

O Financiamento Eleitoral de 2022 e suas Consequências Político-Partidárias

Bruno Kazuhiro

Resumo

As regras de financiamento eleitoral foram impactadas por significativas mudanças nos últimos anos e isso, sem dúvida, abriu caminho para consequências políticas e partidárias, seja nas estratégias de cada legenda para a eleição ou seja nos novos fenômenos que surgem a partir desse novo cenário. Na política real, para além da legislação e da jurisprudência, o jogo eleitoral passou a ter novos pontos a serem observados. Esse texto busca, de maneira não exaustiva, debater as novas regras de financiamento e suas consequências políticas, partidárias e eleitorais.

Abstract

The rules of electoral financing have been impacted by significant changes in recent years and this, without a doubt, has opened the way for political and partisan consequences, whether in the strategies of each party for the election or in the new phenomena that arise from this new scenario. In real politics, beyond legislation and jurisprudence, the electoral game now has new points to observe. This text seeks, in a non-exhaustive way, to discuss the new financing rules and their political, party, and electoral consequences.

Introdução

O Poder Legislativo tem como uma de suas principais razões de existir, sem dúvida, o fato de que a sociedade evolui e, conseqüentemente, precisam evoluir as leis. Contudo, há uma diferença bastante importante entre avanço legislativo e imprevisibilidade. As regras eleitorais brasileiras estão, infelizmente, mais próximas da segunda do que do primeiro. A cada eleição, algumas regras mudam, confundindo o eleitorado e, até mesmo, os candidatos e os partidos, o que não significa que algumas mudanças não tenham sido positivas.

Não tem sido diferente desde 2015, quando uma nova reforma eleitoral teve um significativo impacto: passou a ser proibido o financiamento eleitoral advindo de empresas privadas, o que na prática ratificou o já determinado antes pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650. Isso se deu, principalmente, pelo entendimento amplo e difundido na sociedade de que as doações empresariais acabariam gerando uma vinculação entre os candidatos financiados e os interesses dos financiadores, conforme alguns casos revelados por operações judiciais e policiais, e também pela tentativa de interromper o encarecimento constante das campanhas eleitorais brasileiras. A partir das eleições de 2016, apenas poderiam ser utilizadas doações de pessoas físicas com certos limites, doações dos partidos a partir do fundo partidário ou recursos distribuídos pelos partidos políticos oriundos de um novo fundo público eleitoral, oficialmente chamado de Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Passadas as eleições de 2016, 2018 e 2020, o pleito de 2022 continua igualmente tendo a proibição de doações eleitorais vindas de pessoas jurídicas, porém, o valor do FEFC subiu consideravelmente. A título de comparação, o fundo eleitoral subiu de R\$ 1,7 bilhão¹ nas eleições na-

1 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/531094-eleicao-de-2018-sera-a-primeira-disputa-com-fundo-publico-para-campanhas/>.

cionais de 2018 para R\$ 2 bilhões² no pleito municipal de 2020 e agora para R\$ 4,9 bilhões no pleito nacional de 2022³. O altíssimo montante de recursos públicos direcionado para as eleições gerou consequências imediatas, como a crítica de atores políticos e sociais à decisão tomada pelo Congresso Nacional e o aumento do peso em negociações envolvendo alianças, coligações e federações partidárias no que diz respeito aos partidos que possuem mais congressistas filiados e, portanto, maiores fatias desses recursos.

Outro ponto importante a ser discutido é o aumento da busca, pelos candidatos, das doações de pessoas físicas, seja de altos montantes doados por pessoas de elevado patrimônio, seja de pequenos montantes contribuídos por um grande número de pessoas. O *crowdfunding* ou “vaquinha” passou a ser uma realidade, embora ainda não consiga, na grande maioria dos casos, financiar uma campanha vitoriosa totalmente. Além desse tema, o financiamento de campanha eleitoral se conecta hoje diretamente com a pauta de gênero e com a questão racial, afinal, existem regras recentes que determinam aplicações específicas de recursos para mulheres e para pretos ou pardos.

Em resumo, o tema do financiamento eleitoral está em um período de constante mutação e teve profundas mudanças no passado recente. Isso sem dúvida faz com que essa pauta tenha grande influência nos debates político-partidários atuais e seja fundamental para a discussão das eleições de 2022.

2 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>.

3 No período de redação deste artigo, o Supremo Tribunal Federal ainda estava analisando ação apresentada pelo partido Novo visando reduzir o valor do FEFC para as eleições de 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/eleicoes/2022/02/23/julgamento-fundo-eleitoral-stf.htm>.

Bancadas e financiamento: aumento da importância dos partidos

As novas regras de financiamento eleitoral tiveram o efeito positivo de aumentar a importância dos partidos políticos brasileiros. Depois de conviver por muitos anos com um cenário de extrema pulverização partidária, formação constante de novos partidos e incentivo a dissidências em partidos maiores, a política brasileira vivenciou reformas institucionais que promoveram a redução do número de agremiações, o crescimento da relevância dos partidos no jogo político-eleitoral e, até mesmo, a busca das lideranças políticas por fazer parte de partidos fortes, mesmo que controlados por múltiplos atores, em vez de comandar individualmente legendas menores.

Para além da implementação, pela Emenda Constitucional 97/2017⁴, da cláusula de desempenho que prevê a necessidade crescente de eleição de deputados federais para funcionamento pleno e financiamento público significativo de um partido e do fim das coligações proporcionais, o que obriga cada partido a ter listas próprias e completas de candidatos nas eleições de sistema proporcional, o fim do financiamento eleitoral por empresas foi fundamental para o avanço da relevância dos partidos, afinal, um número maior de parlamentares no Congresso Nacional gera uma quantidade maior de recursos, tanto do fundo partidário quanto do FEFC, e esses recursos, juntamente com as doações individuais ainda esporádicas em nossa sociedade, são agora os únicos disponíveis para o financiamento das campanhas. Em suma, a liderança política que comandava um partido pequeno com mão de ferro, fazia coligações nas eleições para deputado federal que garantiam sua eleição e financiava suas campanhas com recursos de empresas trocou de partido e se filiou a uma agremiação maior, onde não detém o controle, porque agora depende de recursos oriundos de um partido mais forte para ter um

4 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm.

melhor financiamento, não pode mais fazer coligações para atingir o quociente eleitoral e precisa ajudar a construir uma bancada significativa ao redor do país para manter suas prerrogativas parlamentares, seus fundos e seu tempo gratuito de propaganda em rádio e televisão.

Para as eleições de 2022, se vê um nítido movimento de fusões e federações partidárias, visando construir partidos ou alianças maiores, que vençam a cláusula de desempenho, que elejam candidatos mesmo sem coligações e que, principalmente, tenham recursos suficientes para financiar as campanhas de 2022 e obter bons resultados, que por sua vez influenciarão o financiamento das eleições de 2024 e 2026. Nunca antes os partidos enxergaram tanta importância em eleger grandes bancadas. Não se trata mais apenas de poder, mas também da própria sobrevivência financeira e política. Com todo esse cenário, é provável uma redução do número de partidos políticos e um fortalecimento dos que restarem.

Contudo, o fortalecimento dos partidos como figura central das eleições e do jogo político não significa, necessariamente, uma definição mais clara da doutrina de cada partido. Se por um lado espera-se que uma redução do número de partidos faça o eleitor enxergar de maneira mais clara quais pautas são defendidas por cada agremiação, por outro lado a política nacional e a decisão do eleitor seguem bastante vinculadas a uma lógica personalista e paroquial, ou seja, um número menor de partidos ajuda a definir uma identidade para cada um deles, mas as doutrinas só serão bem definidas se e quando o voto do eleitor for mais ideológico. É possível que os partidos restantes após o processo de fusões e federações sejam muito mais uma união estratégica e pragmática de lideranças políticas regionais do que uma reunião de pessoas que defendem teses similares e que buscam o poder para implementar essas crenças comuns em prol da sociedade. Será benéfico para a democracia brasileira que o fenômeno da redução do número de partidos, ocorrido em grande parte por conta das novas regras de financiamento, gere mais identidades claras para cada agremiação do que meros entendimentos de lideranças regionais acerca de como melhor atingir suas conveniê-

cias eleitorais e como garantir os financiamentos de suas campanhas presentes e futuras. Há uma oportunidade, que não deve ser desperdiçada, de racionalização do cenário partidário brasileiro.

Doações de pessoas físicas

O fim das doações de empresas para as campanhas eleitorais geraram não apenas um fortalecimento do papel dos partidos e uma maior dependência financeira dos candidatos com relação a suas agremiações, mas também fizeram com que cada candidato busque ainda mais obter doações individuais. Aqueles candidatos que, por algum motivo, não receberam doações do próprio partido dependem hoje única e exclusivamente de doações de pessoas físicas, sejam apoiadores ou seja o próprio candidato.

As doações de pessoa física a um ou mais candidatos passaram a ser limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos declarados ao imposto de renda no ano anterior ao da eleição. Isso se deu em 2017⁵ após um fenômeno ocorrido nas eleições de 2016 no qual muitos candidatos de alto patrimônio financiaram sozinhos e por conta própria as suas campanhas, desequilibrando o pleito economicamente no chamado autofinanciamento. Também em 2017 se passou a permitir, visando os pleitos de 2018 e posteriores, a prática do *crowdfunding* ou “vaquinha”, em que candidatos arrecadam recursos doados por múltiplas pessoas físicas por meio de sites especializados e cadastrados no Tribunal Superior Eleitoral ou de eventos presenciais de arrecadação.

Na prática, a legislação recente e as resoluções mais novas do TSE visam, claramente, incentivar a popularização da prática das doações eleitorais individuais no âmbito da sociedade brasileira, reduzindo a influência do poder econômico dos próprios candidatos ou de grupos de

5 Atualmente vale a Resolução TSE nº 23.607/2019 que atualizou a Resolução TSE nº 23.553/2017. A primeira citada está disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>.

interesse específicos ou de partidos políticos mais bem financiados no sentido de desequilibrar os pleitos financeiramente.

Vale citar que os recursos recebidos de pessoas físicas são somados ao total de gastos de cada campanha que, por sua vez, precisa respeitar o teto de gastos estabelecido para cada cargo em cada estado ou cidade ou nacionalmente, no caso das eleições presidenciais. Atualmente, os grandes doadores em pessoa física são empresários de diferentes ramos de atuação, que possuem grande potencial de doação mas que ainda assim precisam respeitar os limites legais. As “vaquinhas” ainda perdem em quantidade de recursos destinados às campanhas para os valores doados pelos proprietários das empresas que no passado eram as principais financiadoras, embora o montante advindo da pessoa física do proprietário seja bem menor e limitado, o que reduz a influência deste ou daquele doador, traz um nivelamento um pouco maior ao montante de gastos dos candidatos e aumenta a importância de ter pequenas doações de muitas pessoas para além de grandes doações de poucas pessoas.

Financiamento para candidaturas femininas

A Lei Federal nº 9.504/1997⁶ já prevê há muitos anos que um dos sexos precisa compor pelo menos trinta por cento (30%) dos nomes apresentados por um partido (ou coligação proporcional, existente até 2018) em sua lista de candidatos a um cargo de vereador, deputado estadual ou deputado federal nas eleições. Na prática, havendo historicamente um número maior de candidatos homens, a legislação garantia que as chamadas nominatas (listas de candidatos de cada partido para cada eleição a cada cargo proporcional) tivessem pelo menos 30% de mulheres em sua composição.

Ocorre que, em grande medida, a reserva de uma cota de vagas para mulheres nas nominatas não tinha qualquer relação com a competitividade concreta das candidaturas. Ao contrário, existiu e existe o ex-

6 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm.

pediente de “candidaturas femininas laranjas”, ou seja, mulheres que, infelizmente, são colocadas nas listas de candidatos por partidos para que possam assim cumprir os 30% requisitados pela legislação, mas sem que haja real campanha eleitoral da candidata inscrita. Em resumo, não seriam candidatas reais, seriam apenas nomes inscritos, algumas vezes sem anuência da própria mulher, para fingir o cumprimento da lei citada acima e permitir que não haja qualquer obstáculo ao registro e à oficialização da eventual vitória de candidaturas masculinas.

O cenário mudou, pelo menos parcialmente, com decisões do Supremo Tribunal Federal⁷ e do Tribunal Superior Eleitoral⁸, que garantiram um novo entendimento: as mulheres não teriam apenas 30% de vagas garantidas em listas de candidatos de cada partido a cada cargo em cada cidade ou estado, elas passariam a ter também a garantia de pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário de uma agremiação que sejam transferidos para as contas bancárias de campanhas eleitorais e pelo menos 30% do tempo de televisão disponível para aquela lista de candidatos daquele partido específico.

Uma distorção que ainda existe é a de que não há garantia de que todas as mulheres da lista de candidatos recebam apoio financeiro do FEFC ou do Fundo Partidário. Isso quer dizer que, seja qual for o número de candidatas inscritas necessário para que se atinja 30% da lista, é possível destinar o total dos 30% de recursos ou de tempo de rádio e televisão para uma única candidatura feminina, que muitas vezes pode ser de uma aliada próxima de candidatos homens, de uma familiar feminina de lideranças políticas masculinas ou de uma candidata feminina a deputada federal ou estadual que posteriormente utilizará os recursos em campanha feita em parceria com candidato masculino a deputado estadual ou federal.

7 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617/2018.

8 Ver <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>.

Por outro lado, foi nítido nas últimas eleições – e sem dúvida o será nas eleições de 2022 – o aumento da preocupação dos partidos em identificar, fomentar e apoiar possíveis candidaturas femininas que sejam competitivas, visto que, com a repentina elevação dos recursos destinados a essas candidaturas, faz sentido que se busque investi-los de maneira utilitarista, ou seja, que sirvam para realmente atrair votos para o partido em geral e gerar mandatos, especialmente de deputadas federais, já que isso alimentará diretamente a quantidade disponível de recursos para as próximas eleições, para ambos os sexos. Em suma, já que é preciso investir em candidaturas femininas por força legal e judicial, que seja de maneira produtiva e útil ao partido e também aos candidatos homens. Nesse sentido, as decisões do STF e do TSE parecem de fato poder, no médio e longo prazo, aumentar o número de parlamentares do sexo feminino a cada eleição, incentivar os partidos a descobrir e dar suporte a lideranças femininas com potencial eleitoral e aumentar o número de candidaturas femininas competitivas. Contudo, até o momento, ainda não há mecanismo que coíba a concentração das ferramentas disponíveis em apenas uma ou poucas candidaturas femininas escolhidas por critérios internos de cada partido. Enquanto isso, em março de 2022, segundo o *ranking* mundial de igualdade de gênero do Inter-Parliamentary Union (IPU), o Brasil é o 145º do planeta.⁹

Financiamento para candidaturas de negros(as) e pardos(as)

No caso de pessoas que se autodeterminam como sendo pretas ou pardas, há um mecanismo igualmente recente, assim como no caso das mulheres, que visa garantir recursos para campanhas de maneira a fortalecer a igualdade racial. Contudo, ele funciona de maneira distinta e menos determinante do que as regras e decisões judiciais que se referem às mulheres. Isso se dá pois não há obrigatoriedade de quantitativo

9 Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2022>.

absoluto ou percentual de candidaturas de pessoas pretas e pardas em qualquer partido a qualquer cargo. Mas há garantia de que os recursos financeiros e o tempo de rádio e televisão devem ser distribuídos respeitando a proporção de candidaturas pretas e pardas que o partido possui, ou seja, cada partido registra seus candidatos e, após definidas as nominatas, calcula-se o percentual de candidaturas de pessoas pretas e pardas. Esse percentual precisa ser respeitado na distribuição de recursos.

Assim como no caso das mulheres citado acima, nada impede que os recursos que devem ser aplicados nas contas de campanha de pessoas pretas e pardas sejam concentrados em candidaturas específicas em vez de distribuídos por todos os candidatos com esse perfil. Isso permite, assim como no caso das mulheres, que a decisão sobre candidatos pretos e pardos a receberem mais recursos seja tomada por conta de quem são seus aliados políticos ou de quais candidatos a outros cargos serão seus parceiros de campanha, muitas vezes brancos.

Não havendo obrigatoriedade de apresentação dessas candidaturas, não se pode dizer que os partidos enxerguem utilidade em candidaturas competitivas, necessariamente, de pretos e pardos. O potencial de votos, seja qual for o perfil do candidato, é a prioridade, ressalvada a obrigação de 30% de candidatas mulheres. Contudo, um fenômeno pouco discutido, mas real, começou a tomar forma: os diretórios partidários de estados brasileiros com menor população preta e parda passaram a cobrar mais recursos das diretorias nacionais dos partidos, afinal, se precisam necessariamente destinar os recursos na mesma proporção nacional de candidaturas pretas e pardas, quanto menos candidaturas com esse perfil possuírem, mais recursos extras precisarão para manter altos os valores absolutos de candidaturas de pessoas brancas. Vale ressaltar que, se no caso das candidaturas de mulheres a maioria dos partidos fica nos 30% obrigatórios ou um pouco acima seja qual for o estado brasileiro, no caso das candidaturas pretas e pardas o cenário varia muito dependendo da formação social, histórica e racial de cada região brasileira.

Financiamento irregular: punições mais frequentes

Toda regra, mesmo que benéfica, só gera efeitos positivos se for cumprida e, para tanto, precisa ser, em diversos momentos, aplicada de maneira exemplar pelos poderes competentes. No caso do financiamento eleitoral, não é diferente. Para que sejam atingidos os objetivos de tornar as campanhas mais baratas, democratizar a possibilidade de concorrer nas eleições com chances de vitória, fortalecer os partidos políticos, reduzir as desigualdades de gênero e raciais na política e aumentar o hábito entre os brasileiros de participar do processo eleitoral como doadores, é preciso que as irregularidades e os desrespeitos às regras construídas para o atendimento dessas metas sejam devidamente punidos.

Há que se reconhecer que, atualmente, têm sido recorrentes os casos de cassação de mandatos ou de chapas inteiras, aplicação de multas e condenações por abuso do poder econômico por conta do descumprimento das regras de financiamento eleitoral, seja por ter havido a prática de “caixa 2”, que é o uso de recursos financeiros não contabilizados nas contas de campanha, seja pelo uso de candidaturas femininas “laranjas”, seja pela não aplicação dos recursos devidos em campanhas de pretos e pardos, seja pelo gasto indiscriminado de recursos próprios do candidato ou de seu grupo político em atos de campanha. O risco real de uma punição e o significativo prejuízo causado pela magnitude das mesmas sem dúvida favorecem que os candidatos respeitem a legislação em vigor e que, conseqüentemente, a democracia brasileira esteja mais próxima de vencer seus desafios. Os tribunais e o Ministério Público eleitorais têm sido muito importantes nesse processo.

É cada vez mais comum tomar conhecimento, pelo noticiário, de casos em que vereadores perderam seus mandatos pois a chapa mantinha candidaturas femininas falsas ou deixou de aplicar os recursos necessários nas candidaturas de pretos e pardos, prefeitos deixaram seus postos por abuso de poder econômico nas campanhas e partidos foram multados por descumprirem regras de aplicação de verbas ou de prestação de contas.

Os contadores

Com tantas regras de financiamento, tantas punições possíveis e tantos requisitos a serem cumpridos nas prestações de contas, além dos prazos exíguos para cumprimentos de exigências da Justiça Eleitoral, o profissional de contabilidade que atua na campanha eleitoral e também após ela passou a ser protagonista de qualquer planejamento, bem como o advogado. É comum nas reuniões partidárias presenciar diálogos onde candidatos com menos recursos pedem ajuda aos partidos não apenas financeira, mas também para que disponibilizem, por conta das agremiações, os serviços de contadores e também de profissionais do direito. Temos nesse caso um efeito colateral de todo o rol de legislações, regras e recomendações que envolvem o financiamento eleitoral brasileiro. Seja para cumprir todos os trâmites, seja para tentar ocultar imperfeições, os tesoureiros de cada equipe caminham lado a lado com contadores que cuidarão daquilo que é informado aos órgãos fiscalizadores.

Conclusão

Diante de todo o exposto, é possível concluir que o cenário político, partidário e eleitoral brasileiro foi afetado de maneira determinante pelas mudanças do financiamento das campanhas. Desde a composição das chapas de candidatos e a disponibilidade exata de recursos para cada um da lista, passando pela redução do número de partidos e o fortalecimento dos que restarem, até a busca incessante dos candidatos por doações individuais e por não se equivocar nos detalhes das prestações de contas, sob pena de perda do mandato conquistado, as novas regras de financiamento foram determinantes para a configuração do panorama político atual. É possível dizer que a reforma político-eleitoral aprovada em 2017, após grandes escândalos políticos tomarem o noticiário e demonizarem as doações de empresas, atingiu seus objetivos em grande parte e representou um redesenho institucional considerável, que em

grande parte merece ser protegido de tentativas futuras de retrocesso. Afinal, se por um lado não se pode garantir que a redução do número de partidos gerará, necessariamente, um espectro ideológico mais claro, sem dúvida se pode afirmar que isso certamente não ocorrerá com uma pulverização partidária maior. Da mesma forma, se não se pode ter certeza de que mulheres, pretos e pardos serão decididamente eleitos por terem maior acesso a recursos para suas campanhas, tampouco será com menos recursos que isso ocorrerá. Igualmente, se ainda não é grande o número de pessoas que realiza doações individuais para os candidatos nos quais acredita, também não será desincentivando as doações de pessoa física que teremos uma democracia mais participativa e eleitores mais atuantes e exigentes. Sendo assim, cremos que se pode dizer que as mudanças no regramento do financiamento eleitoral brasileiro vieram, em sua grande parte, para melhor, tendo como preço a ser pago a burocratização ainda maior das campanhas e o aumento dos gastos com pessoal técnico de suporte aos candidatos.

É verdade que o debate acerca da proibição das doações empresariais tem bons argumentos em ambos os lados e este artigo não se propôs a esgotá-lo. Ao contrário, se buscou expor de maneira clara e franca sobre as consequências políticas e partidárias da implementação das regras que atualmente nos regem, sejam ou não apoiadas pelo leitor. No que tange ao incentivo à eleição de mulheres, pretos e pardos, à participação política do cidadão através da doação de campanha, à redução do número de partidos e à punição mais frequente dos desvios, sem dúvida são avanços democráticos. As perguntas que ficam é se eles poderiam ter sido atingidos em um sistema onde as doações empresariais ainda fossem permitidas e se eles serão suficientes para que o Brasil tenha uma política mais participativa, competente, ética e pautada por projetos claros de país e políticas de Estado.

Bruno Kazuhiro, 34 anos, é formado em Direito pela UFRJ e Mestre em Ciência Política pelo IESP-UERJ. Atuou como Secretário Estadual de Infraestrutura do Estado do Rio de Janeiro e Secretário Municipal de Turismo da Prefeitura do Rio. É membro da Rede Internacional Adenauer de jovens líderes globais.