna imperativo conhecer o “espírito da lei”. A opção do legislador brasileiro por um sistema de financiamento sem severas limitações para doações políticas provenientes do setor privado veio casada com duas exigências básicas: primeiro, informar tanto a Justiça Eleitoral quanto os cidadãos sobre a origem e o destino do financiamento e, segundo, não vincular as doações a futuros favores por parte dos eleitos.

O problemático caixa dois

O legislador brasileiro fez uma forte aposta na transparência do financiamento da política e a Justiça Eleitoral contribuiu com a implementação

³¹ A principal finalidade da definição de limites para o financiamento privado é a defesa de um patamar mínimo de equidade entre os financiadores, geralmente atingido pela definição de um valor máximo por doador. A legislação brasileira vincula o teto de doação ao poder aquisitivo das empresas/pessoas físicas, não contribuindo para maior equidade entre os doadores.

dessa exigência por meio de um sistema de prestação de contas informatizado, desde a prestação de contas até a divulgação dos dados ao público. No entanto, o efetivo cumprimento desses preceitos depende da cooperação dos envolvidos. Mesmo que a responsabilidade imediata pela prestação de contas seja do candidato e do partido, o doador tem um papel importante nesse contexto.

Os doadores são freqüentemente apontados como responsáveis pela omissão de doações na prestação de contas. Isso se deve às empresas que aparentemente preferem que suas contribuições para campanhas ou partidos não sejam reveladas. Tais empresas optariam por doar recursos para o caixa dois por uma série de motivos: por receio de ter seu nome associado a escândalos de corrupção ou a políticos com mau desempenho de suas funções; por temerem retaliações caso seu candidato perca a eleição e seu adversário político seja eleito; e por utilizarem recursos do caixa dois da empresa para financiar o caixa dois das campanhas, entre outros motivos.

Mas há argumentos que pesam a favor da transparência e, conseqüentemente, contra o caixa dois, sob o ponto de vista da empresa. Doações não declaradas podem ser justamente o estopim de escândalos que ao serem veiculados pela imprensa poderão macular a imagem da empresa. Doações não declaradas podem ser mais facilmente usadas para fins ilegítimos, como compra de votos, ou desviadas para o bolso dos políticos envolvidos. Os riscos decorrentes da não declaração aumentam a chance de problemas subsequentes para a empresa.

Empresas que têm um compromisso com o fortalecimento da democracia deverão sobrepor o valor da transparência a essas considerações. Caso a doação não possa ser feita de forma transparente, a opção mais correta é não doar.

Transparência nas ações

Uma das armas mais poderosas no combate à corrupção e ao mau uso de recursos públicos e privados é a transparência. A legislação eleitoral brasileira já prevê a prestação de contas de partidos e candidatos, mas as empresas podem contribuir para um processo mais transparente ao assumir posturas proativas e ir além daquilo que a legislação exige.

Em primeiro lugar, a empresa pode ela mesma divulgar suas doações a partidos ou candidatos em seu na internet, por exemplo. Mesmo que a legis-

lação não o exija, a regulação das eleições pelo TSE prevê, desde 2004, a prestação de contas voluntária dos doadores e fornecedores. O TSE providencia formulários específicos no seu *site* para isso. A Justiça Eleitoral confronta essas informações com as prestadas pelos candidatos e partidos. A partir das eleições de 2008, o TSE decidiu que esses dados prestados voluntariamente devem ser divulgados periodicamente ao público durante a campanha eleitoral³². Ao informar a Justiça Eleitoral sobre as doações efetuadas durante as eleições, o doador empresarial manifesta seu compromisso com uma prestação de contas fidedigna e completa e com o direito da sociedade de conhecer as doações antes das eleições.

De qualquer forma, é muito importante que a empresa acompanhe a prestação de contas de partidos e candidatos para ver se suas doações foram registradas corretamente. Mesmo empresas que não fizeram doações deveriam ter por hábito acompanhar tal prestação de contas para verificar se seu nome não foi utilizado indevidamente.

Além disso, as empresas socialmente responsáveis podem dar um passo adiante e priorizar o financiamento a partidos e candidatos que se comprometam a divulgar antecipadamente suas receitas ao eleitorado. A empresa pode incentivar os candidatos a informarem as doações à Justiça Eleitoral já durante a campanha, mesmo que a legislação limite a obrigação da prestação de contas pré-eleitoral aos gastos.

Vantagens para o país, não para a empresa

A decisão de participar do processo eleitoral por meio do financiamento político não deve ser tomada com o objetivo de obter vantagens para a empresa ou para seu setor de atuação. A adoção na prática desse princípio pode esbarrar na definição daquilo que seria uma vantagem obtida indevidamente. O universo das vantagens que poderiam ser obtidas por intermédio do financiamento político é vasto, mas geralmente uma vantagem indevida é aquela que beneficia somente uma empresa ou um setor, muitas vezes em prejuízo de outras empresas ou setores, e/ou que não teria sido obtida caso a empresa ou setor não tivesse apoiado financeiramente o partido ou o candidato.

³² Na adoção dessa medida, o TSE seguiu uma sugestão específica deste projeto do Instituto Ethos e da Transparency International.

A busca de vantagens indevidas não só é ilegal, antiética e moralmente condenável como também corrói o sistema democrático e prejudica a economia do país a médio e longo prazos.

II. Não apoiar partidos ou candidatos com histórico de corrupção

As empresas que valorizam a responsabilidade social e a própria democracia devem conhecer o histórico dos candidatos ou partidos que pretendem apoiar, de modo a não financiar políticos ou partidos que comprovadamente tenham se envolvido em episódios de corrupção anteriormente.

A preocupação com o histórico ético do partido ou candidato é tão ou mais importante do que sua ideologia, as políticas que defende ou mesmo seu desempenho como administrador ou legislador público. Além de ser extremamente prejudicial para o país e para a consolidação democrática, a associação com a corrupção pode prejudicar seriamente a imagem da empresa e sua posição no mercado. Nesse sentido, é conveniente que os candidatos ou partidos financiados por empresas socialmente responsáveis não tenham tido nenhuma condenação por corrupção nem estejam associados a escândalos recorrentes de corrupção, mesmo que ainda não comprovados.

A Lei de Inelegibilidade³³ declara inelegíveis os candidatos que tenham perdido seus mandatos por quebra de decoro parlamentar, por absenteísmo não autorizado, por terem sido condenados criminalmente em sentença transitada em julgado ou por terem infringido alguma das proibições estabelecidas no artigo 54 da Constituição Federal, que basicamente proíbe os parlamentares de estabelecer relações preferenciais com elementos do setor privado. A legislação brasileira deu um grande passo à frente em junho 2010, quando o Congresso aprovou e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a chamada Lei da Ficha Limpa, que torna inelegíveis os candidatos condenados pela Justiça³⁴. Em 2012, o Supremo Tribunal Eleitoral (STF) considerou essa lei constitucional, podendo ser aplicada a casos retroativos a 2010.

³³ Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990, que evoca os artigos 54 e 55 da Constituição Federal.

³⁴ A Lei Complementar nº. 135, de 4 de junho de 2010, define uma lista de infrações e crimes que excluirão candidatos das eleições caso estes tenham sido julgados e condenados por um órgão colegiado da Justiça, tido suas contas reprovadas por irregularidade insanável ou perdido ou renunciado a mandato eletivo.

A aprovação desse projeto foi antecedida por uma grande mobilização da sociedade, com a coleta de 1,3 milhões de assinaturas, pressionando o Congresso. Sua aplicação dependerá em grande parte da vigilância da sociedade e da atuação da Justiça Eleitoral. No entanto, independentemente das decisões judiciais e em apoio a elas, o engajamento das empresas se torna especialmente importante. Os candidatos inaptos não deveriam receber doações de empresas comprometidas com o fortalecimento da integridade no setor público.

Os dados referentes ao histórico do candidato são de caráter público, mas nem sempre estão disponíveis com a facilidade de acesso desejável. Uma possibilidade de manifestar o compromisso com candidatos íntegros é a cooperação em iniciativas para organizar bancos de dados sobre candidatos a cargos eletivos.

III. Definir e tornar pública a postura da empresa em relação ao financiamento político

As empresas têm uma série de escolhas a fazer antes de decidir participar do processo eleitoral por meio do financiamento de partidos e campanhas. Tais escolhas são decorrentes de situações empíricas, mas têm profundas implicações para o tipo de democracia que se está estimulando.

A importância dessas escolhas é tal que é recomendável que as empresas realizem essa discussão antes do período eleitoral e produzam um documento, uma declaração de sua postura em relação ao financiamento político. A elaboração e a divulgação desse documento são atitudes proativas que contribuirão para a lisura, confiabilidade e transparência do processo político.

A primeira escolha é também a mais básica:

- Contribuir financeiramente para partidos e campanhas eleitorais ou não?

Muitos países não permitem a participação de empresas no financiamento político. O estudo feito pela Idea Internacional em 2012 revelou que 20% dos países pesquisados proíbem as contribuições empresariais.

Um argumento contra as contribuições empresariais para partidos e campanhas é a consideração de que as eleições são o momento em que os cidadãos escolhem seus representantes. As doações para partidos e candidatos são uma maneira de expressar preferência eleitoral e, portanto, somente contribuições de pessoas físicas deveriam ser permitidas. Essa posição

foi expressa, por exemplo, pela ex-presidente do Chile, Michelle Bachelet, quando comentou que “as empresas não votam; são as pessoas que votam”³⁵.

As empresas também podem optar por se abster do financiamento político como forma de evitar pressões indevidas por parte de partidos ou candidatos. Os riscos de que sua reputação seja prejudicada por associação a escândalos de corrupção ou de tráfico de influência afastam muitas empresas do financiamento político.

Mas também existe um forte argumento em favor da opção de empresas pelo financiamento político: ao escolherem contribuir para partidos ou candidatos, elas estão financiando o próprio processo democrático.

Caso tenha optado pelo financiamento político, a empresa se depara com a segunda escolha:

- Fazer contribuições para partidos políticos (durante o período eleitoral ou fora dele) ou para candidatos?

A democracia representativa moderna requer partidos políticos sólidos, com plataformas políticas bem definidas. Além disso, legalmente só é possível se candidatar, no Brasil, por intermédio de partidos políticos. Faz sentido então o argumento de que o fortalecimento dos partidos políticos é o fortalecimento da própria democracia.

Por outro lado, em determinadas instâncias existem candidatos cujos históricos e propostas têm identidade com o perfil da empresa. Especialmente no caso de eleições para o legislativo, nas quais existem vários candidatos por partido, a doação para candidatos, e não para partidos, pode ser a opção da empresa. De qualquer forma, deve-se ter em mente que o financiamento de um candidato aumenta o risco de dependência entre este e seu doador. Muitas vezes, pela própria estrutura de financiamento de campanhas no Brasil, o candidato depende de poucos financiadores, criando situações pouco saudáveis em relação à sua independência depois de eleito.

Finalmente, as empresas têm uma terceira escolha a fazer antes de optarem por participar do financiamento político:

- Deve-se ou não autorregular o montante de recursos destinados para as campanhas eleitorais?

A legislação brasileira prevê um limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição para as empresas que desejarem doar dinheiro para partidos

ou candidatos, mas não estipula limites para o montante que um candidato pode receber de uma mesma empresa. Assim, podem existir situações em que um candidato tenha até 100% de seus recursos recebidos de uma única empresa. Essa situação não é ilegal, mas é possível que uma identificação tão estreita entre o candidato ou partido e a empresa leve a indagações sobre a atuação futura do candidato, se eleito.

Há alguns caminhos para a empresa reduzir essa dependência. Uma possibilidade é a doação a partidos políticos em lugar de doações a candidatos individuais. Doações a partidos tendem a ser diluídas em um volume maior de contribuições.

IV. Identificar áreas de vulnerabilidade da empresa em relação ao financiamento político e promover o engajamento em projetos de reforma

Esta quarta sugestão se refere a uma postura proativa que pode ser tomada pelas empresas na sua relação com o poder público. Essa postura visa evitar o risco de pressões por parte de representantes do poder público para que elas efetuem doações a determinados partidos e candidatos.

As vulnerabilidades existem especificamente em áreas de baixa regulação, em que há mais espaço para trocas ilícitas entre representantes do poder público e do poder privado. A identificação das áreas nas quais a empresa é vulnerável em sua relação com o poder público é importante para combater essas deturpações ou distorções de ambos os lados. Tais áreas ou zonas de vulnerabilidade podem abranger um grande número de itens, como contratos com o governo, negociação de dívidas fiscais ou previdenciárias, afrouxamento de fiscalização e trânsito de informações privilegiadas, entre outras. A empresa preocupada com a boa administração de seus recursos, com a concorrência econômica sem distorções e com os valores democráticos terá um interesse intrínseco em abordar essas brechas no funcionamento do Estado.

Assim como pode haver deturpações e distorções por parte de determinados agentes do setor público, também é possível que exista um cenário de deturpações ou distorções do lado empresarial. A postura proativa consiste em identificar as vulnerabilidades da empresa ou de seu setor de atuação e agir de forma individual ou coletiva para saná-las.

³⁵ Discurso proferido por Michelle Bachelet em 23 de novembro de 2006, ao anunciar a agenda de seu governo em relação à probidade, transparência e modernização.

V. Cobrar do candidato apoiado adesão aos compromissos do Programa Cidades Sustentáveis e ao Pacto pela Transparência Municipal

A quinta sugestão remete ao problema do abandono pelos candidatos eleitos de suas promessas de campanha. Esse é um problema grave, que perpassa o espectro político e leva ao desencanto com a política e à disseminação da idéia de que o processo político é incapaz de absorver as demandas sociais e produzir soluções para os problemas públicos.

As empresas podem contribuir para mudar essa situação ao exigir de seus candidatos compromissos públicos com suas promessas de campanha, ao demandar que essas promessas sejam concretas, claramente descritas e com metas quantificadas e, finalmente, ao cobrar dos candidatos eleitos o efetivo cumprimento dessas metas.

A partir de uma iniciativa da Rede Nossa São Paulo, a capital paulista aprovou, em fevereiro de 2008, uma emenda à Lei Orgânica do Município³⁶ que obriga seus próximos prefeitos a divulgar um programa de metas detalhado até 90 dias após assumir o cargo, devendo esse plano de governo conter “as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da administração pública municipal, subprefeituras e distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da Lei do Plano Diretor Estratégico”.

Mas, levando em conta que somente o compromisso, sem a participação e cobrança da população, da imprensa, de entidades e de associações, não é suficiente, a emenda também determina ampla divulgação do Programa de Metas, debate público mediante audiências públicas e prestação de contas semestral do cumprimento das metas, com divulgação de um relatório anual.

Com o objetivo de ampliar nacionalmente a experiência pioneira lançada em São Paulo, a Rede Nossa São Paulo, com o apoio do Instituto Ethos e da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, apresentou à Câmara dos Deputados, em julho de 2011, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 52/2011, que prevê a obrigatoriedade do Programa

de Metas para os governos federal, estaduais e municipais em todo o país (*ver Anexo 2*). O deputado Paulo Teixeira (PT) assina como autor da proposição e outros 173 parlamentares a subscrevem como coautores. Em agosto de 2011, a PEC 52/2011 foi apensada à PEC 10/2011, do deputado Luiz Fernando Machado (PSDB). Desde então, as duas tramitam juntas na Câmara Federal.

As empresas brasileiras, como maiores financiadoras de campanha do país, estão em posição única para exigir que candidatos em campanha formulem propostas concretas e quantificáveis e que candidatos eleitos respeitem e cumpram esses compromissos. Caberá então aos eleitores escolher dentre as propostas apresentadas aquelas que melhor atendam às suas demandas e ao conjunto da sociedade e cobrar o cumprimento dos compromissos de campanha.

Outra importante iniciativa relacionada ao processo eleitoral é o Programa Cidades Sustentáveis³⁷, também desenvolvido em parceria pela Rede Nossa São Paulo, Instituto Ethos e Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis. Iniciado em julho de 2010, o programa oferece aos candidatos a prefeito uma agenda completa de sustentabilidade urbana e um conjunto de indicadores associados a essa agenda, que é enriquecida por casos exemplares nacionais e internacionais como referências a serem seguidas. A iniciativa inclui uma ampla campanha para sensibilizar os eleitores a escolher a sustentabilidade como critério de voto e estimular os candidatos a se comprometerem com o desenvolvimento sustentável, assinando a Carta Compromisso do Programa Cidades Sustentáveis (*ver Anexo 3*).

Em julho de 2012, o Instituto Ethos, por meio do projeto Jogos Limpos Dentro e Fora dos Estádios, lançou uma iniciativa referente à transparência nos gastos públicos municipais que envolve os candidatos a prefeito nas cidades-sedes da Copa do Mundo de 2014 e no Rio de Janeiro, que promoverá a Olimpíada de 2016. Trata-se do Pacto pela Transparência Municipal (*ver Anexo 4*), que tem como objetivo comprometer os futuros administradores municipais com a transparência nos processos de decisão e nos investimentos para as obras necessárias à realização desses megaeventos no país. Entre os compromissos a serem assumidos pelos candidatos por meio desse pacto estão a regulamentação no município da Lei de Acesso à Informação e a melhoria do Índice de Transparência

³⁶ Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo nº. 08/07.

³⁷ Saiba mais sobre o Programa Cidades Sustentáveis em www.cidadessustentaveis.org.br.

Municipal, criado pelo projeto para medir o nível de acesso da população aos dados da prefeitura.

A força do coletivo

Muitos dos temas aqui abordados ganharão mais força e peso político quando tratados em uma ação coletiva das empresas que subscrevem esses princípios. Ao firmar uma posição conjunta, elas estão enviando uma poderosa mensagem, que poderá lhes trazer benefícios em diferentes âmbitos. Essa mensagem:

- Indica aos consumidores dos produtos ou serviços da empresa sua disposição de participar do processo democrático de maneira consciente, transparente e ética;
- Indica aos políticos os limites e os procedimentos preferenciais da empresa em relação ao financiamento político, o que pode, inclusive, protegê-la de pressões indevidas;

- Mostra às autoridades a disposição da empresa de contribuir para a transparência no processo eleitoral;

- Indica para os parceiros de negócios da empresa que sua postura ética não se restringe à sua atuação no mercado e estimula outras empresas a agir da mesma forma.

A contribuição do setor privado com a consolidação da democracia passa também pelo seu papel no financiamento de partidos e eleições. As empresas, que têm um peso fundamental no financiamento das campanhas e de partidos políticos no Brasil, também têm a oportunidade de contribuir para a integridade desse processo, assumindo coletivamente compromissos que fortaleçam o cumprimento da legislação atual e ao mesmo tempo semeiem novas idéias a respeito do aperfeiçoamento do sistema de financiamento político no Brasil.

Quadro-Resumo das Sugestões para a Ação de Empresas Socialmente Responsáveis em Relação ao Financiamento Político

I. Cumprir integralmente a legislação.

- Declarar à Justiça Eleitoral, em formulário próprio, as doações feitas para partidos e candidatos;
- Divulgar no site da empresa as doações feitas para partidos e candidatos;
- Caso a divulgação da doação não seja do interesse da empresa, a melhor opção é não doar;
- Assegurar-se de que os partidos e candidatos estão declarando adequadamente as doações da empresa;
- Priorizar o financiamento a partidos e candidatos que se comprometam com a divulgação antecipada de suas contas partidárias e de campanha;
- Não buscar obter vantagens indevidas por meio do financiamento político.

II. Não apoiar partidos ou candidatos com histórico de corrupção.

- Procurar conhecer o histórico do candidato, tanto em termos de seu desempenho anterior em cargos públicos como em termos éticos;
- Cooperar com iniciativas para organizar bancos de dados sobre candidatos a cargos eletivos.

III. Definir e tornar pública a postura da empresa em relação ao financiamento político.

- Decidir sobre contribuir ou não para partidos e campanhas;
- Decidir sobre doar para partidos políticos ou para candidatos;
- Decidir sobre autorregulação do montante destinado ao financiamento político.

IV. Identificar áreas de vulnerabilidade da empresa com relação ao financiamento político e promover o engajamento em projetos de reforma.

- Identificar as áreas de vulnerabilidade;
- Escolher entre atuar individual ou coletivamente.

V. Cobrar do candidato apoiado adesão aos compromissos propostos pelas iniciativas:

- Programa Cidades Sustentáveis;
- Pacto pela Transparência Municipal, do projeto Jogos Limpos Dentro e Fora dos Estádios.

09

Organizações nacionais atuantes no controle do financiamento público

Abracci

A Articulação Brasileira contra a Corrupção e Impunidade (Abracci)³⁸ é uma rede de organizações engajadas na luta contra a corrupção. Ela articula as ações dessas organizações e faz a ponte com o movimento internacional contra a corrupção, encabeçado pela Transparency International.

Amarribo Brasil

A Amarribo Brasil³⁹ é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que surgiu como Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo) para atuar em sinergia com a sociedade civil, a administração pública, lideranças políticas e a iniciativa privada no acompanhamento da gestão dos bens públicos e da preservação dos valores e do patrimônio cultural da cidade de Ribeirão Bonito (SP). Nesse sentido, teve atuação decisiva no processo de impeachment de um prefeito da cidade. No site da organização é possível fazer download do livro O Combate à Corrupção nas Prefeituras, no qual a experiência de enfrentamento da corrupção no município é relatada. Por sua atuação pela ética na gestão pública, deu origem a um movimento que hoje congrega cerca de 200 organizações. E foi credenciada pela Transparency International como seu capítulo no Brasil.

Artigo 19

A Artigo 19 (Article 19)⁴⁰ é uma organização não governamental internacional voltada para a garantia de liberdade de expressão e para o acesso à informação em todo o mundo. Seu nome faz menção ao artigo da Declaração Universal dos Direitos

³⁸ Para informar-se sobre a Abracci, acesse www.abracci.org.br.

³⁹ Para conhecer melhor a Amarribo, acesse www.amarribo.org.br.

⁴⁰ Para saber mais sobre a Artigo 19, acesse <http://artigo19.org>.

Humanos relativo ao tema. A organização atua para que “todos e todas, em qualquer lugar, possam se expressar de forma livre, acessar informação e desfrutar de liberdade de imprensa”. Suas estratégias de atuação incluem advocacy e campanha pela implementação de padrões internacionalmente reconhecidos nas áreas de liberdade de expressão e informação, monitoramento e pesquisa, desenvolvimento jurídico, litígio e formação.

Instituto Ágora

O Instituto Ágora em Defesa do Eleitor e da Democracia⁴¹ é uma entidade da sociedade civil sem fins lucrativos cuja missão é contribuir para o alargamento da cidadania por meio do investimento em educação e incentivo à participação política, com a implantação das Ouvidorias do Eleitor, mecanismo de interferência na governabilidade. Tem por visão a implantação dessas ouvidorias nos municípios do território nacional.

Inesc

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)⁴² é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que atua no monitoramento do orçamento público com a perspectiva dos direitos humanos. Trabalha com duas principais linhas de ação: o fortalecimento da sociedade civil e a ampliação da participação social em espaços de deliberação de políticas públicas. Em todas as suas publicações e intervenções sociais, utiliza o instrumental orçamentário como eixo fundamental para o fortalecimento e promoção da cidadania.

Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)

O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)⁴³ é uma rede formada por entidades da sociedade civil, movimentos, organizações sociais e religiosas, que tem como objetivo garantir a aplicação da Lei 9.840, de combate à corrupção

eleitoral⁴⁴. Instituído durante o período eleitoral de 2002, o MCCE ampliou sua atuação e hoje funciona de forma permanente, com ações em todo o país. No site da organização há um dossiê com os 623 casos de políticos cassados por corrupção eleitoral.

Rede Nossa São Paulo

A Rede Nossa São Paulo⁴⁵ foi lançada em maio de 2007, a partir da percepção de que a atividade política no Brasil, as instituições públicas e a democracia estão com a credibilidade abalada perante a população. Com proposta de expansão em rede, sem presidência ou diretoria, o movimento reúne aproximadamente 400 organizações da sociedade civil localizadas na metrópole. Sua principal proposta é comprometer a sociedade e as futuras administrações municipais com um plano de metas capaz de oferecer melhorias significativas na qualidade de vida do paulistano.

Em fevereiro de 2008, a Nossa São Paulo conseguiu uma importante vitória: a aprovação de da Emenda nº. 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que instituiu a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo, bem como sua prestação de contas para a população. Com a lei aprovada, o governante da maior cidade do país tem 90 dias, a partir de sua posse, para divulgar suas ações estratégicas, com indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da administração municipal.

Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis

Também chamada de Rede Social de Cidades, a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis⁴⁶ é constituída por movimentos e iniciativas que têm como objetivo fomentar a qualidade de vida nas cidades brasileiras, por meio do comprometimento da sociedade e de sucessivos governos com um comportamento ético e com o desenvolvimento justo e sustentável. Sua missão é articular de forma

⁴¹ Para mais informações sobre o Instituto Agora, acesse www.institutoagora.org.br.

⁴² Saiba mais sobre o Inesc em www.inesc.org.br.

⁴³ Para saber mais sobre o MCCE, acesse www.lei9840.org.br.

⁴⁴ A Lei 9.840 foi sancionada em 28 de setembro de 1999.

⁴⁵ Para conhecer melhor a Rede Nossa São Paulo, acesse www.nossasaopaulo.org.br.

⁴⁶ Obtenha mais informações sobre a Rede Social de Cidades em <http://rededecidades.ning.com/>.

corresponsável os esforços dos movimentos e iniciativas locais para a construção de cidades e territórios justos e sustentáveis, tendo como valor essencial a democracia participativa.

Transparência Brasil

A Transparência Brasil⁴⁷ é uma organização independente e autônoma, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não governamentais comprometidos com o combate à corrupção. No site da organização, a ferramenta “Excelências” permite que o eleitor ou a empresa interessada em fazer uma doação a um político com mandato possa acompanhar a assiduidade do parlamentar, sua participação em comissões, apresentações de projetos, eventuais

⁴⁷ Para mais informações sobre a Transparência Brasil, acesse www.transparencia.org.br

processos judiciais e os doadores de suas últimas campanhas. Outra ferramenta de busca, chamada “Às Claras”, permite saber quem são os financiadores de cada político eleito, bem como os investimentos que empresas e pessoas físicas realizaram nas recentes eleições.

Voto Consciente

O Movimento Voto Consciente⁴⁸ é uma entidade cívica e apartidária formada por voluntários. O trabalho da organização é acompanhar o desempenho dos vereadores nas câmaras municipais e dos deputados estaduais nas diversas assembleias, participando da discussão sobre políticas públicas e acompanhando o trabalho parlamentar.

⁴⁸ Para saber mais sobre o Movimento Voto Consciente, acesse www.votoconsciente.org.br

Anexos

Anexo 1

Compromisso contra a corrupção

A adoção de procedimentos corretos no financiamento de campanhas eleitorais pressupõe um comprometimento maior das empresas com o combate à corrupção em geral. Para encorajar o engajamento público do meio empresarial nessa luta foi lançado o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, uma iniciativa conjunta do Instituto Ethos, do Uniethos, da Patri Relações Governamentais & Políticas Públicas, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e do Comitê Brasileiro do Pacto Global.

O documento contém uma série de diretrizes e procedimentos a serem adotados pelas empresas e entidades signatárias no relacionamento com os poderes públicos e com o mercado. Seu teor foi baseado na Carta de Princípios de Responsabilidade Social do Instituto Ethos, na Convenção da ONU contra a Corrupção, no 10º. Princípio do Pacto Global e nas Diretrizes para as Empresas Multinacionais da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O texto final foi apresentado em 22 de junho de 2006, durante a Conferência Internacional 2006 – Empresas e Responsabilidade Social, promovida pelo Instituto Ethos em São Paulo. Para chegar aos termos definitivos, uma ampla discussão foi realizada. Em duas edições do Seminário Internacional Desafios para o Combate à Corrupção: o Papel das Empresas – uma em São Paulo, em outubro de 2005, e outra no Rio de Janeiro, em novembro do mesmo ano – empresários de diversos setores puderam contribuir para a elaboração do conteúdo. O texto permaneceu disponível para consulta pública desde seu lançamento, em 9 de dezembro de 2005, Dia Internacional contra a Corrupção, até 13 de março de 2006, permitindo que os interessados enviassem novas contribuições.

Ao aderir ao pacto, a empresa assume o compromisso de implantar procedimentos de orientação e controles preventivos contra a corrupção na gestão de seus processos internos e de suas relações comerciais. Dentre esses procedimentos está a adoção do comportamento proposto nesta publicação em relação ao financiamento de campanhas eleitorais.

A adesão pode ser feita pelo portal Empresa Limpa (www.empresalimpa.org.br).

A seguir, a íntegra do documento.

Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção

AS EMPRESAS E DEMAIS ORGANIZAÇÕES SIGNATÁRIAS DESTE PACTO,

- Conscientes de que a sociedade civil brasileira espera dos agentes econômicos a declaração de adesão a princípios, atitudes e procedimentos que possam mudar a vida política do país, assim como anseia pela efetiva prática de tais princípios;
- Desejosas de oferecer à nação uma resposta à altura das suas expectativas;
- Determinadas a propagar boas práticas de ética empresarial, que possam erradicar a corrupção do rol das estratégias para obter resultados econômicos;
- Cientes de que a erradicação das práticas ilegais, imorais e antiéticas depende de um esforço dos agentes econômicos socialmente responsáveis para envolver em tais iniciativas um número cada vez maior de empresas e organizações civis;

ASSUMEM PUBLICAMENTE OS COMPROMISSOS DE:

1. Adotar, ou reforçar, todas as ações e procedimentos necessários para que as pessoas que integram as suas estruturas conheçam as leis a que estão vinculadas, ao atuarem em nome de cada uma das Signatárias ou em seu benefício, para que possam cumpri-las integralmente, especialmente nos relacionamentos com agentes públicos¹:

- § no exercício da cidadania;
- § na qualidade de integrante da coletividade e, portanto, constitucionalmente, agente do desenvolvimento sustentável.
- § como contribuinte;
- § na condição de fornecedor ou adquirente de bens ou serviços para ou do governo;
- § como postulante a, ou no exercício de concessão, autorização ou permissão, ou de vínculo equivalente com o governo²;
- § em qualquer outra condição ou com qualquer outro objetivo.

1.1. Para atingir tal objetivo, comprometem-se a implantar procedimentos internos para divulgação, orientação e respostas a consultas sobre os institutos jurídicos aplicáveis aos relacionamentos acima, incluindo, sem qualquer limitação, os dispositivos que tratam de:

- § corrupção ativa de atividades brasileiras e estrangeiras;
- § corrupção passiva;
- § concussão;
- § improbidade administrativa;
- § fraude em concorrência pública;
- § crimes contra a ordem econômica e tributária;
- § limites e formas das contribuições a campanhas eleitorais.

2. Proibir ou reforçar a proibição de que qualquer pessoa ou organização que atue em nome das Signatárias ou em seu benefício dê, comprometa-se a dar ou ofereça suborno, assim entendido qualquer tipo de vantagem patrimonial ou extrapatrimonial, direta ou indireta, a qualquer agente público, nem mesmo para obter decisão favorável aos seus negócios.

2.1. Para permitir a concretização do pactuado neste parágrafo, comprometem-se a:

- § elaborar, aprovar e determinar que sejam divulgados e cumpridos textos normativos internos (Código de Conduta Ética e/ou Política de Integridade) que expressem de forma inequívoca a proibição aqui declarada;
- § implantar programa de treinamento nos textos normativos internos;
- § implantar um sistema de comunicação e verificação das práticas éticas (Ouvidoria);
- § adotar um sistema financeiro que permita a individualização dos diversos tipos de receitas, despesas e custos, e que, além de atender aos requisitos legais, seja eficaz na prevenção contra pagamentos em desconformidade com os textos normativos internos, e favoreça a sua detecção.

¹ "Agente público" para os fins deste Pacto é toda e qualquer pessoa integrante da estrutura de qualquer um dos três poderes, de qualquer ente da federação, ou investida de poderes para representar um órgão público, seja funcionário, administrador, ocupante de cargo eletivo ou candidato a cargo eletivo.

² "Governo" é qualquer órgão ou repartição da administração pública direta ou indireta, incluindo fundações e organizações mantidas majoritariamente com recursos públicos, vinculado a qualquer dos três poderes de qualquer ente da Federação.

3. Proibir ou reforçar a proibição de que qualquer pessoa ou organização que aja em nome das Signatárias ou em seu benefício faça contribuição para campanhas eleitorais visando a obtenção de vantagem de qualquer espécie ou com o objetivo de evitar perseguições ou preterições ilegais.

3.1. Para permitir o cumprimento do pactuado neste parágrafo, as Signatárias se comprometem a:

§ somente realizar contribuições a campanhas eleitorais dentro dos estritos limites da lei;

§ ao fazê-lo, observar a forma, o lugar e os demais requisitos de legitimidade;

§ conferir o correto registro dos valores contribuídos junto à agremiação partidária responsável e perante o órgão da Justiça Eleitoral, denunciando qualquer irregularidade que venham a detectar.

4. Proibir ou reforçar a proibição de que qualquer pessoa ou organização que aja em nome das Signatárias, seja como representante, agente, mandatária ou sob qualquer outro vínculo, utilize qualquer meio imoral ou antiético nos relacionamentos com agentes públicos.

4.1. Para garantir a observância do disposto neste parágrafo as Signatárias se comprometem a:

§ implantar mecanismos internos de verificação e comprovação da proporcionalidade e razoabilidade dos pagamentos feitos a representantes, agentes, mandatárias e outras pessoas ou organizações com as quais mantenham vínculos afins;

§ dotar tais mecanismos internos de ferramentas que impeçam e revelem qualquer tentativa de burlar essa determinação de comportamento ético por ardis ou meios indiretos.

5. Divulgar para outros agentes econômicos, entidades e associações do relacionamento das Signatárias os princípios expressos no presente Pacto.

6. Apoiar e colaborar com os Poderes Públicos em qualquer apuração de suspeita de irregularidade ou violação da lei ou dos princípios éticos refletidos no presente Pacto, tornando disponível para eles seus livros, registros e arquivos, independentemente de ordem judicial, sempre em estrito respeito à legislação vigente.³

7. As Signatárias, ou qualquer pessoa ou organização que atue em nome das Signatárias ou em seu benefício, se comprometem a consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), da Controladoria-Geral da União, a fim de verificar se as pessoas físicas ou jurídicas que atuam como fornecedores em sua cadeia produtiva foram declaradas inidôneas pela administração pública, evitando sempre que possível estabelecer relação de negócio com as pessoas sancionadas.

8. O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, a Patri Relações Governamentais & Políticas Públicas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e o Comitê Brasileiro do Pacto Global, na condição de promotores do presente Pacto, assumem as responsabilidades adicionais de:

§ criar e tornar disponíveis em seu as ferramentas necessárias à sua implementação, incluindo modelos de políticas de integridade e códigos de ética, ferramentas de implementação e gestão dos compromissos que formam o Pacto, casos de boas práticas e outras sugestões;

§ incentivar as entidades que apoiam as micro e pequenas empresas a implantar sistemas de orientação sobre os princípios legais que lhes permitam aderir e cumprir o presente Pacto.

9. As entidades que integram o Conselho de Mobilização e as demais entidades de classe signatárias deste Pacto assumem a responsabilidade adicional de:

§ tomar todas as iniciativas para que um número cada vez maior de empresas e organizações afiliadas venha a aderir ao presente Pacto.

³ A cláusula 6 passou a ter uma nova redação a partir de 1º de agosto de 2006, por decisão do Comitê Organizador e do Conselho de Mobilização do Pacto.

Anexo 2

Compromisso com um plano de governo

A partir de uma iniciativa da Rede Nossa São Paulo, a capital paulista aprovou, em fevereiro de 2008, a Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo nº. 08/07, que obriga seus próximos prefeitos a divulgar um programa de metas detalhado até 90 dias após assumir o cargo. Com o objetivo de ampliar nacionalmente essa experiência pioneira, a Rede Nossa São Paulo, com o apoio do Instituto Ethos e da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, apresentou à Câmara dos Deputados, em julho de 2011, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 52/2011, que prevê a obrigatoriedade do Programa de Metas para os governos federal, estaduais e municipais em todo o país.

O deputado Paulo Teixeira (PT) assina como autor da proposição e outros 173 parlamentares a subscrevem como coautores. Em agosto de 2011, a PEC 52/2011 foi apensada à PEC 10/2011, do deputado Luiz Fernando Machado (PSDB). Desde então, as duas tramitam juntas na Câmara Federal.

Proposta de Emenda à Constituição nº. 52, de 2011

(Do deputado Paulo Teixeira e outros)

Altera os artigos 48 e 84 da Constituição Federal, prevendo a obrigatoriedade de apresentação do Programa de Metas e Prioridades para os governos federal, estaduais e municipais.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O art. 84 da Constituição da República, mantidos o “caput”, os demais incisos e o parágrafo único com a redação atual, passa a vigorar acrescido do inciso XXVIII com a seguinte redação:

“XXVIII – enviar ao Poder Legislativo o Programa de Metas e Prioridades de seu mandato até 90 dias após sua posse, inclusive em caso de reeleição”.

Art. 2º. Fica acrescentado ao art. 84 da Constituição da República o art. 84-A com a seguinte redação:

“Art. 84-A – O Presidente da República, os Governadores de Estados e os Prefeitos, eleitos ou reeleitos, apresentarão à sociedade civil e ao Poder Legislativo competente o Programa de Metas e Prioridades de sua gestão, até noventa dias após a respectiva posse, que discriminará expressamente: as ações estratégicas, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas e qualitativas para cada um dos setores da Administração Pública direta e indireta por unidades regionais de planejamento e desenvolvimento, observando, no mínimo, os objetivos, diretrizes, ações, programas e intervenções estratégicas e outros conteúdos conexos, apresentados como propostas da campanha eleitoral devidamente registradas no órgão eleitoral competente, conforme as disposições deste artigo.

§ 1º. – O Presidente da República adotará no seu Programa de Metas e Prioridades, onde couber, a região integrada de desenvolvimento econômico social e outras qualificações regionais adequadas como unidades regionais nacionais.

§ 2º. – O Governador de Estado adotará no seu Programa de Metas e Prioridades, onde couber, a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião como unidades regionais estaduais, observando quanto à primeira os objetivos, diretrizes e programas estratégicos de impacto intermunicipal constantes de plano metropolitano elaborado com a participação da população, das autoridades municipais executivas e legislativas e aprovado como lei pela Assembleia Legislativa correspondente.

§ 3º. – O Prefeito Municipal adotará no seu Programa de Metas e Prioridades, onde couber, as Subprefeituras e os distritos como unidades regionais municipais, observando os objetivos, diretrizes, programas e ações estratégicas de desenvolvimento urbano-rural e outros conteúdos constantes da lei municipal do plano diretor elaborado com a participação da população, abrangendo os planos especiais de prevenção e combate às inundações e seus impactos prejudiciais, de mobilidade urbana, de transporte de pessoas e cargas, de acesso à moradia digna, de saneamento básico, inclusive de redução na geração, reciclagem e disposição final dos resíduos sólidos, de lazer, de combate à poluição, de recuperação ambiental e de aplicação da política nacional das mudanças climáticas no âmbito local, de educação, saúde, segurança pública e de desenvolvimento de atividades econômicas nas áreas rural e urbana do território municipal.

§ 4º. – O Programa de Metas e Prioridades a que se refere este artigo priorizará as ações, serviços e investimentos diretamente voltados para a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável, valorizando a dignidade da pessoa humana mediante a erradicação da miséria, reduzindo a marginalidade social, universalizando o atendimento dos serviços públicos, o gozo efetivo dos direitos sociais fundamentais e o pleno exercício da cidadania por todos com vistas à concretização dos objetivos fundamentais da República inscritos nos arts. 1º. e 3º. desta Constituição.

§ 5º. – O Prefeito de municípios com cidade de população inferior a vinte mil habitantes apresentará Programa de Metas e Prioridades resumido observado o disposto no parágrafo anterior.

§ 6º. – O Programa de Metas e Prioridades será imediata e amplamente divulgado por meio eletrônico e outros meios de comunicação de massa de amplo alcance e debatido publicamente no âmbito do respectivo Poder Legislativo, podendo receber comentários e sugestões, por meio de destaques, que poderão ser incorporados ao texto original.

§ 7º. – Os conteúdos do Programa de Metas e Prioridades serão incorporados nas leis orçamentárias para seu efetivo cumprimento.

§ 8º. – O Poder Executivo divulgará amplamente, até 30 de abril, 31 de agosto e 31 de dezembro de cada ano, os relatórios quadrimestrais de desempenho da execução do Programa de Metas e Prioridades.

§ 9º. – O Poder Executivo divulgará, até noventa dias após a respectiva posse, os indicadores de desempenho relativos à execução do Programa de Metas e Prioridades, os quais serão elaborados e fixados visando a promoção do desenvolvimento sustentável conforme os seguintes critérios:

- a) erradicação da miséria;
- b) inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;
- c) atendimento das funções sociais urbanas e rurais com melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente;
- d) promoção do cumprimento da função social da propriedade urbana e rural nos termos previstos nos arts. 182 e 186 desta Constituição;
- e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;
- f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;
- g) universalização do atendimento dos serviços públicos com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população;
- h) promoção da transparência e da ética na gestão pública;
- i) promoção de uma economia inclusiva, verde e responsável.

§ 10º. – As alterações programáticas que se tornarem convenientes, a critério do Poder Executivo, sempre em conformidade com as leis do País, deverão ser justificadas por escrito e amplamente divulgadas, com as respectivas justificativas, pelos meios de comunicação previstos neste artigo e encaminhadas previamente ao início de sua implementação ao respectivo Poder Legislativo.”

Art. 2º. O art. 48 da Constituição da República passa a vigorar, acrescido do inciso XVI, com a seguinte redação: “XVI – propor sugestões, acréscimos e críticas ao Programa de Metas e Prioridades apresentado pelo Presidente da República.”

Art. 3º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de julho de 2011

JUSTIFICATIVA

Esta proposta de lei destina-se a estimular a melhoria da gestão pública e a permitir à população melhor avaliação e o controle das ações, obras e serviços realizados pelo Poder Executivo nos diferentes entes federativos da nação brasileira. O conteúdo desta lei não acarreta qualquer restrição ao juízo discricionário dos candidatos a cargos majoritários ou daqueles que forem eleitos para o exercício de tais cargos.

Esta proposta de lei representa, portanto, um grande avanço no aperfeiçoamento da democracia, ao promover a democracia participativa. Nos termos do parágrafo único do art. 1º. da Constituição Federal, todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos nela estabelecidos. Ao escolher seus representantes, o povo não abdica do seu poder de acompanhar e fiscalizar as ações de governo, bem como de influir sobre as decisões governamentais durante todo o período dos respectivos mandatos. Esta compreensão encontra-se acolhida no mesmo dispositivo quando qualifica o Estado Brasileiro como Estado Democrático de Direito. E mais ainda, o Brasil assume também a condição de República, isto é, Estado que adota a temporariedade dos mandatos eletivos e a prestação de contas como princípios constitucionais basilares da nação brasileira.

O Brasil, que é detentor de uma grande sociobiodiversidade e da maior diversidade biológica do planeta e se posiciona cada vez mais como um protagonista global relevante, precisa caminhar rapidamente em direção aos novos paradigmas do desenvolvimento. Esta proposta de lei estimula a implementação em todo o território nacional de um modelo de desenvolvimento socialmente, economicamente e ambientalmente sustentável que elimine a miséria, reduza as desigualdades sociais e econômicas, promova os direitos humanos e a equidade no acesso aos direitos civis, melhore a gestão pública e a qualidade dos serviços públicos, amplie a transparência e o combate à corrupção e assegure uma relação amigável entre os processos produtivos da sociedade e os processos naturais, promovendo a conservação, a recuperação e o uso sustentável dos ecossistemas.

Anexo 3

Compromisso com a sustentabilidade urbana

Outra importante iniciativa relacionada ao processo eleitoral é o Programa Cidades Sustentáveis, desenvolvido em parceria pela Rede Nossa São Paulo, Instituto Ethos e Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis. Iniciado em julho de 2010, o programa oferece aos candidatos a prefeito uma agenda completa de sustentabilidade urbana e um conjunto de indicadores associados a essa agenda, que é enriquecida por casos exemplares nacionais e internacionais como referências a serem seguidas. A iniciativa inclui uma ampla campanha para sensibilizar os eleitores a escolher a sustentabilidade como critério de voto e estimular os candidatos a se comprometerem com o desenvolvimento sustentável, assinando esta Carta Compromisso.

Carta Compromisso do Programa Cidades Sustentáveis

Eu, _____, pré-candidato(a) pelo Partido _____, a prefeito(a) da cidade _____, Estado _____, assumo a responsabilidade, caso minha candidatura seja validada na convenção partidária, a partir deste momento, **por meio da assinatura da Carta Compromisso abaixo**, de adotar o Programa Cidades Sustentáveis.

CARTA COMPROMISSO

1. Assumo o compromisso com a Plataforma Cidade Sustentáveis.
2. Concordo em produzir um documento de Diagnóstico da Situação Atual que contenha, no mínimo, os indicadores básicos da Plataforma Cidades Sustentáveis e que sirva de referência para o estabelecimento de um Plano de Metas, contemplando os 12 eixos da Plataforma, para os quatro anos da gestão. O Diagnóstico e o Plano de Metas serão apresentados em até 90 dias após a data da nossa posse. Uma revisão do Plano de Metas poderá ser feita no final do primeiro ano da gestão e deverá ser acompanhada de notas explicativas.
3. Concordo em atualizar e divulgar, no mínimo, os indicadores básicos da Plataforma no final de cada ano da gestão.
4. Concordo em publicar e divulgar um relatório de prestação de contas que contenha, no mínimo, os indicadores básicos da Plataforma e um primeiro balanço do Plano de Metas em andamento. As informações serão apresentadas em audiência pública, no final do segundo ano da gestão.
5. Concordo em publicar e divulgar, no mínimo, os indicadores básicos da Plataforma e o balanço do Plano de Metas da gestão, assim como apresentá-los em audiência pública, em até cinco meses antes do final do mandato.

(Estes compromissos podem comportar demandas locais extras, em documento anexo.)

Local e data: _____

Nome: _____

E-mail: _____

Telefone: _____

Anexo 4

Compromisso com a transparência

Em julho de 2012, o Instituto Ethos, por meio do projeto Jogos Limpos Dentro e Fora dos Estádios, lançou uma iniciativa referente à transparência nos gastos públicos municipais que envolve os candidatos a prefeito nas cidades-sedes da Copa do Mundo de 2014 e no Rio de Janeiro, que promoverá a Olimpíada de 2016. Trata-se do Pacto pela Transparência Municipal, que tem como objetivo comprometer os futuros administradores municipais com a transparência nos processos de decisão e nos investimentos para as obras necessárias à realização desses megaeventos no país. Entre os compromissos a serem assumidos pelos candidatos por meio desse pacto estão a regulamentação no município da Lei de Acesso à Informação e a melhoria do Índice de Transparência Municipal, criado pelo projeto para medir o nível de acesso da população aos dados da prefeitura.

Pacto pela Transparência Municipal

Caras cidadãs, caros cidadãos,

Considerando:

- a) que a corrupção é um dos principais entraves ao desenvolvimento do Brasil e que, na luta para combatê-la, a transparência da administração pública configura-se como um eixo fundamental;
- b) que a Lei Complementar nº. 131/2009 obriga todos os municípios, Estados, o Distrito Federal e a União a disponibilizarem, em tempo real, informações detalhadas sobre sua execução orçamentária e financeira e que a Lei Federal nº. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) consagra o direito de acesso a qualquer informação pública proveniente de cada um dos órgãos da administração pública direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e das esferas federal, estadual, distrital e municipal;
- c) que o Brasil é integrante e copresidente da Parceria para Governo Aberto, iniciativa internacional que tem o objetivo de assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis, e que, nessa condição, nosso país se compromete a liderar pelo exemplo e a contribuir para o avanço de governos abertos;
- d) que os megaeventos esportivos, a serem realizados em 12 cidades brasileiras, trarão grande visibilidade para o país, criando uma oportunidade única para a busca de uma gestão pública transparente durante os preparativos desses eventos;
- e) que a constituição de câmaras temáticas de transparência da Copa do Mundo FIFA 2014, que buscam soluções adequadas para garantir a transparência da organização desse evento, em todos os níveis de governo, indica um compromisso das cidades-sede com o tema;

Eu, _____, candidato(a) pelo Partido _____, a prefeito(a) da cidade _____, Estado _____, firmo aqui os seguintes compromissos, no sentido de atuar por uma administração pública mais transparente:

1. Adotar os princípios da Lei de Acesso à Informação e os compromissos da Parceria para Governo Aberto para a transparência e a prestação de contas à sociedade quanto ao orçamento e às decisões da administração pública durante o meu mandato;
2. Desenvolver e implantar ações que visem à melhoria do Índice de Transparência Municipal, construído pelas organizações do projeto Jogos Limpos Dentro e Fora dos Estádios (em documento anexo), divulgando os resultados em audiência pública, conjuntamente com o Plano de Metas, indicado pela Carta Compromisso do Programa Cidades Sustentáveis;
3. Incluir no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na prestação de contas anual do meu município, a identificação das despesas diretas e indiretas com a realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, em anexo próprio, de forma a evidenciar as metas, os programas de trabalho, os grupos de despesa, as fontes de recursos e o grau de execução orçamentária, e garantir que, na LOA, constem o detalhamento correspondente com o devido destaque e os demonstrativos de execução orçamentária e financeira;
4. Regulamentar ou propor a regulamentação da Lei de Acesso à Informação em meu município, tendo como parâmetros os itens a seguir: clareza nos critérios de classificação de informações como sigilosas; ausência de exigências que inviabilizem a solicitação de informações; responsabilidade do órgão acionado em responder à solicitação, ainda que a informação requeri-

da esteja sob a guarda de outro órgão público; existência de mais de um canal para solicitação de informações (por exemplo, portais da internet, salas de atendimento ao cidadão, telefone etc.); e a criação de comissões específicas para avaliação e monitoramento da lei, julgamento de recursos e apoio ao cidadão;

(Caso o município já possua decreto) 4. Garantir que a norma de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em meu município e sua implementação sigam os seguintes parâmetros: clareza nos critérios de classificação de informações como sigilosas; ausência de exigências que inviabilizem a solicitação de informações; responsabilidade do órgão acionado em dar a informação, ainda que a mesma requerida esteja sob a guarda de outro órgão público; existência de mais de um canal para solicitação de informações (por exemplo, portais da internet, salas de atendimento ao cidadão, telefone etc.); e a criação de comissões específicas para avaliação e monitoramento da lei, julgamento de recursos e apoio ao cidadão;

5. Implantar em meu município as propostas discutidas e priorizadas pelo poder público, pela sociedade civil e pelos conselhos de políticas públicas durante a 1ª. Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial) e suas etapas preparatórias.

Local e data: _____

Assinatura : _____

Realização:



Parceiros Institucionais:



Parceiro Estratégico:



Patrocinadores:

