

A responsabilidade das empresas no processo eleitoral

Edição 2014



A responsabilidade
social das empresas no
processo eleitoral
Edição 2014

São Paulo, agosto de 2014

INSTITUTO
ETHOS

A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral – Edição 2014 é uma publicação do Instituto Ethos, distribuída gratuitamente a seus associados.

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

Parceiros Institucionais

Alcoa, CPFL Energia, Natura, Vale e Walmart Brasil

Patrocínio do Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade e contra Corrupção

Alcoa, Alstom, Ambev, Banco do Brasil, CPFL Energia, Grupo Libra, ICTS, Natura, Shell, Vale e Walmart Brasil

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

ABB, AES Brasil, Alstom, Ambev, Anhanguera Educacional, Banco do Brasil, Bionexo, BM&FBovespa, BP Biofuels, Braskem, BRF, Controladoria-Geral da União, CPFL Energia, Datanext Informática, Dudalina, EDP Energias do Brasil, Fibria Celulose, Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc), Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep)/Sesi-PR, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), GranBio, Grupo Libra, Grupo André Maggi, Ibrademp, ICTS, Infraero, Instituto de Combate à Fraude e Defesa da Concorrência (ICDE), Machado Meyer, Mattos Filho Advogados, Mexichem, Natura, Neodente, Nike, Núcleo Ético, Patri Políticas Públicas, Ponto de Contato Nacional das Diretrizes da OCDE (PCN Brasil – Ministério da Fazenda), Petrobras, Philips, PwC, Rede Brasileira do Pacto Global (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud), Sanasa, Saint-Gobain, Semp Toshiba, Shell, Siemens, Suzano Papel e Celulose, Terra Sistemas, Totvs, 3M, True Control, Unimed do Brasil, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, como observador), Vale e Walmart Brasil

Coordenação

Benjamin Gonçalves, Caio Magri e Marina Martins Ferro

Redação

Bruno Wilhelm Speck e Rodrigo Dolandeli

Edição

Márcia Melo

Projeto Gráfico e Edição de Arte

113dc Design+Comunicação

Capa

Foto de Hemera Technologies/Photos.com

São Paulo, agosto de 2014

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

| | |
|---|----|
| Apresentação | 5 |
| 1. O financiamento político e os escândalos de corrupção | 7 |
| 2. O financiamento político no Brasil e no mundo | 11 |
| 3. O debate sobre financiamento público direto de campanhas | 17 |
| 4. O perfil do financiamento político no Brasil (a partir dos dados declarados nas prestações de contas) | 27 |
| 5. A legislação partidária e eleitoral no Brasil | 39 |
| 6. Responsabilidade social e financiamento político | 47 |
| 7. Como financiar campanhas com transparência e responsabilidade | 51 |
| 8. O perfil dos gastos nas campanhas eleitorais de 2010 e 2012 | 59 |
| 9. Anexos | 66 |

Apresentação

Um passo fundamental para a construção de uma sociedade sustentável e justa no Brasil é o aprimoramento da nossa democracia. E um momento importante de manifestação democrática são as eleições, quando escolhemos os representantes públicos do povo, a partir de um debate coletivo. Os resultados de uma eleição precisam representar genuinamente a vontade e os anseios da população, e para isso é essencial garantir sua transparência, integridade e pluralismo político.

Portanto, um ponto nevrálgico de qualquer democracia moderna é o financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos. 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?

No contexto das eleições nacionais brasileiras de 2014, esta publicação é um manual para a implementação dos Princípios Empresariais para Combater o Suborno¹, um dos eixos de trabalho da 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.

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 desde montantes simbólicos até

¹ Para conhecer os Princípios Empresariais para Combater o Suborno (Business Principles for Countering Bribery), acesse http://www.transparency.org/whatwedo/tools/business_principles_for_countering_bribery/1/.

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

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 que envolvem o tema do financiamento político. Países ricos e pobres, democracias antigas e modernas enfrentam hoje os mesmos fantasmas.

A mudança do financiamento da política, no entanto, não é apenas uma questão de novas regras e controles estatais mais intensos. 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 a enorme influência que têm sobre o processo eleitoral, por meio da injeção de mais da metade dos recursos usados para financiar as campanhas. Muitas têm uma consciência clara da responsabilidade inerente a esse 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 2014, as duas organizações juntaram esforços para avançar nessa 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. 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 têm e que não poderá ser prescrita pela legislação.

No cerne desta iniciativa estão, 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.

Jorge Abrahão

Diretor-presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social

1 | O financiamento político e os escândalos de corrupção

É verdade que os escândalos de corrupção estão longe de ser exclusividade brasileira, mas é verdade também que sua frequência vem se intensificando na história recente do país. Desde o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, que representou uma espécie de catarse nacional em relação ao tema da corrupção, a opinião pública brasileira 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.

Além de pôr em risco a lisura do processo democrático, a corrupção é extremamente cara e é, sem dúvida, um dos principais fatores que separam o Brasil das nações mais desenvolvidas. O financiamento político está intimamente ligado a esse tema, uma vez que 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, possibilitando, portanto, uma competição política ativa e saudável. Por outro, podem distorcer o processo eleitoral e também prejudicar a integridade dos futuros representantes políticos. Com grande volume de aportes, as empresas influenciam a competição entre candidatos, 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 vê-lo não sob a ótica do fortalecimento da democracia ou de determinado partido político, mas como investimento econômico que renderá frutos por meio de favorecimentos por parte dos representantes eleitos. Nesse sentido, torna-se uma variante do suborno a um funcionário público para obter vantagens ilícitas.

As primeiras regras escritas sobre financiamento político de que se tem notícia datam do final do século 19 e foram criadas justamente para lidar com essa questão, que ainda hoje não está inteiramente resolvida em nenhum país do mundo. A mais antiga legislação que se conhece leva o combate à corrupção no próprio nome: é o

Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, instituído em 1883, no Reino Unido. Proposto pelo então primeiro-ministro William Gladstone, o ato 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 deles. Um exemplo notório é o caso Watergate, que sacudiu os Estados Unidos nos anos 1970. Depois de 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 outras 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 à transparência e ao maior controle sobre as contribuições partidárias, contendo inclusive 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. O chefe do Executivo perdeu seu cargo, 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, em janelas por todo o país.

Em contraste com essas movimentações cívicas, as denúncias de corrupção em torno do “mensalão”, em 2005, levaram pouquíssimas pessoas às ruas. Mesmo com a admissão de dirigentes do partido no poder, o PT, de que utilizaram “recursos não contabilizados” em suas campanhas eleitorais, poucos foram punidos, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi reeleito e seu índice de popularidade não parou de subir.

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 mais apropriado de financiamento dos partidos e das campanhas.

O financiamento público é uma das medidas mais mencionadas quando se fala em reforma política no Brasil. A partir da segunda metade do século 20, um grande número de países passou a adotar financiamento público. Segundo estudo divulgado pela ONG Idea International³ em 2012, no qual 175 países participaram, 66% deles possuem financiamento público. Mas esses números devem ser lidos com cuidado. Em nenhum país democrático do mundo o financiamento político é exclusivamente público, isto é, realizado apenas com recursos

³ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Idea), com sede em Estocolmo, na Suécia.

do Estado. O cientista político Karl Nassmacher estima que os percentuais de financiamento público em relação ao financiamento 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 2*). Não há estimativas confiáveis do percentual que esse fundo representa da receita total de cada partido – inclusive porque pode variar bastante de um para outro –, mas os altos montantes distribuídos (aproximadamente R\$ 360 milhões em 2013) dão indicações de que deve ser elevado em relação ao volume total, pelo menos para os grandes partidos (cerca de 40% do fundo em 2013 foi dividido entre os três maiores – PT, PMDB e PSDB).

A opção pelo financiamento público, adotada por vários países, 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 nesse caso são o Canadá e o Reino Unido.

Contas transparentes

A medida possivelmente mais promissora que tem sido adotada em larga escala nos últimos anos, porém, é a opção pela transparência das contas eleitorais. No sentido amplo, a transparência sobre o financiamento político se refere à prestação de contas de partidos e candidatos à Justiça Eleitoral e à divulgação pública dessas informações, com dados completos e detalhados e de fácil acesso e compreensão⁵. Essa transparência, em grande parte, 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, dois fatores que fortalecem o processo democrático, além de permitir a participação mais ativa da mídia, das organizações sociais e dos cidadãos na fiscalização do processo eleitoral.

Responsável pela maior parte das doações a partidos e campanhas no Brasil, o setor privado é frequentemente visto 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.

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

⁵ Veja informações mais detalhadas no Working Paper nº 01/2008 – *Accountability and Transparency in Political Finance, Policy and Research Department*, da Transparency International, acessível em http://www.transparency.org/whatwedo/pub/working_paper_no_01_2008_accountability_and_transparency_in_political_finan

2 | O financiamento político no Brasil e no mundo

A regulamentação do financiamento político é um fenômeno relativamente recente na maior parte dos países – e em muitos, ainda hoje, nem sequer existe. Um estudo da Idea International mostra que, em 2012, 23% dos países democráticos não tinham nenhuma legislação sobre esse tema.

O financiamento político engloba o apoio financeiro dado aos partidos e candidatos durante o período eleitoral e aos partidos entre eleições. Sua regulamentação reúne 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 e/ou candidatos. Grosso modo, ela pode 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 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 as provenientes do exterior ou de empresas.

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

A regulamentação pode também determinar limites para a arrecadação de partidos ou candidatos, seja quanto ao montante total, seja quanto ao montante por doador. Este, por sua vez, pode ser definido em termos absolutos ou em termos percentuais. Nos Estados Unidos, por exemplo, cada indivíduo pode contribuir com até US\$ 2.300 para uma 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. Essa 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, consolida a desigualdade socioeconômica, incorporando-a na norma jurídica. Aquele que tem renda ou faturamento menor poderá contribuir menos para as campanhas e, conseqüentemente, sua influência será menor.

Campanhas menos caras

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

Segundo o estudo da Idea International, somente 28% dos países adotam tetos aos gastos partidários durante as campanhas eleitorais, entre eles Reino Unido e Canadá. Nos Estados Unidos, a medida foi declarada inconstitucional após uma disputa travada na Suprema Corte, no processo conhecido como *Buckley versus Valeo*, de 1976, quando o tribunal considerou também aplicável a gastos de campanha a Primeira Emenda, que garante liberdade de expressão. 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. Como os legisladores até este momento não fizeram uso desse seu poder, prevalece a regra de que os próprios partidos devem estabelecê-los no início de cada uma. Essa regra não cumpre o objetivo de tornar a competição eleitoral mais equilibrada, uma vez que cada candidato pode definir o próprio teto.

Existem, por outro lado, fortes argumentos contra a limitação de gastos. Divulgar candidaturas e propostas tem um custo, o que, segundo alguns autores, significa que esse teto tenderia a beneficiar os candidatos mais conhecidos do público, isto é, os partidos e candidatos mais estabelecidos ou que já estão no poder.

A regulamentação pode também incluir vetos a determinados gastos políticos. 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 são os prazos. O principal é o que separa o ciclo eleitoral em dois: o período de campanha e o período entre campanhas. Essa divisão é mais importante do que aparenta, não só porque muitos dos tetos e vetos se aplicam especificamente a um deles, mas também porque a extensão do período de campanha está diretamente relacionada ao seu custo.

Dois outros elementos mais relevantes 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, 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, 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.

De acordo com o estudo realizado em 2012 pela Idea International, o financiamento público a partidos e campanhas é uma medida bastante disseminada entre as democracias: 66% dos países que fizeram parte da pesquisa o adotam. Especialmente no Brasil, o debate em torno do tema tem estado em bastante evidência. Mas é importante ressaltar que em nenhum deles o financiamento é exclusivamente público e a proporção entre 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 instituído, o Fundo Partidário destinava 99% de seus recursos aos partidos que cumprissem determinados requisitos mínimos e 1% aos demais. 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 para o partido ter direito aos 95% são haver obtido ao menos 5% dos votos apurados na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados da federação e 2% do total em cada um deles. Os restantes 5% são distribuídos em partes iguais entre os partidos que têm estatuto registrado no TSE. Em 2013, o Fundo Partidário repassou R\$ 360 milhões aos 32 partidos, sendo que cerca de 40% desse total a apenas três deles (PT, PMDB e PSDB).

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

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 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.

A prestação e a divulgação das contas de partidos e candidatos são fundamentais não somente no combate à corrupção como também 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, ainda que só possa ser fornecida em retrospecto, isto é, com relação às eleições anteriores, para subsidiar a avaliação dos eleitores a respeito do desempenho de governos e de parlamentares, bem como suas escolhas nas próximas eleições.

Mas a transparência em relação às contas ainda não é uma medida adotada por todos os países. Segundo o estudo da Idea International, 70% têm provisão para divulgação das contas partidárias e em 49% deles a lei exige a divulgação dos gastos de partidos políticos.

Experiências de outros países

Uma análise comparativa realizada pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados sobre o financiamento de campanha em alguns países nos revela dados que reforçam tendências de legislação na maioria dos deles⁶.

| Financiamento político em diferentes países | | | | | | |
|---|-----------------------|---------------------------|------------------------------|------------------------|------------------|--------------------|
| País | Financiamento público | Financiamento de empresas | Financiamento do estrangeiro | Publicidade das contas | Teto das doações | Controle de contas |
| Alemanha | Sim | Sim | Não | Não | Não | Sim* |
| Espanha | Sim | Sim | Não | Não | Não | Sim* |
| EUA | Sim | Não (exceções) | Não | Sim | Sim | Sim* |
| França | Sim | Não | Não | Sim | Sim | Sim** |
| Itália | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim* |
| Japão | Sim | Não (exceções) | Não | Não | Não | Não |
| Reino Unido | Não | Sim | Sim | Não | Não | Sim** |

* Controle exercido por um órgão político

** Controle exercido por um órgão independente

Nesse estudo verificamos que apenas o Reino Unido não apresenta nenhum tipo de financiamento público. Com respeito às doações privadas, EUA, França e Japão não permitem esse tipo de financiamento.

Outra informação importante é que a maioria dos países possui alguma forma de controle do financiamento nas eleições. Apenas no Japão não há esse dispositivo. Em todos os outros países do quadro há controle de órgão público, exceto na França e no Reino Unido, onde o controle é realizado por um órgão independente.

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 estas sejam vistas como não suficientes para garantir a lisura do processo político-eleitoral. A mesma sondagem revelou que a quase totalidade dos empresários brasileiros considera inadequada a legislação do país no tocante ao financiamento político.

⁶ Pesquisa encontrada no texto da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, verificar BACKES (2013).

Nesse sentido, um trabalho recente da Transparency International constitui-se em um bom ponto de partida para uma eventual discussão sobre reforma das leis que regem o financiamento político, pois aponta os parâmetros para uma legislação adequada sobre prestação e divulgação de contas⁷. Segundo a TI, 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.

2. Detalhamento

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

3. Confiabilidade

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

4. Tempestividade

Devem ser feitos relatórios o mais perto possível da data em que foi realizada a operação, pois o decurso de tempo permite a manipulação. Todas as informações fornecidas no período de campanha eleitoral devem ser imediatamente disponibilizadas aos cidadãos.

5. Inteligibilidade

As informações devem ser apresentadas de maneira clara. Antecedentes das diferentes fontes e bases de dados pesquisáveis são necessários para que os cidadãos e a mídia possam entender, interpretar e usar dados de financiamento político.

6. Acessibilidade

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

Referência bibliográfica:

BACKES, Ana Luiza. *Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha*. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2013.

⁷ Working Paper nº 01/2008 – *Accountability and Transparency in Political Finance*, Policy and Research Department, da Transparency International.

3 | O debate sobre financiamento público direto de campanhas

A reforma política está em pauta 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, com duas propostas centrais. A primeira é a alteração do sistema eleitoral de lista aberta para lista fechada; a segunda, o financiamento público exclusivo das campanhas (Projeto de Lei nº 2.679/03). Esse pacote de mudanças foi reapresentado várias vezes ao Congresso Nacional, em diferentes roupagens e por diferentes autores⁸.

No entanto, na hora H os legisladores acabam não aprovando a reforma. As razões são várias. Em parte, a proposta parece dividir os parlamentares em termos ideológicos. Ainda que seus defensores sejam mais articulados, há uma maioria silenciosa que se opõe ao financiamento público exclusivo ou à lista fechada, ou a ambos. Mas há outros também que se opõem por insegurança quanto ao impacto da mudança. Quais serão suas chances de reeleger-se num sistema com regras tão diferentes para o financiamento?

As justificativas a favor do financiamento público de campanhas e partidos políticos, prática hoje comum em muitos países, vão desde a ideia 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, entre outros; acesso gratuito aos meios de comunicação, que de outra forma custariam uma fortuna aos partidos e candidatos; e o subsídio direto, por meio de recursos orçamentários.

Como foi mencionado anteriormente, o Brasil dispõe do Fundo Partidário, cujos recursos são distribuídos anualmente entre os partidos. O projeto de reforma política prevê

⁸ As últimas movimentações nesse sentido ocorreram em 2012 e 2013. A primeira, com a Comissão Especial de Reforma Política, relatada pelo deputado Henrique Fontana (PT-RS), não teve prosseguimento. A segunda, como resposta à onda de manifestações de junho de 2013, foi a proposta da presidente Dilma Rousseff de referendo, que se desdobrou em comissão no Senado, cujo resultado foi bastante limitado a respeito do financiamento de campanha. Atualmente está em curso a votação no STF, cujo debate aprofundaremos a seguir neste texto.

um incremento substancial desses recursos em anos eleitorais e sua exclusividade como fonte de financiamento. Sua distribuição seguiria as mesmas regras do atual fundo.

A seguir, discutiremos essas propostas em duas etapas. Primeiro, 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

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 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”. | <ul style="list-style-type: none"> • O financiamento privado irrestrito fere o princípio de igualdade dos cidadãos. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 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. | <ul style="list-style-type: none"> • Competição desequilibrada entre candidatos. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 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. | <ul style="list-style-type: none"> • Financiamento privado está diretamente ligado à compra de favores do setor público. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 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 querer entrar no jogo imposto pelo financiamento privado. | <ul style="list-style-type: none"> • Financiamento privado inibe o debate político. |

Críticas ao financiamento público

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 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. • Esse argumento não leva em conta que a liberdade de expressão pode entrar em conflito com outros valores, como a equidade do processo eleitoral. | <ul style="list-style-type: none"> • Recursos privados são uma forma de liberdade de expressão. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 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. • Essa 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 esse motivo merecedores 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. | <ul style="list-style-type: none"> • Partidos não deveriam receber recursos públicos. |

(Continua na pág. seguinte)

Críticas ao financiamento público

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 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 com base 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. | <ul style="list-style-type: none"> • Há outras prioridades mais urgentes para alocar escassos recursos públicos. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 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 <i>sine qua non</i> para avaliar a proposta do financiamento público exclusivo. | <ul style="list-style-type: none"> • Alocação de recursos públicos não garante a eliminação do caixa dois de recursos privados. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 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 contar 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. | <ul style="list-style-type: none"> • Qual é o modelo adequado para distribuir os recursos públicos? |
| <ul style="list-style-type: none"> • 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. | <ul style="list-style-type: none"> • 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 se tornam inevitáveis, e a forma de responder a elas 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 o financiamento das campanhas eleitorais ou das 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 de campanhas eleitorais.

Qual é o peso do financiamento público?

Os aportes públicos nos diferentes países variam bastante. Em muitos, não há destinação de recursos públicos para os partidos ou campanhas e, em outros, os valores são meramente simbólicos. Mas, em um

número crescente de países, 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. À medida que ele ganha peso, os critérios de alocação têm um impacto profundo sobre o processo eleitoral e a representação.

Explorando a experiência internacional

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 os do Chile (introduzido 2003) e 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 aspectos aparentemente secundários no que se refere à escolha de um sistema de distribuição dos recursos.

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

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

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 campanhas legislativas nacionais ou estendidos a presidenciais, regionais, locais e também a plebiscitos. Alguns países financiam ainda o processo de eleições internas dos partidos; outros, as eleições primárias para selecionar os candidatos.

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 primeiro consegue substituir o segundo? 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 a seguir traz essa classificação em alguns países com experiências importantes no financiamento público de partidos e campanhas.

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 é público. |
| 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 financiadas 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\$ 360 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. | |

Como são distribuídos os recursos públicos?

À medida 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. E o terceiro visa envolver a participação dos cidadãos.

O modelo equitativo: chances iguais para todos

Aplicado tipicamente para financiar campanhas eleitorais, o modelo de financiamento equitativo se baseia na concepção de que todos os partidos ou candidatos devem ter acesso ao mesmo montante de recursos públicos. Na atualidade, está presente em forma pura nas 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. Nesse 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 fontes⁹.*

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.

*Na **Colômbia**, o modelo de financiamento público equitativo também se aplica às eleições presidenciais. Desde a reforma da lei eleitoral, em 2004, cada candidato nomeado pelo seu partido para concorrer recebe o mesmo montante de recursos públicos para financiar sua campanha. 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 é mais adequada nos países que dispõem de filtro prévio para avaliar a viabilidade de cada candidatura. Sem esse filtro, o sistema poderá atrair aventureiros que usarão a candidatura para ter acesso aos recursos, 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 que os outros. Em muitos países, a distribuição é definida proporcionalmente ao desempenho eleitoral do partido nas eleições anteriores. O critério pode 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 a adotam são Canadá e França.

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

⁹ Os candidatos à Presidência 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.

Na **França**, os partidos recebem recursos anuais proporcionalmente aos votos que obtiveram na eleição nacional anterior, mais uma segunda parcela por parlamentar eleito. Os recursos somam 1,60 euro por 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 Parlamento. Em anos eleitorais, há um apoio adicional, 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 recebidos). Uma pequena parte é distribuída de forma equitativa.

Na **Argentina**, 20% dos recursos do seu 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, 19% são divididos igualmente entre aqueles representados no Congresso e 80% são repassados a cada um de forma proporcional ao total de votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados.

A alocação dos recursos conforme o sucesso eleitoral 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 o repasse de recursos públicos segundo critérios preestabelecidos (sejam equitativos, sejam proporcionais) é que estes são pouco flexíveis e não reagem a mudanças políticas. A alocação burocrática desses recursos pode levar a distorções da competição tão sérias quanto a iniquidade do financiamento privado.

Na tentativa de evitar os riscos do financiamento público, uma terceira família de modelos de distribuição envolve os cidadãos na alocação dos recursos. O primeiro deles é o *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 exemplos mais importantes da aplicação desse sistema são o financiamento público dos partidos políticos na Alemanha e o 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. Nesse caso, o Estado paga uma soma equivalente à doação privada recebida. A cada dólar doado o candidato recebe outro 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 são 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. Dai para a frente, os candidatos mais importantes nas primárias abriram mão desse financiamento complementar para não limitar os gastos a um teto. Em 2008, era de US\$ 50 milhões, e nenhum dos mais importantes competidores (John McCain, Barack Obama e Hillary Clinton) optou pelo sistema de matching funds.

O incentivo a doações por meio de desconto no imposto de renda é outro modelo de transferência de recursos públicos aos partidos. O cidadão ou a empresa recebe do Estado o valor total ou de parte das doações que realizou por meio de créditos no cálculo do imposto de renda. Esse sistema é implementado fortemente no Canadá e na França.

*No **Canadá**, introduzido com a primeira grande reforma do sistema de financiamento político no país, em 1974, esse modelo incentiva os cidadãos a fazer doações a partidos políticos privilegiando montantes moderados. 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 vale sobre os primeiros 400 dólares de cada doação. A restituição cai para 51% para valores acima de 1.275 dólares.*

Uma das críticas a essa 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 no imposto de renda de 66% do valor doado, até um limite de 7.500 euros por pessoa física.*

A terceira forma de envolver os cidadãos é a mais radical. 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 delas por meio de descontos no imposto de renda. O que esse sistema permite é que os cidadãos possam decidir diretamente sobre a destinação de recursos públicos para candidatos ou campanhas políticas.

*No **financiamento cidadão**, os eleitores recebem um bônus do Estado para o financiamento de campanhas eleitorais. O valor é o mesmo para todos – 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, a Justiça Eleitoral transfere o recurso indicado para o destinatário por ele designado.*

A ideia 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 ao atribuir poder de financiamento 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 atenção no meio acadêmico¹⁰. Uma proposta concreta de sua aplicação no Brasil incluiria 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 universal¹¹.

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, seus defensores 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, com as alternativas colocadas claramente sobre a mesa. Este texto pretendeu contribuir para esse objetivo.

¹⁰ A ideia foi inicialmente apresentada no livro *Voting with Dollars*, de Bruce Ackermann e Ian Ayres, de 2002.

¹¹ Para uma versão brasileira do financiamento cidadão, veja o texto “Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil”, de Bruno Wilhelm Speck, in *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 2, nº 3, p. 6-13, março de 2010 (www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/speck7.pdf).

4 | O perfil do financiamento político no Brasil

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

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 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 *impeachment* do presidente Fernando Collor, em 1992, resultaram em uma profunda reestruturação do financiamento político no Brasil. Uma das mais visíveis decorrências desse processo foi a valorização da prestação de contas e da divulgação de dados sobre o financiamento das campanhas eleitorais.

Desde 1997 os partidos e candidatos informam 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 dados e a entrega em papel, os relatórios de milhares de candidatos, com informações sobre doações envolvendo outros milhares de doadores, tiveram somente um destinatário: os arquivos da Justiça. Cidadãos ou a mídia não tinham acesso nem conhecimento de sua existência. Era um círculo vicioso. Nem a cidadania cobrava, nem a Justiça fiscalizava, e os partidos e candidatos, consequentemente, sentiam pouca pressão para prestar contas de forma fidedigna.

A história recente mostra 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. Houve um salto de qualidade, no que diz respeito tanto ao controle público das contas quanto à 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.

Esse formato também permitiu que essas informações chegassem ao público, a partir da centralização e da 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 a demanda por um controle mais rigoroso pela Justiça Eleitoral se intensifica. Consequentemente, os próprios partidos, candidatos e doadores começam a informar sobre as contribuições de forma mais fidedigna. Lentamente, o círculo vicioso vem se convertendo em um círculo virtuoso.

A prestação de contas sobre as campanhas eleitorais ainda retrata o financiamento político de maneira incompleta. Primeiro, porque os dados disponíveis em formato eletrônico cobrem somente as contribuições feitas para as campanhas eleitorais. As informações sobre o financiamento dos partidos fora do período eleitoral 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, por parte tanto dos doadores como dos próprios candidatos, são vários. As estimativas quanto ao volume desse caixa dois oscilam bastante. Independentemente dos recursos não documentados, por brechas na legislação ou por descumprimento da lei, é importante conhecer os dados disponíveis. As prestações de contas sobre as campanhas eleitorais (o “caixa um”) somam R\$ 4,8 bilhões por ciclo eleitoral, que compreendem uma eleição municipal, uma estadual e uma federal¹⁶.

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

É importante lembrar que os partidos recebem recursos do Estado – e, portanto, do contribuinte – para financiar suas atividades fora do período eleitoral. 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 financiamento gira em torno de R\$ 360 milhões por ano, para todos os partidos. A distribuição é em grande parte proporcional ao sucesso de cada um na última eleição. Uma parte menor (5%) é distribuída de forma igual entre todos os partidos registrados.

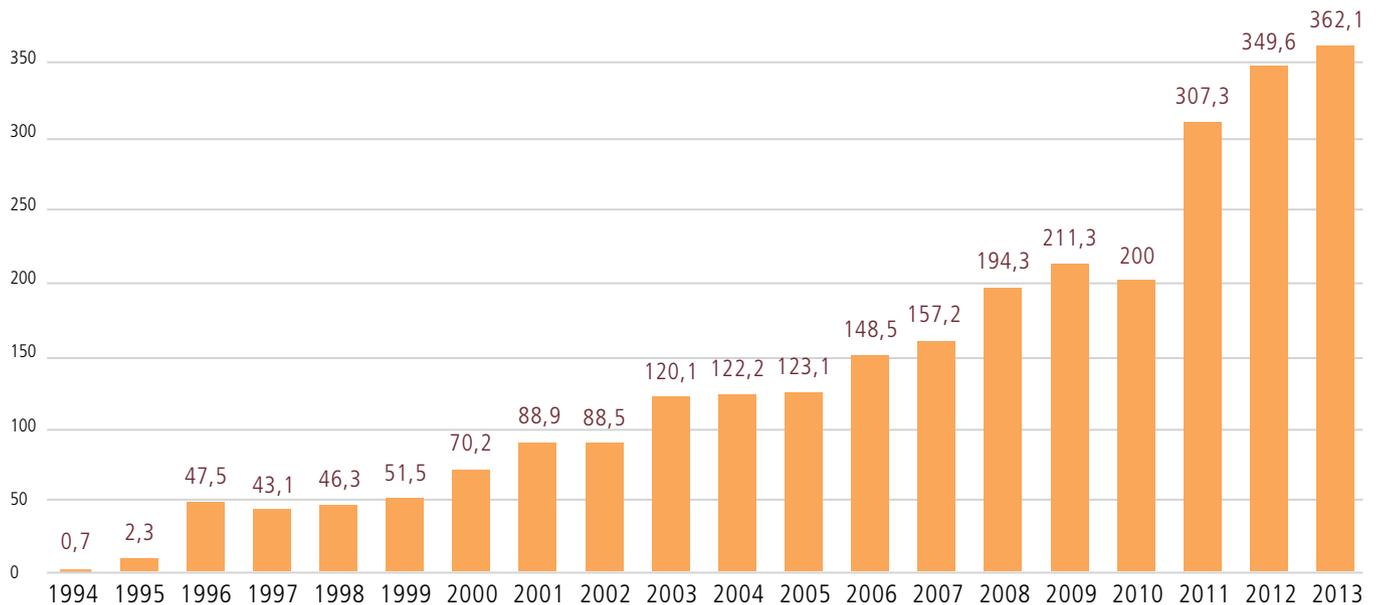
Para as campanhas, os partidos contam com o horário eleitoral gratuito, que pode ser considerado um subsídio público indireto. O poder público embute nas concessões de rádio e TV a obrigatoriedade de as emissoras veicularem gratuitamente 100 minutos diários de propaganda eleitoral nos 40 dias que antecedem a eleição. A importância desse apoio fica evidente comparando-se o caso brasileiro com os de outros países onde os partidos gastam muitas vezes a maior parte dos seus recursos em propaganda televisiva. O valor comercial desse espaço publicitário, 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.

¹⁶ Esse valor compreende a soma das doações declaradas pelos candidatos e comitês financeiros nas eleições estaduais e federais de 2010.

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.

Gráfico 1 – Fundo Partidário

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



O papel do horário eleitoral gratuito

Há poucos países onde os partidos e candidatos contam com 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 nos canais de rádio e na TV aberta nos horários com maior audiência representa um recurso valioso para quem disputa eleições no Brasil. Essa importância se manifesta de várias formas. Um dos fundamentos para avaliar as chances dos candidatos é o aporte de minutos e segundos disponíveis no horário eleitoral. 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 à produção de peças publicitárias de alta qualidade para a veiculação no horário eleitoral. Assim, o gratuito sai caro, mas o retorno esperado em votos é grande. O indicador mais claro da relevância desse benefício é a dinâmica das campanhas. A disputa começa para valer a partir do início do horário eleitoral gratuito.

Essa especificidade do caso brasileiro contrasta com outros países onde os candidatos gastam uma parte considerável dos seus recursos na compra de espaço na TV. Na eleição de 2008, por exemplo, o candidato Obama usou 39,5% dos recursos de sua campanha em propaganda na mídia, a maior parte para anúncios caríssimos em rádio e TV¹⁸.

Adicionalmente, os partidos podem alocar recursos do Fundo Partidário para as campanhas eleitorais, pois apenas 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.

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

Perfil do financiamento privado das eleições no Brasil

Como na maioria das democracias, as campanhas eleitorais no Brasil são custeadas por meio da mobilização de recursos públicos e privados. No entanto, essa similaridade com outros países desaparece ao olharmos para 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.

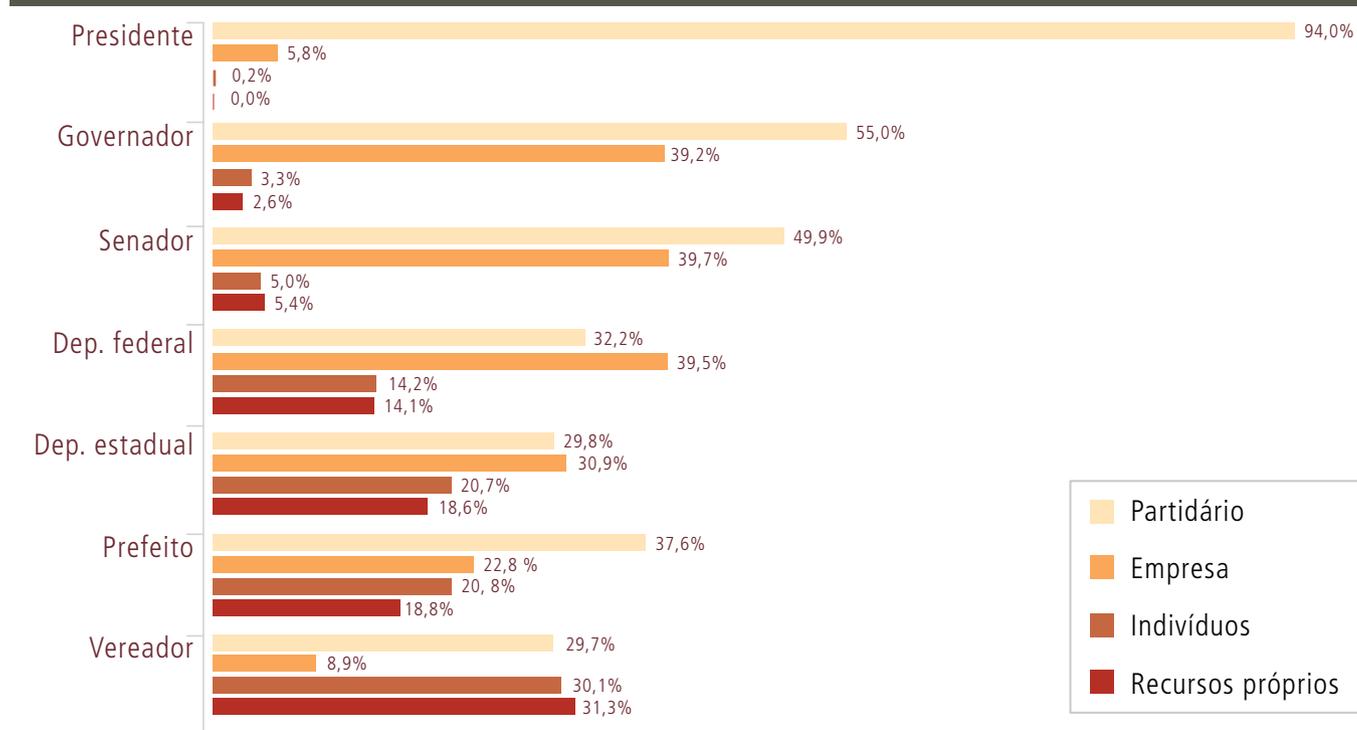
Em contraste com o horário eleitoral gratuito, distribuído em função do desempenho eleitoral na eleição anterior e alocado aos partidos políticos, as doações privadas para as campanhas seguem uma lógica do mercado. Doadores buscam candidatos para estabelecer boas relações com futuros mandatários, e candidatos procuram apoio financeiro para melhorar suas chances de 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 para as campanhas eleitorais são as doações feitas por empresas. No entanto, se observarmos o financiamento direto aos candidatos, o dinheiro partidário vem se destacando como o maior provedor de recursos. Isso é decorrente do que se convencionou chamar, especialmente a mídia, de “doações ocultas”. Assim, cada vez mais empresas doam a partidos e comitês eleitorais, que por sua vez repassam esses valores aos candidatos, aumentando o impacto do dinheiro partidário (ou financiamento empresarial indireto), embora as doações das empresas feitas diretamente às candidaturas continuem bem relevantes.

O gráfico a seguir ilustra o fluxo de recursos externos destinados a campanhas eleitorais para diferentes cargos. As doações pelos cidadãos representam uma fração pequena do financiamento das campanhas, mas sua importância aumenta quanto mais próximo do eleitor for o cargo. Assim, o impacto do dinheiro do cidadão, bem como dos recursos próprios, é muito maior nas eleições para vereador e prefeito do que para governador e presidente. A partir das eleições para prefeito, o peso dos recursos das empresas cresce.

Gráfico 2 – Fontes de recursos para as campanhas eleitorais de 2010 e 2012



O peso de 1.000 empresas

A assertiva de que as empresas privadas financiam as eleições no Brasil não descreve a situação corretamente, uma vez que as doações são provenientes de um número limitado delas. Menos de 20 mil empresas fizeram contribuições para as campanhas eleitorais no Brasil em 2010. Nas eleições municipais, foram aproximadamente 50 mil. São poucas, se compararmos esses números aos milhares de empresas brasileiras. O IBGE registrou em 2010 a existência de 5,1 milhões de empresas. As doadoras, portanto, representam algo em torno de 1%. Os outros 99% não fazem doações durante as eleições.

Adicionalmente, o grupo dos doadores não poderia ser mais heterogêneo. Os R\$ 2,3 bilhões doados por 19 mil empresas nas eleições gerais de 2010 se distribuíram de forma bastante desigual dentro desse grupo. Os Gráficos 3 e 4 demonstram a concentração de grande parte desse volume em poucos doadores.

Nas eleições municipais de 2012, somente 1% dos doadores foi responsável por mais de um terço das contribuições (36,8%). Nas eleições gerais de 2010 a concentração foi maior ainda (61%), e os primeiros dez maiores doadores responderam por 22% dos recursos.

O resultado dessa análise mostra que o financiamento das eleições pelo setor privado acaba separando um pequeno grupo de doadores mais expressivos de milhares de empresas que não financiam eleições ou contribuem modestamente. Em cada eleição, um grupo seletivo de 1.000 empresas é responsável pela maioria das doações. De cada R\$ 10 de contribuição do setor privado, 1.000 empresas doaram R\$ 8,20 nas eleições de 2010 e R\$ 4,70 nas de 2012. Esse retrato corrige a ideia de que o setor privado financia as eleições no Brasil. Na verdade, é um número bastante reduzido de empresas que responde pela maior parte do financiamento das campanhas.

Gráfico 3 – Eleições de 2010: doações concentradas em poucas empresas

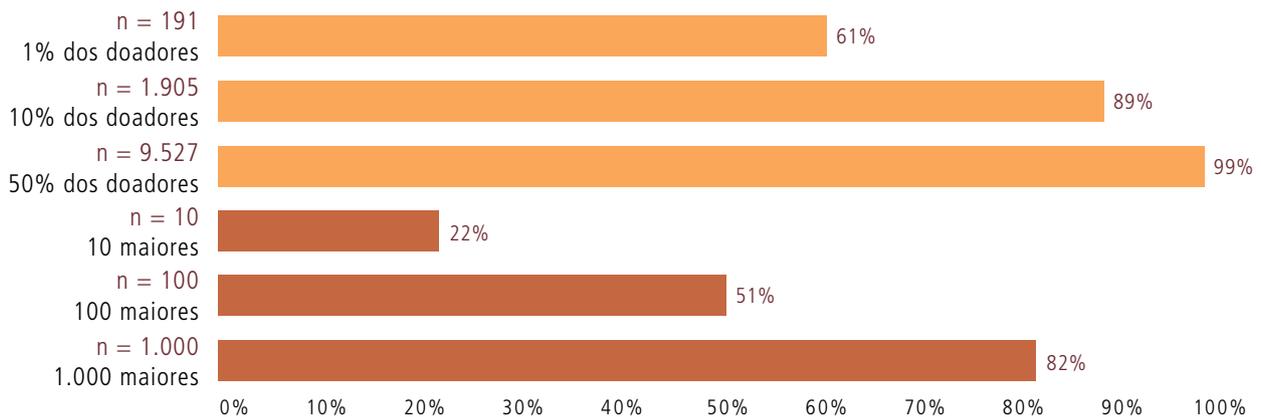
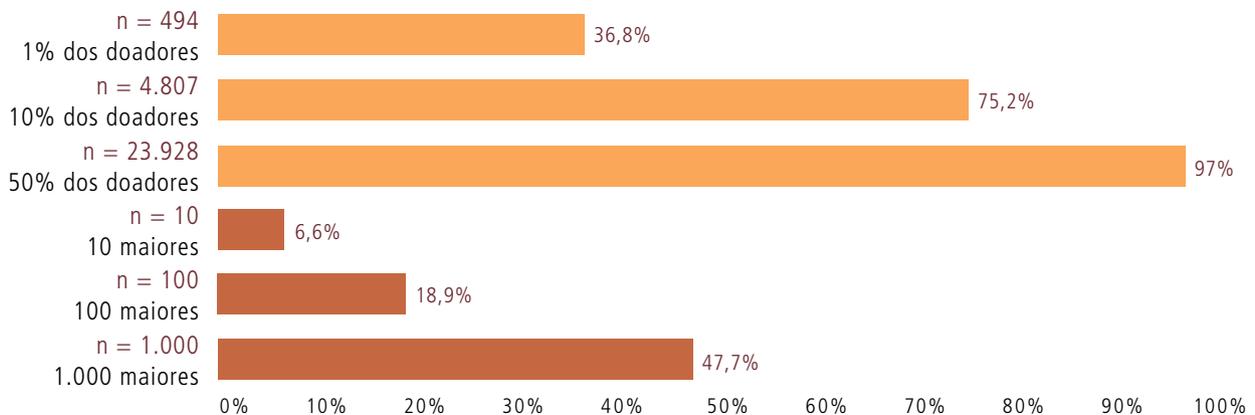


Gráfico 4 – Eleições de 2012: doações também concentradas em poucas empresas



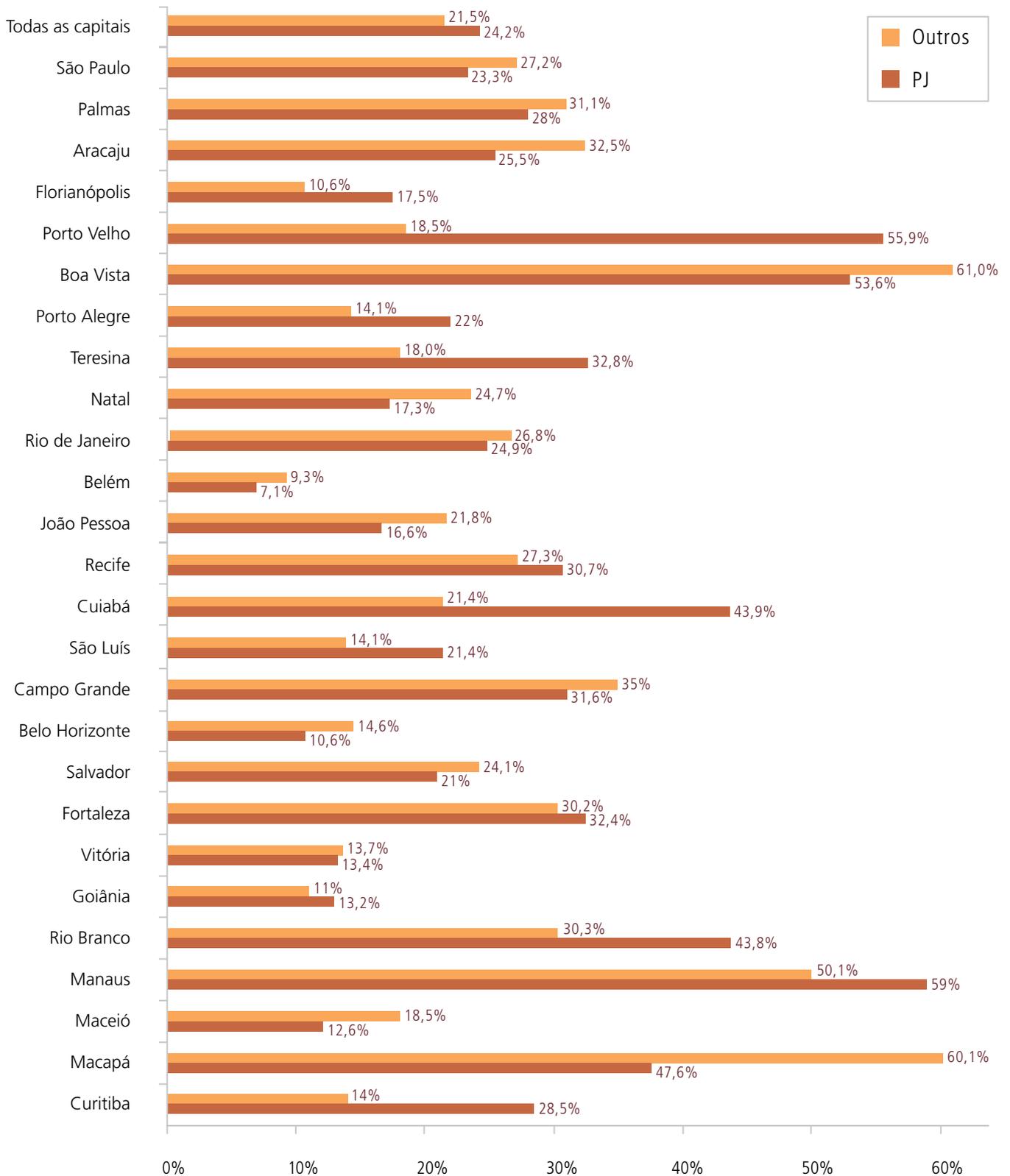
Na Tabela 1 estão listados os dez doadores mais importantes nas eleições de 2010, responsáveis por 22% dos recursos mobilizados. Verificamos que a maior parte dos recursos dos grandes doadores vai para os partidos, que por sua vez os repassam para os candidatos de sua escolha. Apesar do fato de que acabam beneficiando determinados candidatos, os partidos servem como canal de transmissão de grande parcela dos recursos de financiamento. Esse dado permite duas interpretações. Uma possibilidade é que os doadores preferem financiar os partidos políticos porque estes têm forte influência sobre o comportamento dos futuros representantes e podem premiar políticos que se mostram mais fiéis 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 doador e destinatário final.

Tabela 1 – Destino dos recursos dos dez maiores financiadores nas eleições de 2010

| Os dez maiores doadores | Total geral (em R\$) | Deputado estadual | Deputado federal | Senador | Governador | Presidente | Comitê único | Partido |
|-----------------------------------|-----------------------|-------------------|------------------|-----------|------------|------------|--------------|------------|
| Camargo Corrêa Construções | 102.982.120,00 | 4% | 11% | 15% | 24% | 12% | 9% | 26% |
| Construtora Queiroz Galvão | 65.698.520,50 | 1% | 3% | 0% | 3% | 6% | 14% | 73% |
| JBS S/A | 65.393.000,00 | 9% | 16% | 3% | 24% | 20% | 7% | 23% |
| Construtora Andrade Gutierrez S/A | 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 Ltda. | 43.544.301,00 | 6% | 9% | 10% | 15% | 13% | 6% | 40% |
| Banco BMG S/A | 36.582.000,00 | 10% | 13% | 6% | 14% | 1% | 16% | 40% |
| Gerdau Comercial de Ações S/A | 34.250.000,00 | 6% | 15% | 10% | 10% | 13% | 15% | 31% |
| Contax S/A | 26.180.000,00 | 0% | 0% | 0% | 0% | 4% | 2% | 93% |
| Galvão Engenharia S/A | 25.255.730,00 | 7% | 7% | 6% | 9% | 8% | 12% | 53% |
| Soma | 518.700.671,50 | 4% | 8% | 5% | 12% | 10% | 9% | 52% |

Nas eleições municipais a concentração dos recursos é menos acentuada. As capitais absorveram 24,2% do dinheiro doado pelas empresas e 21,5% da soma de outras fontes (recursos próprios, partidários e individuais). Invariavelmente, há uma concentração dos recursos de empresas nos centros urbanos.

Gráfico 5 – Concentração dos recursos nas campanhas nas capitais nas eleições de 2012



Os principais doadores nas capitais

Na Tabela 2 listamos as empresas que aplicaram mais recursos nas campanhas das respectivas capitais em 2012, sem levar em consideração o partido político ou o candidato. Algumas se destacam como doadores importantes em várias delas. O Banco Itaú figura como a empresa que mais esteve presente entre as maiores doadoras de campanha das capitais e uma das três maiores financiadoras em seis: Belo Horizonte, Natal, Porto Alegre, Rio Branco, Rio de Janeiro e São Paulo. Nestas duas últimas, foi o maior doador.

A Construtora OAS e a Multiplan Empreendimentos também se destacam em mais de uma capital. A OAS foi a maior financiadora de Salvador e a segunda de São Paulo, enquanto a Multiplan doou mais recursos em Porto Alegre, ficando em segundo lugar no Rio de Janeiro.

Tabela 2 – Os principais doadores nas capitais (eleições municipais de 2012)

| Município | Primeiro doador | Valor doado na capital (R\$) | Segundo doador | Valor doado na capital (R\$) | Terceiro doador | Valor doado na capital (R\$) |
|----------------|--|------------------------------|---|------------------------------|---|------------------------------|
| Aracaju | Plamed – Plano de Assistência Médica Ltda. | 159.000,00 | Construtora Cunha Ltda. | 150.000,00 | Cencosud Brasil Comercial Ltda. | 110.000,00 |
| Belém | Cogep – Construção e Gestão Ambiental Ltda. | 160.000,00 | Vertical Mineração Ltda. | 150.000,00 | Delta Publicidade S/A | 124.555,75 |
| Belo Horizonte | Banco BMG S/A | 729.000,00 | Constran S/A – Construções e Comércio | 500.000,00 | Banco Itaú S/A | 364.000,00 |
| Boa Vista | Servi San Vigilância e Transporte de Valores Ltda. | 200.000,00 | Dema – Ind., Com. e Repres. de Produtos de Limpeza Ltda. | 97.000,00 | J. Pereira de Jesus e Cia. Ltda. | 95.000,00 |
| Campo Grande | Bigolin Materiais de Construção | 690.000,00 | Praiamar – Ind., Com. e Distrib. Ltda. | 500.000,00 | Frigorífico Beef Nobre Ltda. | 369.000,00 |
| Cuiabá | Eletricidade Paraense S/A | 1.000.000,00 | Dibox – Distribuidora de Produtos Alimentícios Broker Ltda. | 880.000,00 | Curuá Energia S/A | 800.000,00 |
| Curitiba | Nutrimental S/A | 1.079.860,00 | Condor Supercenter Ltda. | 946.500,00 | Ponto K Comércio de Veículos Ltda. | 685.000,00 |
| Florianópolis | Planaterra – Terraplanagem e Pavimentação Ltda. | 943.500,00 | HAI Automóveis Ltda. | 826.000,00 | WOA Empreendimentos Imobiliários Ltda. | 349.000,00 |
| Fortaleza | Paquetá Calçados Ltda. | 1.333.000,00 | M Dias Branco S/A – Ind. e Com. de Alimentos | 900.000,00 | Bermas Maracanaú Ind. e Com. de Couro Ltda. | 640.000,00 |
| Goiânia | Sanefer Const. e Empreendimentos Ltda. | 500.000,00 | Porto Belo Engenharia e Comércio Ltda. | 200.000,00 | Unimed Goiânia Corretora de Seguros Ltda. | 170.000,00 |
| João Pessoa | M Dias Branco S/A – Ind. e Com. de Alimentos | 100.000,00 | Elizabeth Revestimentos Ltda. | 100.000,00 | Eicomnor – Engenharia, Impermeabilização Comércio do Nordeste Ltda. | 70.000,00 |

(Continua na pág. seguinte)

| Município | Primeiro doador | Valor doado na capital (R\$) | Segundo doador | Valor doado na capital (R\$) | Terceiro doador | Valor doado na capital (R\$) |
|----------------|---|------------------------------|--|------------------------------|--|------------------------------|
| Macapá | Mecon Com. e Serv. Ltda. | 230.000,00 | Vanildon Leal - ME | 160.000,00 | Amazonas Importados Ltda. | 95.000,00 |
| Maceió | Autofort Veículos Ltda. | 1.937.706,91 | DP Barros Pavimentação e Construção Ltda. | 300.000,00 | Indústria Reunidas Coringa Ltda. | 300.000,00 |
| Manaus | Auxílio Agenciamento de Recursos Humanos e Serviços Ltda. | 1.340.000,00 | Serval Serviços e Limpeza Ltda. | 1.000.000,00 | J.G. Rodrigues & Cia. Ltda. | 979.000,00 |
| Natal | Contax S/A | 300.000,00 | ATP Gerenciamento de Projetos Ltda. | 150.000,00 | Banco Itaú S/A | 125.000,00 |
| Palmas | SOC TEC Educacional da Lapa S/C Ltda. | 210.000,00 | Santo Expedito – Construção e Terraplenagem Ltda. - ME | 100.000,00 | Kadima Empreendimentos e Participações S/A | 96.000,00 |
| Porto Alegre | Multiplan Empreendimentos Imobiliários | 665.000,00 | Banco Itaú S/A | 410.000,00 | Companhia Zaffari Com. e Ind. S/A | 313.000,00 |
| Porto Velho | Coimbra Imp. e Exp. Ltda. | 4.293.755,00 | Construtora Barbosa Melo S/A | 300.000,00 | PVH Parafusos e Ferragens Ltda. | 98.000,00 |
| Recife | Construtora OAS Ltda. | 1.000.000,00 | Indústria de Bebidas Igarassu Ltda. | 600.000,00 | Indústria de Alimentos Bomgosto Ltda. | 550.000,00 |
| Rio Branco | Construtora Colorado Ltda. | 170.000,00 | Meta Serviços e Projetos Ltda. | 140.000,00 | Banco Itaú S/A | 100.000,00 |
| Rio de Janeiro | Banco Itaú S/A | 730.000,00 | Multiplan Empreendimentos Imobiliários S/A | 695.000,00 | Carvalho Hosken S/A – Engenharia e Construções | 650.000,00 |
| Salvador | Construtora OAS Ltda. | 1.550.000,00 | UTC Engenharia S/A | 1.430.000,00 | Cervejaria Petrópolis S/A | 1.000.000,00 |
| São Luís | Dalcar Veículos Ltda. | 1.042.400,00 | Cauê Veículos Ltda. | 523.948,11 | Distribuidora Automotores Ltda. | 478.000,00 |
| São Paulo | Banco Itaú S/A | 2.988.500,00 | Construtora OAS Ltda. | 2.550.000,00 | UTC Engenharia S/A | 1.200.000,00 |
| Teresina | Claudino S/A – Lojas de Departamentos | 432.500,00 | Ciro Nogueira Com. de Motocicletas Ltda. | 210.125,00 | Reconcret – Recuperação e Construção Ltda. | 150.000,00 |
| Vitória | Cervejaria Petrópolis S/A | 500.000,00 | Fibria Celulose S/A | 240.000,00 | RDJ Engenharia Ltda. | 222.000,00 |

Grandes doadores financiam grandes partidos

Os grandes doadores tendem a concentrar seus recursos nos maiores partidos. A Tabela 3 mostra que PT, PSDB e PMDB somam 68% dos recursos dos dez maiores doadores. Incluindo PSB, DEM, PP, PDT, PTB, PR e PSC, chegamos a 90%. É certo que estes também são os dez partidos mais importantes no cenário político nacional. Mas os recursos são mais concentrados que os votos que obtiveram para eleger candidatos para todos os cargos em 2010. Para todos os primeiros dez partidos financiados, a discrepância entre recursos recebidos dos principais doadores e votos depositados é moderada. No caso do PMDB, porém, a diferença é acentuada. Embora os maiores financiadores tenham doado 18,7% dos seus recursos a candidatos ou diretores 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 nas eleições de 2010

| Partido | G Engenharia | Contax S/A | JBS S/A | Gerdau Comercial de Aços S/A | Construtora OAS Ltda. | Construtora Andrade Gutierrez | Construtora Queiroz Galvão | Banco Alvorada | Banco BMG S/A | Camargo Corrêa Construções | Total de recursos dos 10 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 | 93,9% | 97,2% | 93,8% | 96,7% | 96,7% | 98,0% | 94,4% | 92,5% | 95,6% | 92,6% | 94,9% | 81,9% |

Em resumo, o financiamento das campanhas eleitorais é caracterizado pela concentração. Os recursos vêm predominantemente do setor privado. Somente uma fração das empresas (1%), porém, participa do financiamento das campanhas eleitorais. Dentro desse grupo pequeno, novamente uma pequena fração (1.000 empresas) é responsável por 50% a 80% do total das doações de todo o setor privado e os dez maiores doadores concentram suas contribuições nas capitais e nos maiores partidos. Esse fenômeno de concentração múltipla das doações privadas caracteriza as eleições no Brasil e separa o país de outros com financiamento privado mas menos monopolizado.

A opinião das empresas associadas ao Ethos sobre doações

Entre novembro de 2013 e fevereiro de 2014, o Instituto Ethos realizou um levantamento sobre financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos com as empresas associadas e as signatárias do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção. O questionário foi aplicado por meio de um sistema on-line, sem identificação das empresas.

O perfil dessas empresas foi bem diverso: de microempresas a grandes corporações, de setores de serviços a indústrias extrativas. Em relação à origem do capital, porém, a grande maioria era de empresas brasileiras.

Vale a pena mencionar alguns pontos de destaque. Tomando como referência as duas últimas eleições realizadas no Brasil – 2010 e 2012 –, a grande maioria das empresas (82,6%) não contribuiu para eleições ou partidos políticos. Dentre as não doadoras, 71,1% (58,7% do total) têm políticas institucionais que proíbem a contribuição.

Dentre as doadoras, em metade dos casos a iniciativa de contribuir partiu da própria empresa. Na outra metade, algum agente externo a estimulou – candidatos, partidos políticos ou entidades de classe.

No levantamento, o Instituto Ethos sondou também a opinião das empresas a respeito de financiamento privado e público de campanhas eleitorais e partidos políticos. Com relação ao financiamento por empresas, 44,6% são contra e 22,8% consideram não ser o ideal, embora seja tolerável, desde que limitado. Isto é, a maioria das empresas pesquisadas é a favor de alguma mudança em relação ao financiamento privado – seja a proibição, seja a limitação.

Por outro lado, em relação ao financiamento público, não houve uma maioria absoluta em torno de uma opinião. Enquanto 43,5% consideram que esse modelo representa um desperdício de recursos públicos e deve ser reduzido, 33,7% entendem que o modelo deve ser mantido ou ampliado.

5 | 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, é a que regulamenta o financiamento dos partidos políticos. Também conhecida como Lei dos Partidos Políticos, trata de todos os aspectos relacionados a eles: 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 quais devem ser constituídos pelos partidos 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.

Seu artigo 31, porém, 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.

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

Já em relação ao financiamento dos partidos políticos, a legislação brasileira deixa uma importante brecha. Os limites para o financiamento a candidatos durante o período eleitoral não se aplicam ao financiamento de partidos políticos. Como estes 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, diretamente aos partidos, que por sua vez podem transferir tais recursos para a campanha de determinado candidato (*ver item a seguir*).

O Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos, ou Fundo Partidário, é regulado por essa lei e destina recursos públicos aos partidos 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 aqueles que receberam 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% são distribuídos entre os demais partidos que tenham estatutos registrados no TSE.

Os partidos 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 TSE expede instruções necessárias à sua execução. Para 2014, o tribunal publicou a Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014.

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

A Lei das Eleições limita as doações de pessoas físicas a 10% dos rendimentos brutos e as de pessoas jurídicas a 2% do faturamento bruto auferidos no 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\$ 2.547,30, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados²⁰.

As seguintes fontes de recursos são vedadas:

I – entidade ou governo estrangeiro;

II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público;

III – concessionário ou permissionário de serviço público;

IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V – entidade de utilidade pública;

VI – entidade de classe ou sindical;

VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;

VIII – entidades beneficentes e religiosas;

IX – entidades esportivas;

X – organizações não governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações da sociedade civil de interesse público;

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”.

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).

XII – sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza, cujos cooperados sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos ou que estejam sendo beneficiados com recursos públicos (Lei nº 9.504/97, art. 24, parágrafo único);

XII – Cartórios de serviços notariais e de registros”²¹.

Também são vedadas doações de “pessoas jurídicas que tenham iniciado ou retomado as suas atividades no ano-calendário de 2014, em virtude da impossibilidade de apuração dos limites de doação”²².

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

Cada diretório também é obrigado a abrir uma conta bancária específica pela qual devem passar todos os recursos aplicados diretamente ou indiretamente na campanha eleitoral (por meio de repasses a candidatos ou comitês). Os partidos, por sua vez, devem identificar a origem de todos os recursos aplicados na campanha. Com essa medida, não será mais possível efetuar doações indiretas aos candidatos, por meio dos partidos, 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 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 Tribunal Superior Eleitoral (TSE): www.tse.gov.br. Também devem 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. A partir das eleições de 2010, as doações podem ser feitas ainda por meio dos sites dos candidatos, usando cartão de crédito, desde que devidamente identificadas e contabilizadas antes da data da eleição²⁴.

É importante ter em mente que a doação de recursos 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 ainda prevê o encaminhamento dos dados da prestação de contas, pela Justiça Eleitoral, à Receita Federal, para verificação da observância dos limites estabelecidos²⁵.

De acordo com a legislação brasileira, não existe possibilidade de doação anônima e os recursos sem identificação do doador e/ou sem informação de CPF ou 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. A prestação de contas das eleições de 2014 devem ser feitas até o dia 4 de novembro de 2014, e os candidatos que disputarem o segundo turno deverão apresentar as contas referentes aos dois turnos até o dia 25 de novembro de 2014²⁶.

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

²¹ Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014, Art. 28.

²² Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014, Art. 25.

²³ Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014, Art. 5.

²⁴ Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014, Art. 19.

²⁵ Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014, Art. 25.

²⁶ Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014, Art. 38.

em dinheiro será comprovada pela entrega dos seguintes documentos: os canchotos de recibos eleitorais emitidos; as notas fiscais relativas à doação de bens ou serviços, quando o candidato 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, é de particular interesse das empresas doadoras o artigo 36 da Resolução nº 23.406/2014, segundo o qual:

“Os candidatos e os diretórios nacional e estaduais dos partidos políticos são obrigados a entregar à Justiça Eleitoral, no período de 28 de julho a 2 de agosto e de 28 de agosto a 2 de setembro, as prestações de contas parciais, com a discriminação dos recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para financiamento da campanha eleitoral e dos gastos que realizaram, detalhando doadores e fornecedores, as quais serão divulgadas pela Justiça Eleitoral na internet nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, respectivamente (...).

§ 1º A ausência de prestação de contas parcial caracteriza grave omissão de informação, que poderá repercutir na regularidade das contas finais.

§ 2º A prestação de contas parcial que não corresponda à efetiva movimentação de recursos ocorrida até a data da sua entrega caracteriza infração grave, a ser apurada no momento do julgamento da prestação de contas final.

§ 4º Caso os candidatos e partidos políticos não encaminhem as prestações de contas parciais constantes do caput, a Justiça Eleitoral divulgará os saldos financeiros, a débito e a crédito, dos extratos bancários encaminhados pelas instituições financeiras (...).”

Nesse sentido o legislador avançou na ideia de uma prestação de contas concomitante ao processo eleitoral, de modo que o eleitor possa votar mais bem informado.

A prestação de contas depois das eleições deve ser entregue em um prazo de 30 dias em formato eletrônico e divulgada nesse mesmo formato à cidadania pelo site do TSE. Ela se refere tanto a doações quanto a gastos, inclui todas as transações individuais e segue um padrão uniforme.

Em resumo, o que pode ou não pode

Os principais 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 a seguir traz um resumo da legislação vigente sobre financiamento de campanhas eleitorais (Lei nº 9.054/97 e Resolução nº 23.406 de 2014, 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 2014 não podem financiar campanhas nesse mesmo ano. |
| <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 para quantias. A essas doações se aplicam os mesmos tetos percentuais acima mencionados. | <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. |
| <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 a respectiva emissão dos recibos eleitorais, feitos em formulário impresso mediante o modelo fornecido constante na Lei das Eleições. • Não existe a possibilidade de realizar doações anônimas dentro da lei. Todas 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. • Doações diretamente ao candidato como pessoa física, para que este use o dinheiro em campanha, são proibidas. • Realizar doações por meio de terceiros é igualmente proibido, assim como 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 em apoio a candidato de sua preferência até o equivalente a 1.000 UFIRs por eleição, sem declará-los, desde que não reembolsados. Este valor em 2014 é equivalente a R\$ 2.547,30. | <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 e 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 fazê-lo, sob pena de reclusão e multa. |

Alternativas e propostas recentes sobre o financiamento político no Brasil

Depois de verificarmos as regras vigentes acerca do financiamento de campanha, passamos a analisar algumas alternativas e propostas que vêm ocupando lugar central nesse debate.

No auge das manifestações de junho de 2013, a presidente Dilma Rousseff fez um pronunciamento, no dia 21 daquele mês, em que anunciou um pacto com a sociedade pela melhoria nos serviços públicos e pela mudança no sistema político visando à maior participação popular. Três dias depois eram anunciados, após reunião com os 27 governadores e 26 prefeitos de capitais, cinco pactos “em favor do Brasil”:

- 1 – Pacto pela Responsabilidade Fiscal nos governos federal, estaduais e municipais;
- 2 – Pacto pela Reforma Política, incluindo a proposta de plebiscito sobre o tema;**
- 3 – Pacto pela Saúde;
- 4 – Pacto pelo Transporte Público;
- 5 – Pacto pela Educação Pública.

Esse esforço em dar uma resposta à insatisfação política manifestada em junho retomou uma pauta que dois meses antes havia fracassado. Em abril de 2013, a Comissão Especial da Reforma Política, liderada pelo deputado federal Henrique Fontana (PT-RS), encerrou suas atividades sem sucesso. Objeto de debate dessa comissão, o Projeto de Lei nº 1.538/07, cuja principal proposta é a adoção do financiamento exclusivamente público de campanha, não teve apoio político e ainda não foi votado no Congresso. Outras alterações propostas nesse projeto definiriam o fim das coligações, a coincidência de eleições para todos os cargos, a lista flexível de candidatos nas eleições proporcionais e a simplificação das regras para apresentar projetos de iniciativa popular.

O desdobramento do Pacto pela Reforma Política anunciado pela presidente Dilma Rousseff foi a sugestão encaminhada ao Congresso Nacional de realização de um plebiscito. O objetivo inicial era fazer uma consulta popular ainda em 2013, para que seu resultado tivesse efeito nas eleições seguintes, em 2014. O plebiscito definiria a forma de financiamento de campanha (público, privado ou misto); o sistema eleitoral (proporcional ou distrital); continuidade ou não do suplente de senador; manutenção ou não das coligações partidárias; fim ou não do voto secreto no Parlamento.

No entanto, à medida que as manifestações se arrefeceram, essa proposta de consulta popular foi perdendo força no Congresso Nacional. Criou-se então o Grupo de Trabalho sobre a Reforma Política, liderado pelo deputado federal Cândido Vaccarezza (PT-SP), para tratar das propostas sugeridas pelo governo, o que inviabilizou o plebiscito em 2013.

Os resultados desse grupo, a exemplo de outras tentativas, ficaram aquém das expectativas e dos anseios das manifestações de junho de 2013. O produto desse esforço foi a PEC 352/13, que até o momento, junho de 2014, não foi posta em votação no Congresso. De acordo com essa proposta de emenda constitucional, o sistema político brasileiro sofreria significativas alterações, como a adoção do voto facultativo, o fim das coligações, a cláusula de desempenho para candidatos e partidos, a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo. O que se destaca, porém, seria a constitucionalização do financiamento privado de campanha, visto que a doação de empresas passaria a ser prevista na Constituição como uma opção de fonte de financiamento permitida aos partidos políticos.

Também em 2013, no dia 11 de dezembro, tivemos a aprovação da Lei nº 12.891, denominada Minireforma Eleitoral, que institui medidas visando à diminuição de gastos eleitorais, como a limitação de cabos eleitorais, a proibição do “envelopamento” de carros com propagandas adesivas, a limitação de gastos com combustível e alimentação. Essa legislação já vale para as eleições de 2014, embora tenha sido considerada muito tímida diante das mudanças desejadas por grande parte da sociedade civil.

Em contraposição a um cenário de poucas mudanças reais sobre o financiamento de campanha, igualmente em dezembro de 2013 o STF começou o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650, na qual a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) indagou em 2011 a constitucionalidade das doações de empresas nas eleições. Atualmente, esse julgamento está interrompido por pedido de vistas do ministro Gilmar Mendes, embora a maioria do plenário do STF já tenha se posicionado contra essas doações.

O quadro de mudanças que se desenrola neste período aponta dois cenários: o que eliminaria o financiamento de empresas por conta da ADI 4.650 e outro em que as doações empresariais seriam incluídas no texto constitucional por meio da PEC 352/13, ainda a ser apreciada no Congresso Nacional.

Em face do não avanço de proposições que alterem substantivamente o modelo de financiamento de campanha no país, movimentos sociais liderados pela Coalizão Democrática pela Reforma Política e Eleições Limpas têm pressionado pela não aprovação da PEC 352/13 e propuseram o PL 6.316/13. Este último foi apresentado pela OAB e pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) em 2013. Suas principais mudanças seriam a instituição de um limite de gastos eleitorais, a proibição de doação de empresas e o aumento do financiamento público.

A seguir, a comparação das duas principais propostas quanto ao financiamento de campanha²⁷:

| PEC 352/13 | PL 6.316/13 |
|--|---|
| <p>Os partidos políticos poderão financiar as campanhas eleitorais com recursos privados, com recursos públicos ou com a combinação de ambos. Dessa forma, deverão definir antes das eleições os percentuais relativos à captação de recursos, que só será autorizada após aprovação de lei que estabeleça limites de gastos. A doação de pessoas jurídicas (CNPJ) deverá ser feita apenas a partidos políticos, com um limite já definido em lei – de 2% do faturamento bruto anual. Os partidos devem prestar contas até 72 horas após a compensação do cheque ou do recebimento da transferência bancária. Sindicatos poderão contribuir desde que façam campanha específica com esse fim.</p> | <p>Financiamento público e privado. Proíbe contribuição de empresas e sindicatos. Limita contribuição de pessoas físicas a R\$ 700 (detentores de mandato poderão fazer contribuições maiores) e o total não pode exceder 40% da cota dos recursos públicos destinados ao maior partido. Controle social do fundo de campanhas com representantes dos partidos políticos, do Ministério Público Eleitoral, da OAB e de outras entidades e da sociedade civil. Somente diretórios permanentes podem acessar fundos públicos (excepcionalmente apenas em decorrência de morte ou renúncia do titular). Aumenta de 5% para 10% a distribuição de recursos para partidos não representados na Câmara e reduz de 95% para 75% a distribuição proporcional em relação ao número de deputados (15% são distribuídos igualmente entre todos os partidos da Câmara). Aumenta a cota de partidos com candidatos de segmentos sub-representados (negros, por exemplo). Toda a movimentação das verbas de campanha será realizada exclusivamente pelos partidos políticos ou pelas coligações. O candidato que movimentar recursos financeiros individualmente terá seu registro cassado. As receitas e despesas de campanha serão lançadas, em até 24 horas, no site do TSE. As despesas de campanha serão pagas com cartão de débito ou transferência bancária, ou, nas cidades com menos de 20 mil eleitores, cheque nominal vinculado à conta aberta pela Justiça Eleitoral.</p> |

Fonte: Deputado federal Cândido Vaccarezza. Endereço eletrônico: <http://vaccarezza.com.br/quadro-comparativo-das-duas-propostas-de-reforma-politica/>

²⁷ Para uma observação detalhada de cada uma das propostas, verificar o texto BACKES, Ana Luiza; VOGEL, Luiz Henrique. “Financiamento de campanhas: problemas do modelo atual e opções legislativas para enfrentá-los”. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2014_3.pdf.

6 | Responsabilidade social e financiamento político

Orientações direcionadas às empresas que queiram doar recursos para campanhas políticas ainda são raras. Mas existem algumas iniciativas que merecem destaque. Duas delas têm origem em organismos internacionais, as Nações Unidas e o Fórum Econômico Mundial; outras três, em organizações não governamentais. No Brasil, temos desde 2000 as edições anteriores deste manual **A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral**, publicadas pelo Instituto Ethos.

Em comum, todas 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. Fundada em 1993, 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 no combate ao suborno, 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 algo desonesto, 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, traz 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, que a empresa divulgue publicamente todas as suas contribuições políticas.

Para ler a íntegra dos Business Principles for Countering Bribery, acesse www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles.

Iniciativa de Parceria contra a Corrupção

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

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

Assim como o documento da TI, 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 orienta:

- 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 somente feitas de acordo com a lei vigente.
- O programa deve incluir controles e procedimentos para assegurar que não sejam feitas contribuições políticas inadequadas.

Para acessar 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. Lançado em 2000, atualmente conta com participantes em cerca de 100 países.

O décimo princípio do pacto, acrescentado em 2004, diz respeito ao combate à corrupção: “As empresas devem trabalhar contra a corrupção em todas as 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 em suas organizações e práticas de negócios;
2. Relatem seu trabalho contra a corrupção no Communication on Progress¹⁹ anual;
3. Compartilhem experiências e boas práticas por meio da divulgação de exemplos e casos de sucesso;
4. Colaborem com seus pares setoriais para, conjuntamente, encontrarem soluções de combate à corrupção por meio de iniciativas setoriais;
5. Colaborem também com a Transparency International e a Câmara de Comércio Internacional como provedores principais de ferramentas na luta contra a corrupção;

¹⁹ O Communication on Progress (Comunicação de Progresso) é o relatório da empresa sobre sua evolução em relação aos princípios do Pacto Global.

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)²⁰ ou à campanha Publish What You Pay (Publique o Que Paga)²¹ 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.

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

Janelas Abertas

O **Open Windows** difere das iniciativas listadas anteriormente por não ser parte de um projeto coletivo. Trata-se de um relatório produzido pelo Center for Political Accountability, que propõe um código de conduta-modelo para regulamentar o gasto político e proteger os interesses das empresas 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 incluirá relatórios periódicos em seu website.
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 incluirá: 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 de regulamentação dos 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 dessas despesas.
7. A empresa deve seguir uma política preferencial de realizar seus gastos diretamente, evitando o intermediário de terceiras partes. No caso de 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, as práticas, os valores e os 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 a realizar gastos políticos pessoais e tampouco retaliar funcionários que não os realizem.
11. A empresa deve publicar anualmente em seu website 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/i/611

²⁰ Para informar-se sobre a EITI, acesse <http://eiti.org>

²¹ Para conhecer a campanha Publish What You Pay (Publique o Que Paga), acesse www.publishwhatyoupay.org/pt

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 do Chile. O documento concentra-se na análise da legislação eleitoral e partidária chilenas. 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 possam contribuir legalmente. O manual descreve a nova legislação e compara quatro vias para contribuições políticas – as três legais e a 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.

A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral

Por fim, outra iniciativa da sociedade civil relacionada ao financiamento político por parte das empresas é do próprio Instituto Ethos, que desde 2002 vem publicando em ano de eleições o manual **A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral**, que visa auxiliar as empresas a se posicionar em relação ao financiamento político.

As edições anteriores desta publicação (2002, 2004, 2006, 2008, 2010 e 2012) contavam, entre outros tópicos, com uma análise da legislação e considerações sobre a participação das empresas no processo eleitoral, trazendo também o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, ao qual as empresas podem aderir.

Especificamente em relação ao financiamento político, esse 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 conhecer as edições anteriores da publicação *A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral*, acesse estes endereços:

Edição 2002: http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2013/10/Pacto_Empresarial-Resp_das_emp_no_proc_eleitoral2002.pdf;

Edição 2004: http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2013/10/Pacto_Empresarial-Resp_das_emp_no_proc_eleitoral2004.pdf;

Edição 2006: http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2013/10/Pacto_Empresarial-Resp_das_emp_no_proc_eleitoral2006.pdf;

Edição 2008: http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2013/10/Pacto_Empresarial-Resp_das_emp_no_proc_eleitoral2008.pdf;

Edição 2010: http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/arquivo/0-A-943Processo%20Eleitoral_2010.pdf;

Edição 2012: http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Responsabilidade_Social_das_Empresas_nas_Eleicoes_2012.pdf

7 | 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 a partidos 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 pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, o UniEthos – Formação e Desenvolvimento da Gestão Socialmente Responsável, 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 empresa³⁰.

³⁰ Os Princípios Empresariais para Combater o Suborno (Business Principles for Countering Bribery) e os documentos para sua implementação estão disponíveis em português, em versão eletrônica, podendo ser encontrados em www.transparency.org/index.php/global_priorities/private_sector/business_principles, onde também se encontra a versão original, em inglês.

O Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção contém um conjunto de diretrizes para orientar empresas e entidades no seu relacionamento com o poder 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.

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 apoiado um compromisso público com propostas claras e metas quantificadas, especialmente em relação às políticas sociais e ambientais.

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 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 5.)* Como resultado, a maior parte das doações para campanhas no Brasil é proveniente de grandes contribuições de poucas empresas *(ver Capítulo 4)*.

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. No contexto brasileiro, no qual o setor privado pode realizar contribuições milionárias dentro da lei, sua responsabilidade com o cumprimento da legislação tem importância especial.

Para tanto, é necessário conhecer não só a lei “ao pé da letra”, mas também 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 dessa exigência por meio de um sistema 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 seja do candidato e do partido, o doador tem um papel importante nesse contexto.

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.

Os doadores são frequentemente apontados como responsáveis pela omissão de doações na prestação de contas. Isso se deve a 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 temer retaliações caso seu candidato perca a eleição e seu adversário político seja eleito; e por utilizar recursos do próprio caixa dois para financiar o caixa dois das campanhas, entre outros.

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 probabilidade de problemas subseqüentes para a empresa.

Aquelas que têm 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 própria, divulgar suas doações a partidos ou candidatos, por exemplo, em seu site. Mesmo que a legislação não o exija, a regulação das eleições pelo TSE prevê, desde 2004, a prestação de contas voluntária dos doadores e fornecedores. Para isso, o tribunal providencia formulários específicos em seu site. A Justiça Eleitoral confronta essas informações com as apresentadas pelos candidatos e partidos. A partir das eleições de 2008, o TSE decidiu que esses dados enviados voluntariamente sejam divulgados ao público durante a campanha eleitoral³². Ao informar a Justiça Eleitoral sobre as doações efetuadas durante as eleições, a empresa 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 a prestação de contas de partidos e candidatos para ver 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. Assim incentivariam os candidatos a informar as doações à Justiça Eleitoral já durante a campanha, mesmo que a legislação limite a obrigação da prestação de contas pré-eleitoral aos gastos dos candidatos.

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 meio 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 não teria sido obtida caso a empresa ou setor não tivesse apoiado financeiramente o partido ou o candidato.

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 prazo.

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

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 aqueles 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 danosa 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 só não tenham tido nenhuma condenação por corrupção como também não estejam associados a escândalos recorrentes de corrupção, mesmo que ainda não comprovados.

A Lei de Inelegibilidade³³ declara inelegíveis os candidatos que tenham perdido o mandato 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 listadas 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. A aprovação desse projeto foi antecedida por uma grande mobilização da sociedade, com a coleta de 1,3 milhão 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 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. Essas 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?**

O estudo feito pela Idea International em 2012 revelou que 20% dos países pesquisados proibiam a participação de empresas no financiamento político.

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

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.

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 presidente do Chile, Michelle Bachelet, quando afirmou 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 presões indevidas por parte de partidos ou candidatos. Os riscos de ter a reputação prejudicada por associação a escândalos de corrupção ou de tráfico de influência afastam muitas do financiamento político.

Mas também existe um forte argumento em favor da opção pelo financiamento político: ao escolher contribuir para partidos ou candidatos, a empresa está financiando o próprio processo democrático.

Caso tenha optado pelo financiamento político, a empresa 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 que podem prejudicar sua autonomia depois de eleito.

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

- **Deve-se ou não autorregular o montante de recursos destinados a 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 a 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, que tendem a ser diluídas em um volume maior de contribuições, em lugar de doações a candidatos individuais.

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 em sua relação com o poder público. Essa atitude visa evitar o risco de pressões por parte de representantes do poder público para que empresas efetuem doações a determinados partidos e candidatos.

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. Para ver a íntegra, acesse www.modernizacion.cl/1350/article-137949.html

As vulnerabilidades existem especificamente em áreas de baixa regulação, em que há maior espaço para trocas ilícitas entre representantes do poder público e do poder privado. A identificação daquelas 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. Essas 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, trânsito de informações privilegiadas, entre outros. 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.

V. Cobrar do candidato apoiado um compromisso público com propostas claras e metas quantificadas, especialmente em relação às políticas sociais e ambientais

A quinta sugestão ao 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 ideia 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 sejam concretas, claramente descritas e com metas quantificadas e, finalmente, ao cobrar dos candidatos eleitos seu efetivo cumprimento.

A cidade de São Paulo aprovou em 2008 uma emenda à Lei Orgânica do Município³⁶ que obriga o prefeito a divulgar até 90 dias depois de assumir o cargo um programa de metas detalhado, com “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” (ver Anexo 2).

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 mediante audiências públicas e prestação de contas semestral do cumprimento das metas, com divulgação de um relatório anual.

O Programa de Metas da capital paulista nasceu de uma iniciativa da sociedade civil, o Movimento Nossa São Paulo, e é um exemplo feliz de como a participação da sociedade civil pode contribuir para melhorar a administração pública e o processo político.

As empresas brasileiras, como maiores financiadoras de campanhas no país, estão em posição única para exigir que candidatos formulem propostas concretas e quantificáveis e que os eleitos respeitem e cumpram esses compromissos. Caberá então aos eleitores escolher, entre as propostas apresentadas, aquelas que melhor atendam às suas demandas e ao conjunto da sociedade e cobrar o cumprimento dos compromissos de campanha.

A força do coletivo

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

1. Indica aos consumidores dos produtos ou serviços da empresa sua disposição de participar do processo democrático de maneira consciente, transparente e ética;

³⁶ Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 26 de fevereiro de 2008.

2. 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;
3. Mostra às autoridades a disposição da empresa de contribuir para a transparência no processo eleitoral;
4. Indica aos parceiros de negócios da empresa que sua postura ética não se restringe a 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 da política. As empresas, que têm um peso fundamental no financiamento das campanhas e de partidos 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 ideias para o aperfeiçoamento do sistema.

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 a partidos e candidatos;
- Divulgar no site da empresa as doações feitas a 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 um compromisso público com propostas claras e metas quantificadas, especialmente em relação às políticas sociais e ambientais.

- Exigir dos candidatos compromisso público com suas promessas de campanha;
- Tais promessas devem ser concretas, claramente descritas e conter metas quantificáveis;
- Cobrar dos candidatos eleitos o efetivo cumprimento dessas metas.

8 | O perfil dos gastos nas campanhas eleitorais de 2010 e 2012

Grande parte das análises sobre o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil trata da relação entre doadores e futuros representantes. As pesquisas vinculam a origem dos recursos financeiros para custear as campanhas ao resultado das eleições e analisam as consequências dessa relação entre doadores e candidatos ao comportamento posterior destes últimos, caso sejam eleitos. As perguntas centrais são: dinheiro rende votos nas eleições? As doações de empresa compram favores? Outro dado interessante que mereceu menor atenção dos especialistas se refere aos gastos de campanha. Quais são os maiores gastos em uma campanha eleitoral? Como os candidatos tentam otimizar o uso dos recursos escassos? Para analisar essas questões, partimos dos dados da prestação de contas dos candidatos, comitês e partidos políticos relativos às eleições nacionais de 2010 e municipais de 2012.

Os candidatos alocam os recursos para diferentes áreas, que vão desde a instalação e manutenção de uma sede para o comitê de campanha e a contratação de uma equipe para organizar a campanha até a contratação de serviços de profissionais especializados como publicitários para produzir material de propaganda, cientistas sociais para monitorar o andamento da campanha por meio de pesquisas, contadores para organizar a prestação de contas ou advogados para defendê-los em eventuais questionamentos pela Justiça Eleitoral.

O sistema de prestação de contas elaborado pelo TSE classifica os gastos dos candidatos em mais de 30 categorias, separando de um lado custos como correios, telefone, água, locação de veículos e contratação de pesquisas e, de outro, categorias globais que abrangem itens variados, como contratação de serviços, que podem englobar limpeza, advogados ou contadores. A classificação original do TSE está listada em ordem alfabética na coluna à esquerda da Tabela 1. Também incluímos a porcentagem de recursos alocados em cada uma das eleições e os valores absolutos das respectivas categorias.

Tabela 1 – Os gastos dos candidatos e partidos nas eleições de 2010 e 2012

| Item | 2010 | 2012 | Todos |
|---|-------------------------|-------------------------|------------------|
| Água | 0,06% | 0,07% | 3.994.380,21 |
| Alimentação | 0,98% | 0,72% | 56.658.499,77 |
| Aluguel de bens móveis | 1,04% | 1,94% | 111.284.394,83 |
| Aluguel de imóveis | 0,98% | 1,48% | 86.710.511,31 |
| Aluguel de veículos | 5,07% | 13,20% | 748.955.050,72 |
| Anúncios em jornais e revistas | 2,08% | 1,46% | 124.654.822,55 |
| Bens | 0,14% | 0,08% | 6.571.463,17 |
| Carros de som | 3,65% | 3,76% | 267.915.870,66 |
| Combustível | 5,48% | 8,07% | 494.237.452,30 |
| Comícios | 0,43% | 1,12% | 55.234.775,20 |
| Despesas postais | 1,33% | 0,41% | 57.960.736,32 |
| Diversos | 1,85% | 3,03% | 174.630.449,77 |
| Encargos sociais | 0,25% | 0,19% | 12.499.638,81 |
| Energia elétrica | 0,06% | 0,06% | 3.893.347,38 |
| Eventos de promoção | 1,22% | 0,38% | 48.088.662,60 |
| Impostos e taxas | 0,35% | 0,13% | 12.887.350,76 |
| Materiais de expediente | 0,30% | 0,30% | 19.882.187,95 |
| Materiais impressos | 21,07% | 20,17% | 1.433.177.492,75 |
| Multas eleitorais | 0,02% | 0,04% | 2.406.771,39 |
| Pesquisas eleitorais | 1,13% | 0,90% | 58.624.166,10 |
| Pessoal | 18,40% | 14,15% | 1.188.130.209,48 |
| Placas, estandartes e faixas | 7,33% | 6,41% | 480.769.657,75 |
| Pré-instalação de comitê | 0,15% | 0,10% | 7.811.949,82 |
| Produção de gravação para rádio e TV | 10,56% | 7,98% | 81.217.447,10 |
| Produção de jingles, vinhetas e slogans | 0,57% | 1,37% | 74.415.060,69 |
| Publicidade pela internet | 1,02% | 0,36% | 45.411.988,01 |
| Reembolso de eleitores | 0,03% | 0,01% | 1.349.217,31 |
| Serviços | 10,44% | 10,98% | 755.134.250,07 |
| Taxas bancárias | 0,06% | 0,10% | 5.548.373,83 |
| Telefone | 0,40% | 0,18% | 17.376.679,53 |
| Telemarketing | 0,74% | 0,37% | 36.995.722,86 |
| Transporte | 2,81% | 0,52% | 97.286.837,60 |
| | 100,00% | 100,00% | |
| Total | 3.001.254.492,86 | 4.860.131.989,64 | |

A maioria dos valores das 32 categorias de despesas é ínfima. Apenas os materiais impressos absorvem em ambas as eleições aproximadamente 20% das despesas globais. Os gastos com a contratação de pessoal e de serviços de terceiros ficam na faixa entre 10% e 20% das despesas em ambas as eleições. Nas eleições nacionais a produção de publicidade para rádio e TV também está nesta categoria (10,6% dos gastos), enquanto nas municipais o aluguel de veículos pesa mais (13,2%). Todos os outros itens consomem individualmente menos que 10% dos recursos de uma campanha, na média.

A análise desagregada dificulta perceber diferenças nos padrões de financiamento entre várias eleições, diferentes cargos, partidos ou regiões. Para os fins da nossa análise reunimos as categorias em dez grandes grupos (Tabela 2). Os primeiros três se referem aos custos básicos da estrutura de uma campanha eleitoral: instalação e manutenção de uma sede para o comitê (“estrutura”), contratação de uma equipe temporária para organizar a campanha (“pessoal”) e deslocamento do candidato e de integrantes da equipe, em que incluímos os custos diretos de transporte, aluguel de carros e compra de combustível (“transporte”)³⁸.

A divulgação da campanha na rua, por meio de faixas, impressos e carros de som, forma o quarto grupo. Esse conjunto de itens denominamos “propaganda na rua”, porque são atividades voltadas à interação direta com o eleitor, tipicamente em espaço público. O quinto grupo é composto pelas estratégias de alcançar o eleitor “no lar”, por meio de anúncios em jornais e revistas ou por telemarketing. E o sexto abrange a “produção da publicidade”, que inclui peças publicitárias usadas em vários espaços, jingles e slogans usados na campanha de rua, programas de rádio e TV para veiculação durante o horário eleitoral gratuito e páginas na internet³⁹.

O sétimo grupo reúne os serviços dos profissionais especializados em “pesquisas eleitorais”, para monitorar as campanhas majoritárias. A classificação original “serviços” foi mantida como grupo, embora se assemelhe a uma categoria residual, uma vez que a prestação de contas não permite separar a natureza dos serviços prestados por contadores, advogados ou diferentes consultores de campanha.

Juntamos os itens taxas, contribuições, encargos, impostos e multas em uma categoria à parte, porque entendemos que o que une esses custos é o fato de que não geram benefícios diretos para a campanha. Eles compõem o nono grupo, denominado “gastos sem impacto”. E o último grupo é uma categoria residual para “outros” gastos declarados na prestação de contas sobre despesas.

³⁸ Não foi possível identificar se os gastos classificados como “serviços” também incluem serviços de transporte de companhias aéreas, por exemplo.

³⁹ Não constam nessa categoria os custos pela veiculação da propaganda na mídia eletrônica, em função do modelo do horário eleitoral gratuito no Brasil. Em outros países (como os Estados Unidos) os candidatos gastam grande parte dos recursos na compra de espaço para veicular a propaganda em emissoras de rádio e TV, modalidade vedada pela legislação brasileira.

Tabela 2 – Dez grupos de despesas, a partir da classificação do TSE

| Classificação adotada na prestação de contas | Classificação agrupada |
|--|--------------------------------|
| Água Alimentação Despesas postais Energia elétrica Aluguel de imóveis Aluguel de bens móveis Materiais de expediente Instalação do comitê Telefone Bens | Estrutura |
| Pessoal | Pessoal |
| Aluguel de veículos Combustível Transporte | Transporte |
| Carros de som Materiais impressos Placas, estandartes e faixas Comícios Eventos de promoção | Propaganda na rua |
| Anúncios em jornais e revistas Telemarketing | Propaganda no lar |
| Publicidade pela internet Produção de jingles, vinhetas e slogans Produção de gravação para rádio e TV | Produção de publicidade |
| Pesquisas eleitorais | Pesquisa |
| Serviços | Serviços |
| Taxas bancárias Encargos sociais Impostos e taxas Multas eleitorais | Gastos sem impacto |
| Diversos Reembolsos a eleitores | Outros |

A partir desse agrupamento analisamos os gastos de campanha mais detalhadamente. A Tabela 3 mostra que a veiculação tradicional de propaganda consome em média um terço dos recursos da campanha. Quando comparamos as eleições nacionais de 2010 e as eleições municipais de 2012, a distribuição dos recursos sobre os dez grupos de despesas é bastante parecida. Em ambas, todos os candidatos juntos gastaram de 32% a 34% do total de recursos para alugar carros de som, produzir placas e faixas, organizar comícios ou eventos de promoção da candidatura.

O próximo item, por ordem de importância, são os custos com contratação de pessoal, representando de 14% a 18% dos gastos, seguido pelos com transporte (de 13% a 22%). O quarto item se refere à produção de publicidade (10% a 12%), incluindo jingles e slogans usados na campanha na rua, mas também os programas a serem veiculados durante o horário eleitoral gratuito. Isso mostra que a veiculação gratuita da propaganda partidária, se de um lado exonera os partidos do alto custo da veiculação em rádio e TV, de outro cria um custo significativo para os candidatos e as organizações partidárias para produzir essas peças publicitárias de qualidade.

A pesquisa não consome recursos consideráveis de campanha (1%), mas parte desses custos possivelmente está incluída na categoria genérica “serviços”, que abrange vários tipos de profissionais e é responsável por 10% a 11% dos gastos de campanha.

Tabela 3 – Valores absolutos e relativos movimentados por categoria nas eleições de 2010 e 2012

| Item | 2010 | % | 2012 | % |
|-------------------------|-------------------------|-------------|-------------------------|-------------|
| Estrutura | 163.295.654,77 | 5% | 258.783.097,51 | 5% |
| Pessoal | 552.197.058,88 | 18% | 687.739.650,94 | 14% |
| Transporte | 401.033.939,96 | 13% | 1.058.847.223,32 | 22% |
| Propaganda na rua | 1.011.702.858,66 | 34% | 1.547.318.612,43 | 32% |
| Propaganda no lar | 84.493.522,48 | 3% | 88.950.425,41 | 2% |
| Produção de publicidade | 364.617.131,57 | 12% | 471.390.529,46 | 10% |
| Pesquisas | 33.884.850,39 | 1% | 43.606.306,70 | 1% |
| Serviços | 313.195.502,15 | 10% | 533.828.457,52 | 11% |
| Gastos sem impacto | 20.245.513,77 | 1% | 22.061.169,17 | 0% |
| Outros | 56.588.460,23 | 2% | 147.606.517,18 | 3% |
| Total | 3.001.254.492,86 | 100% | 4.860.131.989,64 | 100% |

Esse quadro de gastos com grandes similaridades entre as eleições de 2010 e 2012 muda quando analisamos as campanhas para diferentes cargos (Tabelas 4, 5 e 6). As diferenças ficam mais evidentes no custo da produção publicitária, que absorve em média de 10% a 12% dos recursos nas eleições nacionais e municipais. No caso das campanhas para a Presidência, esses gastos pesam bem mais, consumindo 31% do orçamento das campanhas. Para as disputas para governador e senador o valor continua igualmente acima da média, de 17% a 21%.

Em contraste, os cargos proporcionais não alocam recursos significativos para a produção de inserções na mídia eletrônica. Podemos deduzir que, na avaliação dos candidatos, os poucos segundos disponíveis aos candidatos a deputado ou vereador no horário gratuito na rádio e na TV não oferecem espaço para publicidade sofisticada. Os custos para a gravação de programas simples são cobertos pelos partidos políticos.

A prestação de contas sobre os gastos confirma a imagem de que os candidatos nas eleições proporcionais apostam na mobilização nas ruas, com carros de som, distribuição de folhetos, produção de cartazes e mobilização de ajudantes pagos. Os custos dessa propaganda política tradicional representam a maior fatia dos recursos dos candidatos a deputado federal (39%) e estadual (36%). Junto com os gastos com pessoal,

que também sobem para 22% e 27%, os candidatos às Casas Legislativas alocam aproximadamente dois terços dos seus recursos nessa campanha “na rua”.

As campanhas municipais seguem o ritmo das eleições proporcionais. A propaganda tradicional predomina, em combinação com custos altos para pessoal. Os candidatos a vereador alocam três em cada quatro reais em gastos com pessoal (15%), transporte (30%) e propaganda na rua (34%). Mas a análise das campanhas municipais a partir de valores médios não leva em conta a diferença do perfil de campanhas em municípios de diferentes tamanhos. Seria necessária uma análise separada de municípios pequenos, médios e grandes para chegar a um quadro mais adequado.

Tabela 4 – Composição dos gastos de campanha nas eleições majoritárias em 2010

| Item | Presidente | Governador | Senador |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Estrutura | 2,26% | 4,61% | 5,41% |
| Pessoal | 4,71% | 17,13% | 13,45% |
| Transporte | 12,06% | 12,23% | 11,65% |
| Propaganda na rua | 28,03% | 26,00% | 34,71% |
| Propaganda no lar | 2,67% | 1,22% | 2,94% |
| Produção de publicidade | 31,31% | 20,72% | 17,47% |
| Pesquisas | 2,21% | 1,84% | 1,38% |
| Serviços | 15,87% | 13,96% | 9,62% |
| Gastos sem impacto | 0,60% | 1,04% | 0,52% |
| Outros | 0,28% | 1,26% | 2,85% |
| Total | 100% | 100% | 100% |

Tabela 5 – Composição dos gastos de campanha nas eleições proporcionais em 2010

| Item | Deputado federal | Deputado estadual |
|-------------------------|------------------|-------------------|
| Estrutura | 6,34% | 6,28% |
| Pessoal | 21,88% | 27,11% |
| Transporte | 14,01% | 15,41% |
| Propaganda na rua | 39,50% | 36,25% |
| Propaganda no lar | 3,88% | 3,54% |
| Produção de publicidade | 2,25% | 1,66% |
| Pesquisas | 0,39% | 0,19% |
| Serviços | 9,20% | 6,89% |
| Gastos sem impacto | 0,52% | 0,53% |
| Outros | 2,04% | 2,14% |
| Total | 100% | 100% |

Tabela 6 – Composição dos gastos de campanha nas eleições municipais em 2012

| Item | Prefeito | Vereador |
|-------------------------|----------|----------|
| Estrutura | 5,07% | 5,33% |
| Pessoal | 15,13% | 14,97% |
| Transporte | 16,68% | 30,19% |
| Propaganda na rua | 29,57% | 33,75% |
| Propaganda no lar | 1,60% | 2,19% |
| Produção de publicidade | 13,22% | 3,83% |
| Pesquisas | 1,26% | 0,04% |
| Serviços | 13,90% | 6,75% |
| Gastos sem impacto | 0,43% | 0,25% |
| Outros | 3,13% | 2,70% |
| Total | 100% | 100% |

Por último analisamos o perfil das campanhas segundo a porcentagem de recursos gastos em despesas que identificamos como “tradicionais” e outras que caracterizamos como “profissionalizadas” ou “modernas”. As tradicionais incluem os custos da estrutura, de transporte e pessoal e da propaganda na rua. As despesas com a profissionalização são compostas pela produção de peças publicitárias, pesquisas e propaganda para o lar. As outras categorias de gastos não foram incluídas no cálculo.

As porcentagens na Tabela 7 identificam a participação das despesas modernas nesse subconjunto de gastos⁴⁰, por cargo e por Estado. Os Estados estão agrupados por grandes regiões – na sequência Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul – e, dentro delas, em ordem alfabética.

Há perfis bastante diferentes em relação aos cargos em disputa no que diz respeito ao uso de técnicas modernas na propaganda eleitoral. As majoritárias alocam até a metade (em alguns casos até mais, como para governador em São Paulo ou para senador no Acre) dos recursos para despesas modernas. Como o cálculo leva em conta somente as despesas classificadas como tradicionais e modernas, uma taxa de 50% com gastos modernos significa que os gastos com tradicionais (com a campanha na rua) e modernos (com publicidade profissional) são equilibrados. No caso das disputas proporcionais, essas despesas modernas alcançam tipicamente menos de 10%.

A segunda constatação a partir dessas médias é que há diferenças significativas entre as regiões do país. Olhando os Estados agrupados por região verificamos que a Norte e a Centro-Oeste alocam menos recursos por meio da propaganda profissionalizada que os da Sudeste e da Sul. Na Nordeste, os Estados se dividem entre a predominância da propaganda tradicional e a propaganda moderna. Essas observações valem tanto para as campanhas majoritárias como para as proporcionais.

⁴⁰ A porcentagem é resultado do seguinte cálculo:

$$\% \text{ gastos modernos} = \frac{\text{gastos modernos}}{\text{gastos tradicionais} + \text{gastos modernos}} \cdot 100$$

Tabela 7 – O peso da profissionalização nas campanhas eleitorais de 2010 e 2012

| Estados | Governador | Senador | Deputado federal | Deputado estadual | Prefeito | Vereador |
|---------|------------|---------|------------------|-------------------|----------|----------|
| AC | 18 % | 51 % | 3 % | 3 % | 7 % | 5 % |
| AM | 12 % | 7 % | 5 % | 2 % | 11 % | 5 % |
| AP | 24 % | 19 % | 8 % | 2 % | 26 % | 8 % |
| PA | 20 % | 3 % | 5 % | 3 % | 10 % | 5 % |
| RO | 13% | 35% | 2% | 3% | 7% | 2% |
| RR | 1% | 12% | 3% | 2% | 11% | 8% |
| TO | 3% | 3% | 3% | 2% | 7% | 5% |
| DF | 32% | 13% | 7% | 6% | 0% | 0% |
| GO | 15% | 21% | 3% | 1% | 10% | 4% |
| MS | 29% | 15% | 5% | 2% | 17% | 3% |
| MT | 7% | 28% | 4% | 2% | 11% | 5% |
| AL | 26% | 43% | 5% | 3% | 9% | 5% |
| BA | 16% | 25% | 7% | 6% | 15% | 6% |
| CE | 15% | 17% | 9% | 8% | 21% | 6% |
| MA | 9% | 20% | 5% | 2% | 8% | 5% |
| PB | 39% | 41% | 6% | 4% | 27% | 10% |
| PE | 44% | 28% | 10% | 5% | 22% | 6% |
| PI | 19% | 24% | 6% | 6% | 11% | 4% |
| RN | 41% | 43% | 14% | 7% | 22% | 6% |
| SE | 21% | 20% | 7% | 6% | 12% | 11% |
| ES | 48% | 33% | 5% | 6% | 25% | 4% |
| MG | 27% | 23% | 7% | 5% | 17% | 8% |
| RJ | 41% | 20% | 12% | 11% | 29% | 7% |
| SP | 61% | 46% | 8% | 8% | 29% | 9% |
| PR | 44% | 16% | 7% | 8% | 18% | 5% |
| RS | 45% | 50% | 11% | 10% | 28% | 8% |
| SC | 13% | 35% | 11% | 11% | 29% | 10% |

Esta breve análise mostra que a redução do custo das campanhas eleitorais no Brasil, frequentemente mencionada como uma das alternativas para diminuir o papel do dinheiro nas eleições, deverá ser precedida de uma cuidadosa avaliação sobre o padrão de gastos nas últimas eleições. Uma das conclusões desta análise do custo das campanhas eleitorais no Brasil é que as modernas técnicas de propaganda estão avançando de forma desigual nas diferentes regiões. Esse avanço, porém, atinge principalmente os cargos majoritários. A maior parte dos gastos nas disputas proporcionais ainda ocorre nas áreas tradicionais, no corpo a corpo com o eleitor. O cabo eleitoral ainda está tão presente quanto o publicitário e absorve a maior parte dos recursos de campanha.

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 trimestrais 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

Agenda Brasil Sustentável: Eleições 2014

A Agenda Brasil Sustentável é uma iniciativa de organizações da sociedade civil dirigida aos partidos políticos, tendo em vista as eleições de 2014. Trata-se de um conjunto de princípios e compromissos, condensados em sete temas estratégicos, que tem como objetivo o comprometimento de candidatos e candidatas à Presidência da República, aos governos estaduais e ao Congresso Nacional com o desenvolvimento sustentável do país, por meio de propostas concretas. Essa agenda busca também articular as políticas públicas nacionais com aquelas que definirão os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU).

Agenda Brasil Sustentável: Eleições 2014

Nós, indivíduos e membros das organizações da sociedade civil abaixo-assinados, entendemos que, para que o Brasil avance no caminho do desenvolvimento sustentável, com democracia e participação social, governos, organizações da sociedade civil, empresas e cidadãos devem aderir a uma agenda de princípios e compromissos públicos. O propósito deste documento é organizar os elementos que consideramos vitais para esse ideal.

O momento é de busca de soluções nacionais e também globais. Temos a oportunidade, como país, de protagonizar essa agenda articulando nossas políticas públicas com aquelas que definirão os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas. Em nível nacional, o processo eleitoral configura-se como um momento fundamental para discutir, aprofundar e avançar na concretização dessa agenda. Por isso, propomos aos(as) candidatos(as) que se comprometam a incluir em seus planos de governo propostas concretas para sete temas estratégicos para o desenvolvimento sustentável: A) Respeito aos limites do planeta; B) Garantia de direitos com redução das desigualdades; C) Integridade e transparência; D) Economia para a sustentabilidade; E) Reforma política e fortalecimento da democracia; F) Valorização do trabalho; e G) Gestão pública.

Uma vez eleito(a), as propostas do(a) candidato(a) serão monitoradas pelas organizações da sociedade civil, por meio de uma plataforma digital, acessível a todos os cidadãos e cidadãs. Os(as) eleitos(as) devem estabelecer um canal de diálogo aberto e transparente para prestação de contas à população sobre os compromissos assumidos.

Esta agenda foi construída de forma coletiva e colaborativa pelas organizações abaixo-assinadas e está aberta ao debate e à participação de outras organizações da sociedade civil e lideranças interessadas pela iniciativa. Os sete temas que compõem a agenda estão apresentados com elementos-chave para seu avanço, segundo o entendimento deste coletivo, que no decorrer do próximo mês se encarregará de detalhar cada um deles.

A) Respeito aos limites do planeta:

- Promoção de uma economia de baixo carbono;
- Desenvolvimento de uma estratégia nacional de redução de emissões:
 - Investimento na ampliação da matriz energética renovável;
 - Implementação da Política Nacional de Mudanças Climáticas;
- Conservação, uso sustentável e gestão compartilhada de recursos da sociobiodiversidade marinha e florestal e serviços ecossistêmicos;
 - Uso e gestão sustentável dos recursos hídricos;
 - Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

B) Garantia de direitos com redução das desigualdades:

- Melhora substantiva nos sistemas públicos de educação básica;
- Melhora substantiva no atendimento de saúde à população, com investimento prioritário no SUS;
- Garantia da segurança alimentar;
- Universalização do acesso à banda larga – internet de qualidade, barata e para todos;
- Melhora substantiva na segurança pública, com respeito aos direitos humanos;
- Investimento no transporte público, mobilidade urbana e rural;
- Políticas públicas de fomento à cultura, ao esporte e ao lazer;
- Redução da desigualdade de renda;
- Promoção da equidade de gênero e raça;
- Inclusão de pessoas com deficiência;
- Combate ao preconceito e à intolerância.

C) Integridade e transparência:

- Aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Integridade;
- Apoio à aprovação da lei do plano de metas (PEC 52/11);
- Implementação da Lei Anticorrupção Empresarial;
- Apoio à aprovação de uma lei de defesa de interesses;

- Elaboração do Plano Nacional de Transparência e Controle Social;
- Elaboração de planos de metas transparentes e mensuráveis para o mandato;
- Maior transparência aos recursos do Estado, em especial no que se refere à composição e formação da dívida pública.

D) Economia para a sustentabilidade:

- Política fiscal e tributária que incentive atividades sustentáveis e desestime as não sustentáveis;
- Marco regulatório de compras públicas sustentáveis;
- Incentivo à inovação científica e tecnológica na direção do desenvolvimento sustentável;
- Incentivo ao desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais;
- Instituição de um sistema tributário progressivo;
- Maiores investimentos públicos para promover a sustentabilidade, com fontes alternativas para financiamento.

E) Reforma política e fortalecimento da democracia:

- Reforma eleitoral que aborde:
 - Um novo modelo de financiamento de campanhas e de partidos políticos;
 - Barateamento das campanhas eleitorais;
 - Criação de mecanismos que garantam a diversidade no Congresso (mulheres, negros e indígenas);
- Nova regulamentação de mecanismos de democracia direta e aperfeiçoamento da democracia participativa;
- Implementação de mecanismos de controle social e prestação de contas;
- Novo marco regulatório para as organizações da sociedade civil;
- Democratização dos partidos políticos.

F) Valorização do trabalho:

- Implementação do Plano Nacional de Trabalho Decente;
- Ampliação de oportunidades de formação e qualificação profissional;
- Incentivo aos empreendimentos de economia solidária;
- Incentivo à agricultura familiar;
- Valorização do salário mínimo;
- Políticas de geração de empregos;
- Erradicação do trabalho escravo e infantil.

G) Gestão pública:

- Priorização da melhoria da qualidade dos serviços públicos e da ação governamental;
- Revisão do pacto federativo;
- Redução dos cargos de livre provimento e valorização das carreiras públicas;
- Promoção da qualidade do gasto público;
- Investimento na qualificação dos servidores públicos.

Estamos comprometidos, a partir desta data, a liderar um processo para:

- Reivindicar ao Tribunal Superior Eleitoral maior rigor no acompanhamento do processo eleitoral no que diz respeito à submissão de propostas programáticas ao debate com a população;
 - Organizar um evento para a formalização da entrega pública da agenda detalhada aos candidatos(as) e partidos, com a apresentação de diagnósticos e subsídios sobre cada um dos temas, até o final de julho de 2014;
 - Organizar um evento para a adesão pública dos(as) candidatos(as) aos compromissos da agenda, até o final de agosto de 2014;
 - Organizar uma plataforma virtual de acompanhamento da execução das propostas constantes desta agenda.
- Nós também nos comprometemos com o futuro sustentável do Brasil!

Realização:

INSTITUTO
ETHOS

Parceiros Institucionais:



Patrocínio do Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade e contra Corrupção:

