

Poder econômico e financiamento eleitoral no Brasil

Parte 1: Custo do voto

*Claudio Weber Abramo*¹

Jan.2014

O padrão de financiamento eleitoral no Brasil e suas deficiências têm sido abordados ao longo dos anos por estudiosos do assunto.² A partir do escândalo do Mensalão, o tema ganhou atenção mais ampla – e superficial – no bojo do pleito de proibição de financiamento eleitoral por empresas.³

Uma ação direta de inconstitucionalidade nessa direção, oferecida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, encontra-se em julgamento no Supremo Tribunal Federal, sendo praticamente certo que contará com voto favorável da maioria dos ministros. Uma declaração de inconstitucionalidade não significará que esse financiamento cessará automaticamente, pois o Congresso Nacional, forçado pela decisão do STF, precisará fixar definitivamente o assunto. O Congresso poderá reverter a situação (por emenda à Constituição permitindo o financiamento privado, o que tornaria letra morta a decisão do STF) ou, a partir dela, sacramentar algum grau de proibição, total ou parcial.

A questão do financiamento eleitoral não se limita aos aspectos financeiros, acarretando consequências sobre a própria forma de votar (no caso de uma proibição total, o mecanismo mais mencionado seria o voto em lista), fazendo da decisão política tudo menos simples. Isso torna improvável uma solução em 2014, pois se trata de ano eleitoral, em que o Congresso praticamente para de funcionar. Mesmo 2015, já na nova legislatura, é ano pré-eleitoral, o que restringe o tempo útil para a discussão do tema. De modo que não é impossível imaginar-se um quadro em que as condições do financiamento eleitoral brasileiro e as regras eleitorais consequentes só se consolidarão para as eleições de 2018.

O objetivo das presentes notas é fornecer subsídios para a discussão do tema a partir do que se observa no financiamento eleitoral do país, com atenção no custo do voto. Um segundo artigo (Parte 2), dedicado ao exame da efetividade das doações privadas (afinal, vale mesmo a pena empresas financiarem candidatos nos volumes que praticam hoje?), se seguirá a este.

Como não poderia deixar de ser, a predominância dos interesses privados nas eleições resulta muito evidente. Também se constata o que parece constituir certa irracionalidade na distribuição dos custos do voto entre os estados brasileiros. Embora os montantes

¹ Diretor executivo da Transparência Brasil. Todos os dados reportados nestas notas são extraídos do projeto Às Claras (www.asclaras.org.br), mantido pela Transparência Brasil, dedicado à análise do financiamento eleitoral no Brasil desde as eleições de 2002.

² B.W. Speck, D. Samuels, o autor das presentes notas e outros.

³ Sob o ponto de vista político, a proposição de proibir o financiamento eleitoral privado consiste em estratégia desenhada para reforçar a ideia de que o escândalo do Mensalão nada mais teria sido do que consequência da existência do financiamento eleitoral privado. Embora nem os fatos expostos no julgamento do caso nem, antes disso, a lógica elementar autorizem tal interpretação, foi assim que a proposta se firmou no imaginário coletivo. Apesar de o assunto ter ganho notoriedade por essa via, isso não deve impugnar o mérito técnico da proposta, a qual precisa ser avaliada objetivamente.

financiados (tanto oriundos do fundo partidário quanto do setor privado) acompanhem de perto os PIBs estaduais (mas não o PIB per capita), o custo do voto não tem correlação relevante seja com o PIB, seja com o PIB per capita.

Dado que o grande eleitor no Brasil é o dinheiro, isso lança sobre a representação política a suspeita permanente de que, nas decisões políticas e administrativas tomadas pelos indivíduos eleitos, os interesses corporativos predominarão sobre os interesses da comunidade. Essa é a motivação central da proposição de se proibir o financiamento privado.

Na parte final discutem-se brevemente essa e outras opções voltadas para a mitigação da influência do capital privado.

* * *

No financiamento de eleições no Brasil predominam duas fontes: empresas privadas e recursos públicos. As empresas fazem doações a candidatos e a diretórios partidários e comitês eleitorais. Os recursos públicos, por seu lado, são de dois tipos: o fundo partidário, subsídio oriundo do Tesouro que é calculado com base no desempenho de cada agremiação na eleição geral anterior; e gratuidade na veiculação de propaganda em emissoras de rádio e televisão.

Os recursos do fundo partidário são usados predominantemente para custear a produção de material publicitário dos partidos tanto no período eleitoral quanto fora dele, bem como para financiar candidatos e comitês eleitorais quando de eleições.

No caso da propaganda eleitoral dita “gratuita”, o dispêndio público dá-se pela renúncia fiscal *vis à vis* as emissoras, as quais abatem do imposto de renda devido 80% da receita publicitária que teriam normalmente durante o tempo que “doam” para essa propaganda. Assim, a propaganda eleitoral “gratuita” só é gratuita para os partidos; quem paga a conta é o público.⁴

Para se compreender como se distribuem as receitas eleitorais é necessário examinar os registros de eleições passadas. De modo geral, os registros contábeis relativos a finanças partidárias e eleitorais se caracterizam pela precariedade, o que é agravado pelo modo como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) as divulga, que dificulta e muitas vezes impossibilita contornar erros e inconsistências.⁵ Praticamente nenhuma conta “fecha”, o que leva a alguma imprecisão quanto às conclusões que se extraiam de sua análise. Em consequência, a pergunta “quanto dinheiro entra em eleições no Brasil?” não encontra uma resposta contabilmente exata.

Nos períodos eleitorais, doações são recebidas por comitês de candidatos, por comitês coletivos (“Comitê para Deputado Estadual do Estado X e Partido Y”) e por diretórios de partidos. Os diretórios são entes permanentes, que existem independentemente de eleições;

⁴ De acordo com estimativa da ONG Contas Abertas replicada por diversos órgãos de imprensa, em 2012 a renúncia correspondeu a cerca de R\$ 606 milhões. Desde 2002, somou R\$ 4 bilhões.

⁵ A qualidade dessa divulgação tem melhorado ligeiramente ao longo dos anos, em resposta a reiteradas sugestões feitas por pesquisadores e entidades (como a Transparência Brasil) que empregam esses dados, mas o progresso tem sido lento e relutante.

os comitês têm existência limitada às respectivas eleições. Tais comitês têm diversos tipos de receitas. Analisá-las exige destrinçar as contas correspondentes. No que se segue, se fixará a atenção sobre as eleições de 2010 e 2012. Os dados se baseiam nas informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral em 16.out.2013 (eleições de 2010) e 25.out.2013 (eleições de 2012).

A origem dos recursos reportados como receitas de campanha foi a seguinte, para essas duas eleições (todos os montantes são em reais, não atualizados monetariamente).

Tabela 1A: Origem dos recursos, 2010				
	Candidatos	Comitês e diretórios	Soma	%
Diversos*	23.095.049	2.061.263	25.156.312	0,6%
Transferências atribuídas	863.782.308	76.555.178	940.337.486	
Fundo partidário	537.415.064	279.587.549	817.002.612	20,9%
Pessoas físicas**	354.760.867	72.464.529	427.225.396	10,9%
Empresas	1.112.956.197	1.200.999.660	2.313.955.857	59,1%
Autodoações***	331.116.810		331.116.810	8,5%
<i>Subtotal</i>	<i>3.223.126.295</i>	<i>1.631.668.178</i>	<i>4.854.794.473</i>	
<i>Líquido 1</i>	<i>2.359.343.987</i>	<i>1.555.113.000</i>	<i>3.914.456.987</i>	<i>100%</i>
Transferências declaradas	131.798.935	1.056.390.348	1.188.189.284	
<i>Líquido 2</i>	<i>3.091.327.360</i>	<i>575.277.829</i>	<i>3.666.605.190</i>	

Tabela 1B: Origem dos recursos, 2012				
	Candidatos	Comitês e diretórios	Soma	%
Diversos*	724.558	788.029	1.512.587	0,03%
Transferências atribuídas	657.022.022	81.878.632	738.900.654	
Fundo partidário	680.617.617	511.161.696	1.191.779.313	22,6%
Pessoas físicas**	989.274.690	269.951.310	1.259.226.000	23,9%
Empresas	672.695.553	1.162.259.795	1.834.955.348	34,9%
Autodoações	976.722.781		976.722.781	18,6%
<i>Subtotal</i>	<i>3.977.057.221</i>	<i>2.026.039.463</i>	<i>6.003.096.684</i>	
<i>Líquido 1</i>	<i>3.320.033.761</i>	<i>1.944.160.831</i>	<i>5.264.194.592</i>	<i>100%</i>
Transferências declaradas	67.410.745	1.306.323.833	1.373.734.578	
<i>Líquido 2</i>	<i>3.909.646.476</i>	<i>719.715.630</i>	<i>4.629.362.106</i>	

* Receitas oriundas da comercialização de eventos (principalmente) e recursos de origem não identificada.

** Exceto autodoações de candidatos.

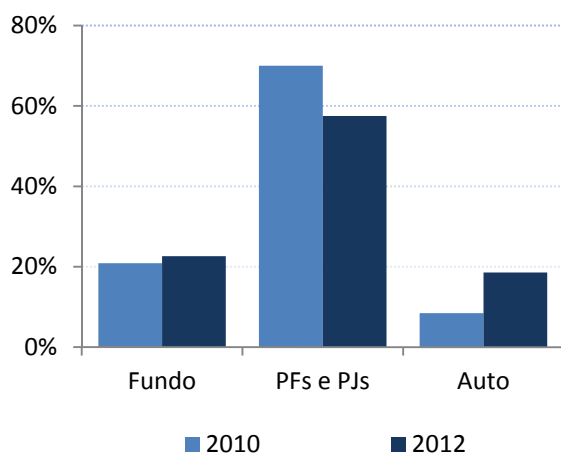
*** Montante ligeiramente subestimado, pois não incorpora casos duvidosos.

As “Transferências atribuídas” correspondem a receitas que, nas prestações de contas, são informadas como doações provenientes de outros candidatos, comitês e diretórios. Elas não significam dinheiro que ingressa nas campanhas, sendo necessário descontá-las das

totalizações. Do contrário, haveria dupla contagem. A linha “Líquido 1” traz o resultado da totalização descontadas tais transferências.

Como acontece de modo geral com as contas fornecidas pelo TSE, essas transferências reportadas por candidatos e comitês em suas contas de receitas são mal identificadas, eivadas de erros e – mais importante – nem sempre correspondem às respectivas doações que candidatos e comitês declaram ter feito nas suas contas de despesas.⁶ Em toda eleição há disparidade, às vezes grande (como em 2012, quando superou R\$ 600 milhões), entre uma informação e outra.

As transferências declaradas por candidatos e comitês em suas contas de despesas nas duas eleições em questão correspondem à penúltima linha das Tabelas 1A e 1B. Os montantes líquidos correspondentes são reportados na última linha das tabelas.



Os recursos mais significativos em campanhas eleitorais são, então: o fundo partidário; autodoações; e doações de pessoas físicas e empresas, a parcela maior. O gráfico ao lado evidencia as respectivas participações nas eleições de 2010 e 2012. O peso predominante do financiamento privado é evidente, tendo em 2010 correspondido a 70% do financiamento total e, em 2012, a quase 60%.

A distribuição tanto das doações provenientes do fundo partidário destinadas a candidatos quanto de empresas

acompanham de perto o PIB dos estados: as correlações estatísticas correspondentes são bastante altas, respectivamente 0,895 e 0,824 em 2010 e 0,896 e 0,920 em 2012. (Quanto mais próxima de 1 é uma correlação, mais se pode dizer que as duas grandezas caminham juntas. Quanto mais afastada, menos isso se pode dizer.)

A contribuição de pessoas físicas em eleições, cujo agregado não é desprezível (cerca de 11% em 2010 e 22,6% em 2012), é praticamente equivalente às autodoações de candidatos. No entanto, nos dois anos, 92% dos recursos de pessoas físicas corresponderam a doações iguais ou superiores a R\$ 1.000. Boa parte desse dinheiro provém de empresários que não querem que suas empresas apareçam como doadoras, parentes dos candidatos e outros. As doações de pequena monta (menos de R\$ 100, digamos) correspondem a parcela minúscula do financiamento eleitoral total: apenas cerca de 0,3% tanto em 2010 quanto em 2012.⁷

⁶ Sugestão no sentido de que tais transferências internas sejam submetidas a mecanismo de certificação eletrônica entre comitês foi formulada pela Transparência Brasil ao TSE.

⁷ A tentativa de arrecadar recursos pela Internet, inaugurada em 2010, não tem produzido resultados marcantes: naquele ano arrecadaram-se por essa via R\$ 564.345, concentrados em 17 candidatos. Nas eleições de 2012 tais contribuições ficaram no mesmo patamar: R\$ 547.215, distribuídas por 56 candidatos – sendo que 7,8% desse total foram destinados a um único candidato (Marcelo Freixo, candidato do PSOL à Prefeitura do Rio de Janeiro).

Como as Tabelas 1A e 1B mostram, os próprios candidatos são doadores significativos: autodoações representaram 8,5% das receitas de 2010 e nada menos de 18,6% em 2012. É interessante observar que uma parcela ponderável dos candidatos fez autodoações em volume significativamente elevado em comparação com os bens que declararam: em 2010, 1.868 candidatos (8,3% do total de 22.576 candidatos que concorreram) fizeram doações em montantes superiores a 10% dos bens que declararam; em 2012 os candidatos nessas condições foram 31.395 (6,5%).⁸

Eliminando-se do cálculo candidatos que declararam possuir bens em volume inferior a R\$ 1.000 e considerando um patamar de autodoações superiores a 50% dos bens declarados, em 2010 houve 303 indivíduos nessas condições, e em 2012, 4.443. Como é materialmente impossível a alguém empenhar parcela tão alentada de seus bens de repente, é inevitável concluir que esses candidatos mentem à Justiça Eleitoral – seja na declaração de bens, seja na alegação de origem dos recursos alegadamente autodoados. Não há notícia de que o Ministério Público Eleitoral tenha jamais tomado alguma providência a respeito desses casos gritantes de burla.

Quando autodoações compõem uma alta parcela do total das doações recebidas pelos candidatos, e quando eles são eleitos, pode-se dizer que, na prática, compraram o sucesso eleitoral. As tabelas seguintes trazem, cada uma, os cinco candidatos que nas eleições de 2010 e 2012 contribuíram mais significativamente para suas próprias eleições, ordenados pelo custo do voto (montante total das doações dividido pelo total de votos).

Tabela 3A: Grandes autodoadores eleitos (2010)

<i>Apelido eleitoral</i>	<i>Cargo</i>	<i>Partido/Localidade</i>	<i>Votos</i>	<i>Autodoação</i>	<i>Custo do voto</i>
Flamarion Portela	Deputado estadual	PTC - RR	2.295	R\$ 84.260	R\$ 56,5
Cristiano Araujo	Deputado distrital	PTB - DF	17.047	R\$ 861.840	R\$ 52,9
Janio Darrot	Deputado estadual	PSDB - GO	46.004	R\$ 2.071.293	R\$ 47,4
Percival Muniz	Deputado estadual	PPS - MT	26.178	R\$ 1.085.000	R\$ 46,1
Adelino Follador	Deputado estadual	DEM - RO	8.140	R\$ 247.031	R\$ 42,2

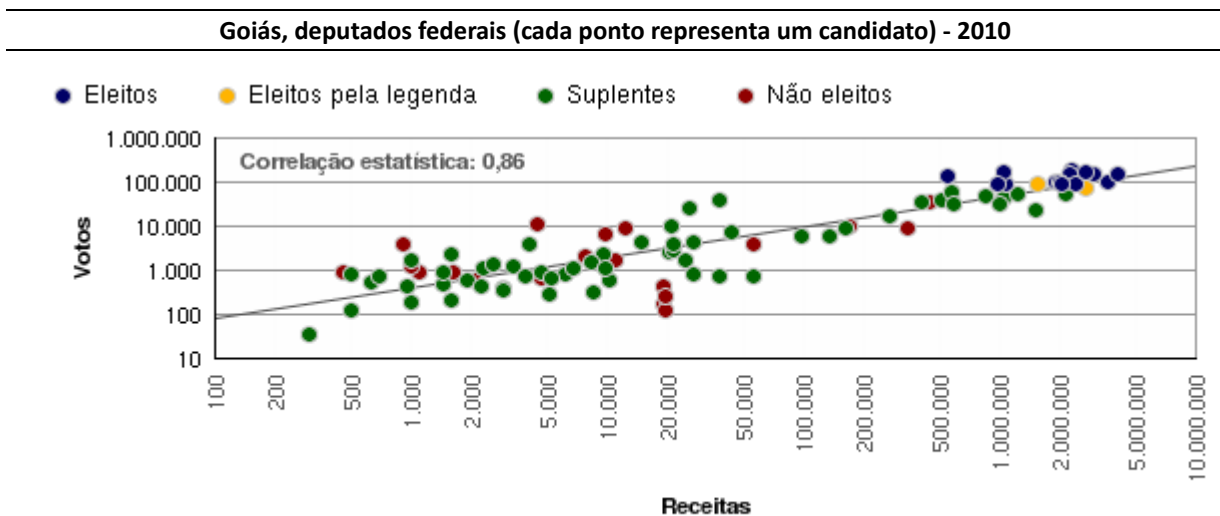
Tabela 3B: Grandes autodoadores eleitos (2012)

<i>Apelido eleitoral</i>	<i>Cargo</i>	<i>Partido/Localidade</i>	<i>Votos</i>	<i>Autodoação</i>	<i>Custo do voto</i>
Rubem	Vereador	PV - Bom Jesus do Sul - PR	233	R\$ 100.876	R\$ 432,9
Chico	Vereador	PMDB - Rolador - RS	173	R\$ 61.051	R\$ 352,9
Juan Pereira	Vereador	PSDB - Sumé - PB	243	R\$ 70.000	R\$ 288,6
Zé Sapecado	Vereador	PMDB - Cristianópolis - GO	99	R\$ 27.759	R\$ 287,9
Lucyana Araújo	Vereador	PMDB - Jerumenha - PI	154	R\$ 39.043	R\$ 255,0

O quadro geral do custo do voto, contudo, não se obtém a partir de curiosidades como essas, mas pelo exame da distribuição estatística das votações e receitas. Qualquer que seja o âmbito que se considere (estados, municípios, partidos, cargos), é sempre muito alta a

⁸ O limite para essas doações é definido pelos próprios partidos, o que na prática significa que não há limite.

correlação entre receitas de candidatos e número de votos. O gráfico seguinte exemplifica esse fato.



Para qualquer âmbito, sempre existe um limite inferior de arrecadação abaixo do qual é impossível a um candidato eleger-se. Esse limite varia conforme a circunscrição considerada (estados, no caso de eleições gerais, e municípios, no caso de eleições municipais). Arrecadar mais do que esse montante não garantiu a eleição do indivíduo, mas arrecadar menos garantiu que a pessoa não se elegeesse. Ou seja, todo candidato sabe que, se não obtiver doações acima do mínimo de seu estado (município), certamente não se elegerá. Esse é o primeiro princípio norteador de todo candidato.

Os montantes mínimo, médio e máximo arrecadados por candidatos a deputado federal e estadual eleitos em 2010 estão nas tabelas seguintes.

Tabela 4: Receitas de candidatos a deputado federal eleitos (2010)

Estado	Mínimo	Média	Máximo
AC	166.300	515.097	1.593.476
AL	141.829	680.457	1.089.038
AM	275.950	706.862	1.720.559
AP	108.450	252.969	591.624
BA	123.617	703.888	2.320.382
CE	48.221	563.396	1.334.800
ES	224.922	886.746	1.999.789
GO	546.881	2.139.527	3.973.658
MA	101.575	468.356	1.172.000
MG	108.436	1.631.295	3.746.851
MS	302.167	1.299.416	3.029.400
MT	616.972	1.956.777	2.916.278
PA	268.515	607.191	1.410.263

Tabela 4: Receitas de candidatos a deputado federal eleitos (2010)

Estado	Mínimo	Média	Máximo
<i>PB</i>	154.355	386.420	828.803
<i>PE</i>	213.554	1.210.518	3.465.700
<i>PI</i>	487.863	700.389	1.173.392
<i>PR</i>	131.717	1.046.727	4.212.673
<i>RJ</i>	49.864	1.026.009	3.380.776
<i>RN</i>	406.513	1.421.474	3.363.330
<i>RO</i>	247.199	716.630	971.063
<i>RR</i>	154.850	1.361.806	3.633.621
<i>RS</i>	185.316	880.238	2.444.058
<i>SC</i>	309.752	694.729	1.310.995
<i>SE</i>	313.719	557.797	1.120.408
<i>SP</i>	98.480	1.606.449	4.222.605
<i>TO</i>	299.267	915.408	1.577.511
<i>DF</i>	143.800	950.009	1.989.700

Tabela 5: Receitas de candidatos a deputado estadual eleitos (2010)

Estado	Mínimo	Média	Máximo
<i>AC</i>	8.890	107.034	215.800
<i>AL</i>	102.837	276.303	695.477
<i>AM</i>	70.570	306.623	932.881
<i>AP</i>	19.802	108.366	273.041
<i>BA</i>	38.750	300.416	1.664.409
<i>CE</i>	67.592	320.672	890.434
<i>ES</i>	61.308	319.068	602.583
<i>GO</i>	81.021	816.757	2.180.693
<i>MA</i>	70.741	391.131	1.845.613
<i>MG</i>	93.050	744.549	2.320.577
<i>MS</i>	160.452	736.637	1.395.332
<i>MT</i>	197.490	727.381	1.495.359
<i>PA</i>	69.950	310.708	1.099.675
<i>PB</i>	25.164	162.401	314.446
<i>PE</i>	130.940	418.469	1.385.865
<i>PI</i>	73.291	305.160	553.181
<i>PR</i>	58.054	366.228	1.702.880
<i>RJ</i>	38.706	563.942	2.117.833
<i>RN</i>	170.100	426.835	780.230

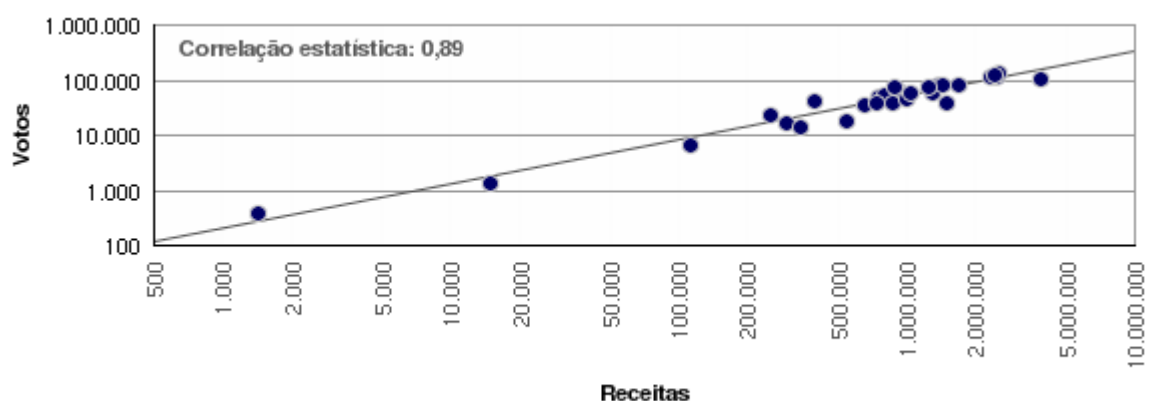
Tabela 5: Receitas de candidatos a deputado estadual eleitos (2010)

Estado	Mínimo	Média	Máximo
RO	67.352	362.712	814.610
RR	15.868	183.908	634.716
RS	58.567	300.843	1.000.170
SC	87.562	375.440	1.135.706
SE	48.150	154.631	589.046
SP	80.839	813.347	2.938.609
TO	37.674	326.010	599.668
DF	49.082	365.336	901.954

Uma comparação natural para os montantes de arrecadação é com os Produtos Internos Brutos dos estados. Seria de esperar que a arrecadação média dos deputados eleitos acompanhasse aproximadamente o tamanho do PIB dos estados. No caso dos deputados estaduais é isso o que acontece: a correlação estatística entre média de arrecadação e PIB é de 0,722, relativamente alta. Não é o que acontece, porém, com os deputados federais eleitos, para os quais a correlação é muito mais baixa, de apenas 0,354. Isso significa que, enquanto a posição de deputado estadual é valorizada aproximadamente na mesma medida da riqueza dos estados, a valorização do posto federal depende menos do estado.

A dependência financiamento-votação é ainda mais evidente quando se agregam os dados por partidos políticos: o sucesso eleitoral, medido pelo número de votos recebidos, depende totalmente do financiamento, conforme se constata no exemplo seguinte. A correlação entre uma grandeza e outra quase nunca cai abaixo de 0,90, e muitas vezes se aproxima de 1. Partidos, portanto, são movidos por uma lógica arrecadatória ainda mais radical do que os candidatos individuais.

Amazonas, vereadores, partidos (cada ponto representa um partido) - 2012



A Tabela 6 traz a visão geral do custo médio do voto de todos os estados e todos os cargos na eleição de 2010.

Tabela 6: Custo do voto por estados (R\$ por voto, 2010)

<i>Estado</i>	<i>Governadores</i>	<i>Senadores</i>	<i>Deputados federais</i>	<i>Deputados estaduais</i>
AC	16,83	2,98	22,83	30,73
AL	17,14	3,28	8,37	8,8
AM	19,96	5,33	7,86	13,47
AP	14,67	3,29	12,34	16,26
BA	7,68	1,1	7,03	5,97
CE	22,7	3,14	5,28	5,55
ES	8,76	2,67	10,59	12,78
GO	11,04	3,71	20,22	27,78
MA	12,94	1,67	5,67	8,74
MG	7,44	1,85	12,87	11,5
MS	19,86	5,23	17,46	27,76
MT	27,5	4,82	17,72	26,36
PA	3,99	2,08	4,71	8,78
PB	6,58	2,39	4,61	5,5
PE	5,87	2,29	8,97	9,39
PI	6,16	4,69	7,32	10,71
PR	14,18	1,41	11,82	8,43
RJ	6,13	2,04	11,12	9,58
RN	10,72	4,14	8,99	10,74
RO	33,59	9,65	14,66	22,92
RR	43,12	25,99	64,1	42,01
RS	5,28	0,76	7,64	7,02
SC	8,34	1,53	7,8	10,06
SE	15,61	3,96	7,93	6,88
SP	5,72	1,07	10,91	9,61
TO	49,3	6,61	21,69	26,32
DF	5,41	2,24	10,63	18,13

Salienta-se o elevadíssimo custo do voto para todos os cargos em estados como Roraima, Acre, Tocantins. Uma pergunta imediata é como esses custos se correlacionam com a riqueza dos estados, medida pelo seu PIB (e pelo PIB per capita). A tabela seguinte dá os resultados.

Tabela 7: Correlações do custo do voto com a riqueza dos estados (2010)

	<i>Governadores</i>	<i>Senadores</i>	<i>Dep. federais</i>	<i>Dep. Estaduais</i>
<i>PIB</i>	-0,332	-0,268	-0,118	-0,245
<i>PIB per capita</i>	0,074	0,031	0,046	0,113

Ou seja, o custo do voto tem relação escassa com o PIB (ou o PIB per capita) dos estados. O descompasso parece indicar certa irracionalidade na forma como os recursos eleitorais são distribuídos. Quadro semelhante se verifica nas eleições municipais. A Tabela 8 traz o custo médio do voto por estado para prefeitos e vereadores em 2012.

Tabela 8: Custo do voto por estados (R\$ por voto, 2012)

<i>Estado</i>	<i>Prefeitos</i>	<i>Vereadores</i>
AC	18,39	18,85
AL	30,08	19,11
AM	25,83	20,51
AP	20,44	15,64
BA	19,86	11,42
CE	17,34	10,63
ES	23,22	23,17
GO	45,83	24,01
MA	26,23	13,04
MG	30,14	17,09
MS	27,16	35,56
MT	52,87	43,25
PA	20,04	14,92
PB	18,09	10,20
PE	18,08	9,54
PI	19,82	26,68
PR	20,67	16,82
RJ	18,36	14,79
RN	23,29	19,46
RO	35,61	33,46
RR	47,20	30,82
RS	16,56	16,08
SC	25,01	21,26
SE	20,28	9,95
SP	16,37	18,55
TO	78,98	43,68

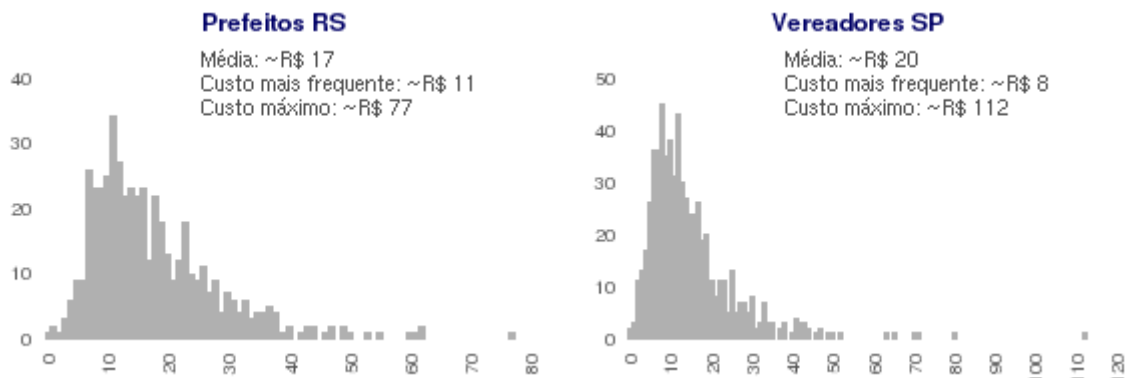
Os custos por voto são em geral muito elevados, em alguns casos chegando a patamares espantosos: para prefeito, destacam-se Tocantins, Mato Grosso, Goiás, Roraima, por exemplo. Da mesma forma como se verifica nas eleições gerais, o custo do voto guarda escassa relação com a riqueza dos estados. As correlações com o PIB e o PIB per capita dos custos por voto nas eleições para prefeito e vereador em 2012 foram:

Tabela 9: Correlações do custo do voto com a riqueza dos estados (2012)

	<i>Prefeitos</i>	<i>Vereadores</i>
<i>PIB</i>	-0,242	-0,160
<i>PIB per capita</i>	0,249	0,255

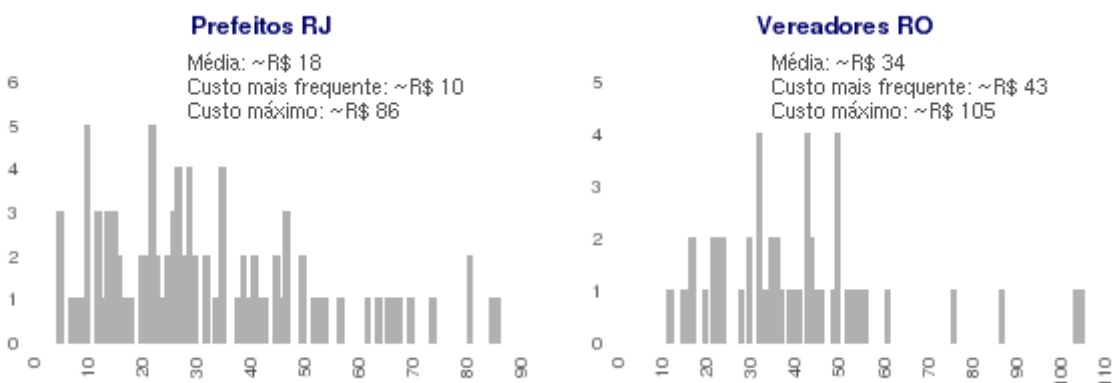
O custo médio estadual do voto municipal fornece uma imagem geral de cada estado, mas não informa a respeito de como esses custos se distribuem pelos municípios. Para obter uma visão mais detalhada é necessário coletar a informação município a município e examinar como é a sua distribuição. O procedimento revela diferenças marcantes entre os estados.

Nos gráficos que se seguem (histogramas), o eixo horizontal traz o custo por voto e o vertical a quantidade de municípios com aquele custo por voto. Em parte dos estados (não muitos, porém), a distribuição é semelhante ao que se vê nos exemplos seguintes.⁹



Na maioria dos municípios gaúchos o custo por voto para prefeito situou-se em torno de R\$ 11; em São Paulo, o custo por voto para vereador ficou na maioria dos casos por volta de R\$ 8. Em ambos os exemplos há uma quantidade rapidamente decrescente de municípios com custo por voto superior a esses valores. Quanto mais acentuado é o “pico” da curva e quanto mais curta é a “cauda” à direita, mais concentrados em torno do “pico” estão os custos por voto e, portanto, mais regular é a distribuição naquele estado.¹⁰

Há vários estados, porém, nos quais a distribuição se afasta desse padrão, como nos exemplos abaixo. A curva é mais irregular, o “pico” é relativamente mais baixo e a “cauda” à direita decresce mais lentamente:



De modo semelhante ao que acontece com a agregação dos custos do voto por estados (págs. 9-10), que reflete baixa ou nenhuma correlação com o PIB estadual, o comportamento um tanto errático de distribuições como a que se verifica na eleição para prefeito nos municípios fluminenses (bem como do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, entre outros) aponta para certa falta de racionalidade econômica no financiamento eleitoral.

⁹ Ver os histogramas de todos os estados em www.asclaras.org.br/@histogramas.php?ano=2012. Para ver outros anos (2004 e 2008) basta trocar o ano.

¹⁰ O que os histogramas mostram é que a distribuição do custo do voto não é normal, mas do tipo log-normal (ou outra).

* * *

O problema central de qualquer regulamentação sobre financiamento eleitoral é como lidar com o capital privado. As circunstâncias são sempre muito desfavoráveis para o disciplinamento, porque eleições funcionam como um mercado muito disputado. Os ofertantes nesse mercado são os partidos e candidatos; os demandantes são as empresas; o “bem” à venda são decisões futuras.

Como acontece com qualquer produto ambicionado, tentativas de proibir a sua comercialização tendem a fracassar, porque os agentes econômicos não estão dispostos a abrir mão seja das vantagens auferidas pela venda, seja dos benefícios trazidos pela compra.

O dilema que se apresenta no Brasil é, então, como reduzir o descabido predomínio do dinheiro nas decisões eleitorais sem recair em proibições inócuas.

É claro que, para os proponentes da proibição pura e simples do financiamento privado, não há dilema algum: bastaria proibir. A eliminação do capital privado levaria o mecanismo decisório eleitoral exclusivamente para o plano das ideias e dos programas.

Seria o melhor dos mundos, sem dúvida – no entanto, é ilusório imaginar que tal proibição resultará na interrupção das transações financeiras tendo em vista as eleições. O interesse de candidatos e partidos em arrecadar dinheiro para suas campanhas e o interesse de empresas em influenciar a política continuarão a existir independentemente de leis. No caso de uma proibição, o mais provável será que parte dos fluxos que hoje transitam pelo Caixa 1 se dirigirá ao Caixa 2. Na direção oposta ao que se afirma, a proibição não resultará em incremento da “transparência” na política, mas em deterioração da visibilidade sobre a dimensão financeira dos pleitos.

Tudo isso sem considerar as consequências da exclusividade do financiamento público sobre a vida política com a adoção concomitante da votação em lista (a hipótese mais mencionada para solucionar o problema da repartição do dinheiro).

A alternativa para a proibição “guarda-chuva” seria abordar o problema mirando cada um dos componentes da equação financeira atual.

Fundo partidário. Como se viu (pág. 3), dinheiro do fundo partidário é cada vez mais relevante no agregado das contribuições eleitorais, contribuindo significativamente para o aumento do custo do voto. Como esses recursos são definidos conforme o desempenho eleitoral passado dos partidos políticos, o mecanismo tende a reforçar o *status quo*. A distância entre partidos eleitoralmente fracos e fortes tende a aumentar a cada eleição. Uma forma de reduzir o papel do dinheiro em eleições seria repartir o fundo partidário mais desproporcionalmente, favorecendo os partidos menores.

Pessoas físicas. A legislação em vigor estabelece um limite de 10% da renda declarada no ano anterior para as doações de pessoas físicas, o que evidentemente favorece o papel dos mais ricos. A adoção de um teto para tais doações reduziria esse favorecimento (não o eliminaria, é claro, pois seja qual for o teto, os mais ricos sempre o atingirão mais facilmente do que os mais pobres) – embora o limite tenderia a ser burlado.

Matching funds. O papel praticamente irrelevante de doações de pequena monta vindas de pessoas físicas pode, em parte, resultar da consciência do eleitor de que sua contribuição

seria desprezível face ao poder econômico empresarial, mas é igualmente plausível estender ao financiamento eleitoral a desconfiança generalizada que o eleitor brasileiro dedica a candidatos e partidos. Esse é um dos problemas centrais do sistema político brasileiro (talvez o mais importante de todos), não havendo motivos para supor que uma alteração na forma de financiamento de eleições o reduziria. Seja como for, um mecanismo empregado em alguns países (EUA, por exemplo) para incrementar tais doações são os chamados *matching funds*. Consiste em estimular a busca de doações individuais de pequeno porte por meio da distribuição de subsídio público a elas: para cada doação pequena (R\$ 50, por exemplo) que um candidato ou partido recebesse, o Estado contribuiria com quantia equivalente. Um argumento contrário à adoção dos *matching funds* é que tenderia a multiplicar em particular os recursos de organizações com alto poder arrecadatório artificial, como é o caso, por exemplo, de sindicatos e igrejas evangélicas.

Autodoações. O papel das autodoações de candidatos é considerável, e mais ainda nas eleições municipais. Dado que a correlação entre financiamento e desempenho eleitoral é muito elevada, o poder econômico individual do candidato é fator decisivo para o seu sucesso eleitoral. Limitar drasticamente o volume que candidatos podem aplicar em suas próprias campanhas seria medida fácil de aplicar – mas parte dos recursos próprios dos candidatos encontraria outras formas de ingresso, via “laranjas”, parentes etc.

Empresas. As doações empresariais poderiam ser limitadas a um teto absoluto (hoje são submetidas ao limite de 2% do faturamento do exercício anterior). Isso manteria uma válvula de escape para a manifestação de interesses irrefreáveis que, do contrário, migrariam para o Caixa 2. Nunca é demais lembrar que a diferença fundamental entre o Caixa 1 e o Caixa 2 é que no primeiro caso se conhecem os doadores, mas no segundo caso não. Outra vantagem seria reduzir o poder dos grandes doadores individuais que agem seja no plano nacional e estadual (megaempreiteiras, bancos), seja no nível local.

A respeito das doações de empresas, neste ponto convém comentar uma das alegações centrais da publicidade do financiamento público exclusivo, que seria a redução da corrupção. É absurdo afirmar-se que a influência corruptora de empresas se manifeste primordialmente pelo financiamento eleitoral. Não é o que o noticiário sobre corrupção indica. Empresas procuram direcionar decisões políticas e administrativas todo o tempo. Influências corruptoras exercidas por empresas independem de elas terem financiado ou não candidatos e partidos.

Informação durante o período eleitoral. Hoje os dados sobre financiamento eleitoral só são conhecidos após as eleições. Isso impede o eleitor de conhecer, durante a campanha, quais são os interesses em jogo nas eleições. Tornar obrigatória a divulgação dos financiadores durante a campanha explicitaria tais interesses, o que ao menos potencialmente permitiria a organização de contrapressões políticas, reduzindo portanto o efeito das doações empresariais.