



Nº 07
Julho
2021

Fundo Eleitoral – o eterno debate sobre o uso de dinheiro público em campanhas

Humberto Dantas ¹

O Brasil não tem clareza sobre o formato ideal do financiamento de suas eleições. Diversas mudanças nos últimos quarenta anos mostram que tentativas são feitas sem que efetivamente se chegue a algo capaz de legitimar o uso de recursos, públicos e privados, nas campanhas eleitorais. Nos anos 90 do último século, por exemplo, as empresas foram trazidas como doadoras oficiais para tornar o processo mais transparente e menos corrompido. Em 2015 elas foram retiradas do jogo por uma ação de inconstitucionalidade no STF, pois eram entendidas como capazes de corromper a lógica democrática. Em 2016 não existia o Fundo Eleitoral, mas sem as empresas, notou-se que as campanhas ocorreram quase em segredo. Em 2018 se criou mais um instrumento de financiamento público das campanhas, e a partir das discussões do orçamento da União de 2020, feitas em 2019, todo ano pré-eleitoral se imagina uma forma de elevar esse recurso de forma expressiva. Voltaremos nesse ponto adiante, mas não sem antes destacarmos aspectos adicionais do uso de recursos em campanhas eleitorais.

Faz algumas décadas o Brasil reserva recursos públicos para o Fundo Partidário, estabelecido pelo Código Eleitoral de 1965. Em 2020 foram distribuídos quase R\$ 1 bilhão de reais seguindo critérios de composição e distribuição estabelecidos pela Lei dos Partidos Políticos – 9.096/1995. Ademais, a propaganda eleitoral é transmitida pelo rádio e TV. O chamado Horário Eleitoral Gratuito, desde os anos 80, durante o governo de José Sarney, é pago pelo contribuinte brasileiro na forma de abatimento de impostos devidos pelas empresas de comunicação onde são obrigatoriamente transmitidos – diga-se de passagem, todas essas organizações são

concessões públicas à iniciativa privada. O Horário Partidário, que era exibido semanalmente em rádio e TV, foi extinto em 2017. Veiculado fora dos períodos eleitorais, era um instrumento para manter a comunicação das legendas com a sociedade. Há propostas tramitando no Congresso para que esse mecanismo volte a ser veiculado.

Adicionalmente, é importante salientar que a lei faculta aos servidores públicos de carreira (estatutários) que se candidatem em qualquer pleito, desde que tenham espaço nos seus respectivos partidos, mantendo parte expressiva de suas remunerações (salários), sendo dispensados do serviço. Pesquisa recente realizada por Fernando Botelho e Humberto Dantas dava conta que a soma desses salários pagos a servidores que deixaram de trabalhar em benefício de suas próprias campanhas poderia custar algo em torno de R\$ 1 bilhão aos cofres do país em 2020. Na reforma administrativa enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, a extinção desse mecanismo apareceu, mas ao ministro Paulo Guedes foi sugerido que deixasse o assunto de lado. Por fim, servidores em cargos comissionados são, em muitos lugares, grandes doadores de campanhas eleitorais aos seus empregadores. Eles são livres para isso, mas podem desequilibrar o jogo eleitoral. O nome apoiado pelo governo da cidade do Rio de Janeiro em 2016, por exemplo, arrecadou em doações de servidores alocados sem vínculo permanente na máquina pública, cifra expressivamente maior que a arrecadação somada de campanhas de adversários de partidos tradicionais como PSDB e PC do B.

¹ Humberto Dantas – cientista político, doutor pela USP e parceiro da KAS



À soma do Fundo Partidário (cerca de R\$ 1 bilhão), das licenças remuneradas de servidores (cerca de R\$ 1 bilhão em pleitos municipais, onde existem mais candidaturas) e das isenções às rádios e emissoras de TV (estimada em R\$ 1 bilhão) deve ser adicionada a ideia do Fundo Eleitoral, que em 2018 ficou na casa dos R\$ 1,7 bilhão. Em 2019, discutindo o orçamento da União de 2020, o Congresso Nacional alegou que as eleições municipais mobilizavam cerca de vinte vezes mais candidaturas, e isso exigia mudanças no total de recursos destinados ao financiamento de campanhas. Não se cogitou uma proporcionalidade absoluta em relação a tal diferença, mas estimou-se à época que o valor do fundo poderia atingir quase R\$ 4 bilhões. Pressionado a excluir esse movimento de elevação do valor da peça orçamentária, em setembro de 2019, depois de algumas declarações intensas contra o recurso, o presidente Jair Bolsonaro vetou a medida. Em 2020, o Fundo Eleitoral ficou abaixo dos R\$ 2 bilhões, seguindo minimamente uma lógica de reajuste mais condizente com comportamentos inflacionários.

Em 2021 o tema volta à tona. Bolsonaro não tem mais a mesma liberdade que em 2019 no que diz respeito à legitimidade perante a opinião pública, e mesmo diante dos partidos e parlamentares. A estratégia de enfrentamento ao Congresso Nacional, a despeito de lhe impor derrotas em aspectos relevantes, se transformou em uma relação de concessões e negociações, sobretudo para escapar de um processo de *impeachment* e para evitar investigações associadas ao universo da corrupção – algo que não foi possível contornar para a instalação da CPI do Covid 19 no Senado, tampouco para as investigações das Fakenews na campanha de 2018 que, a despeito de paralisadas por conta da pandemia estima-se que voltem nesse segundo semestre.

Para o Fundo Eleitoral de 2022 o Poder Executivo não propôs qualquer alteração de grande ordem na peça orçamentária enviada ao Congresso Nacional antes do recesso parlamentar. Mas o deputado federal do Democratas do Maranhão, Juscelino Filho, relator da peça, ampliou para R\$ 5,7 bilhões o valor destinado às campanhas. O movimento não passou despercebido à política e à opinião pública. No processo de tramitação o Partido Novo pediu voto em destaque para a medida,

e foi corroborado por algumas legendas. O presidente em exercício da Câmara, de acordo com críticos, ignorou as movimentações e a LDO foi aprovada. Parlamentares governistas criticaram o resultado e acusaram a oposição de tentar interromper a aprovação da peça como um todo. A oposição, por sua vez, acusou o governo de ampliar o fundo. O presidente Bolsonaro apresentou comportamentos distintos em relação à medida.

Chegou a dizer que a solução estava com o Congresso Nacional, e que ele seria refém desse jogo e não poderia evitar a decisão – esquecendo que em 2019 ele vetou o aumento abusivo do recurso para o pleito municipal, e ignorando o fato de que em 2022 esse dinheiro servirá a sua reeleição. Em outro instante, chegou a afirmar que quase R\$ 6 bilhões eram abusivos, mas valores entre o que foi utilizado em 2020 e o que o relator pretende e foi aprovado no Congresso seria discutível.

Por fim, defendeu publicamente que o recurso deveria ser corrigido pela inflação e somar R\$ 2,2 bilhões em 2022. Perguntado sobre um veto, reclamou que ficaria com o ônus da má relação com parte do que se convencionou chamar de Centrão, mas deve considerar que esse tipo de atitude pode lhe render elogios de parcelas da opinião pública – algo estratégico para um presidente que registra, desde meados do primeiro semestre, resultados ruins em sua imagem, de acordo com pesquisas.

Diante de todo o cenário atrelado ao financiamento de campanhas e partidos no Brasil é possível dizer que: Bolsonaro pode vetar e negociar esse valor com o Congresso Nacional, mas isso pode deflagrar novos conflitos com o Legislativo. Ademais, é absolutamente nítido que a soma das interpretações da justiça às mudanças de regras e ao não enfrentamento de alguns desafios associados ao uso de recursos públicos em campanhas eleitorais exige que um debate mais amplo, organizado, profundo e responsável seja realizado no país em nome da percepção dos limites e relevâncias de o país investir em sua democracia de maneira transparente, legítima, razoável e republicana.

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Não são necessariamente opiniões da Fundação Konrad Adenauer.