

O Financiamento das Campanhas Eleitorais nos Estados Unidos da América

por Caetano Ernesto Pereira de Araújo

1. Introdução

A eclosão do escândalo da Enron despertou a atenção da opinião pública para o financiamento das campanhas eleitorais nos Estados Unidos. Afinal, uma empresa de grande porte havia falido, não sem antes fraudar de maneira sistemática sua contabilidade, de maneira a transformar prejuízos reais em ganhos fictícios. A investigação do caso no âmbito do Congresso levantou a questão da isenção dos parlamentares para avaliar a matéria. Afinal, a Enron contribuíra, durante muito tempo, com quantias significativas, para as campanhas de candidatos de ambos os partidos ao executivo e legislativo. A maioria dos deputados e senadores havia sido beneficiado por doações da empresa.

Ficou claro, em pouco tempo, que as regras relativas ao financiamento das campanhas haviam perdido legitimidade aos olhos da população. Qualquer defesa da legislação vigente, que dava abrigo ao tipo de contribuição que a Enron e outras empresas de grande porte praticavam, passou a ser vista quase como uma confissão de corrupção. Em pouco tempo, a legislação começou a ser alterada, com a aprovação, em 12 de fevereiro próximo passado, da Resolução nº 344, na Câmara Deputados. A matéria encontra-se agora sob apreciação do Senado, que poderá aprovar o projeto da Câmara ou nomear comissão bicameral para proceder à compatibilização entre esse projeto e outro, por ele aprovado.

No presente estudo, procederemos a uma breve análise da situação presente do financiamento das campanhas, assim como das novas regras em processo de aprovação.

2. A situação presente

Hoje, a lei impõe limites às contribuições diretas, de indivíduos, a candidatos e partidos. Contribuições a candidatos não podem ser superiores a US\$ 1,000, por ano e ciclo eleitoral. Contribuições a partidos não podem ser

superiores a US\$ 25,000, por ano e ciclo eleitoral. Este dinheiro, sujeito a limitações, é conhecido como *hard money*.

No entanto, há uma brecha na lei, que permite a contribuição de empresas, sindicatos e de indivíduos que queiram contribuir com quantias maiores que os limites estabelecidos. É permitido, sem limitação, o apoio a “idéias e atividades partidárias”. Esse dinheiro entra no caixa do partido e é encaminhado, posteriormente, a candidatos específicos. No jargão de candidatos e financiadores é conhecido como *soft money*.

Além da contribuição destinada à defesa de idéias, empresas e sindicatos podem financiar propagandas caras, nos meios de comunicação, em torno de temas específicos de seu interesse. Na prática, terminam por fazer a campanha de um dos candidatos, de maneira direta ou indireta, atacando seus adversários.

3. As propostas de mudança

Conforme o projeto da Câmara, passa a ser proibido o uso de contribuições para a divulgação de idéias pelos comitês nacionais dos partidos. Esse tipo de contribuição continua a ser permitida para os comitês estaduais, sujeito ao teto de US\$ 10,000, excluída sua utilização na propaganda política.

As restrições ao emprego do *soft money* são compensadas por limites mais amplos para as contribuições individuais. Candidatos ao Senado e a presidência passam a poder receber até US\$ 2,000 e partidos políticos, até US\$ 30,000. Os limites são elevados nos casos de candidatos que enfrentam adversários ricos.

A propaganda financiada diretamente por corporações e sindicatos é vedada nos 60 dias anteriores à eleição e nos 30 dias anteriores às eleições primárias. Quando realizada, deve ser custeada mediante contribuições dos interessados aos partidos e não contratadas diretamente com a mídia.

O projeto do Senado proíbe todas as contribuições indiretas, assim como as propagandas pagas por sindicatos e empresas, nos 60 dias anteriores à eleição.

No que se refere às contribuições individuais, diretas, a candidatos e partidos, prevaleceu também aqui a diretriz compensatória: teto

de US\$ 2,000 por candidato e ciclo eleitoral e de US\$ 37,000 por partido, por ciclo eleitoral.

Em síntese, a diretriz comum aos dois projetos é a proibição ou forte restrição das contribuições destinadas à divulgação de idéias e das campanhas de empresas e sindicatos na mídia. Continuam permitidas as contribuições de pessoas físicas, a candidatos e partidos, sujeitas a novos limites.

4. O gasto eleitoral norte-americano

Para uma avaliação quantitativa do problema, apresento alguns dados relativos ao custo das campanhas eleitorais nos Estados Unidos e a significação do *soft money*, hoje objeto de restrição.

Na eleição de 1996, os gastos declarados foram da ordem dos US\$ 3 bilhões. A matéria do Jornal do Brasil não informa se esse número inclui o *soft money* ou se considera apenas as contribuições individuais previstas na lei, de declaração obrigatória e passíveis de fiscalização, ou seja, o *hard money*. De qualquer maneira, segundo matéria da Gazeta Mercantil, o *soft money* doado para a campanha de 1992 chegou a US\$ 86 milhões e aquele empregado na última, a US\$ 500 milhões.

Os dois dados dizem, basicamente, que:

- a) o *soft money* vinha crescendo de maneira significativa nos últimos anos; e
- b) representaria menos de um terço do custo total da campanha.

A Enron, especificamente, teria doado US\$ 3,5 milhões nos últimos dez anos, a candidatos de ambos os partidos.

5. Os efeitos da nova lei

É difícil arriscar projeções sobre os resultados de uma norma que, aprovada, entrará em vigor nas eleições de 2003. Aparentemente, aquele partido que dispuser de uma rede maior de contribuintes de pequeno porte estará em melhores condições de suportar a retirada dos grandes doadores.

Avaliam alguns que o Partido Republicano encontrar-se-ia, hoje, em vantagem, conforme esse critério.

6. Os gastos eleitorais brasileiros

O Professor David Samuels publicou recentemente estudo comparativo sobre o gasto eleitoral no Brasil e nos Estados Unidos. A conclusão é simples. Embora a população americana seja bem maior que a nossa e seu PIB 17 vezes maior que o nosso, as eleições são mais caras no Brasil.

Vimos que a eleição americana de 1996 custou US\$ 3 bilhões declarados. A eleição brasileira de 1994 custou US\$ 3,5 bilhões declarados. Todos sabemos que a quantia efetivamente gasta, no Brasil, supera em muito à declarada. Os especialistas afirmam que nos casos de presidente e governador, o gasto é dez vezes superior ao declarado. Sob esse critério, a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, teria custado US\$ 410 milhões, ao invés dos US\$ 41 declarados. Há notícia de campanhas para governador ainda mais dispendiosas.

Evidentemente, esse fator vai-se reduzindo à medida que passamos para as campanhas de candidatos a senadores, deputados federais e estaduais. Ao todo, combinando todos os fatores, é razoável supor que o gasto efetivo seja duas vezes o declarado. Nossa eleição de 1994 teria custado US\$ 7 bilhões, muito mais que os US\$ 3 bilhões da eleição americana de 1996.

A razão dessa diferença de custo deve procurar-se no sistema eleitoral. Sistema proporcional com listas abertas equivale a grandes circunscrições e a muitos candidatos, ambos os fatores contribuindo para onerar os pleitos. Nessas condições, dinheiro em grande quantidade passa a ser determinante da vitória. Enquanto perdurar esse sistema, candidatos continuarão a procurar contribuições, legais ou ilegais, entre aqueles que posam dá-las, mesmo que a lei puna severamente as contribuições indevidas.

Podemos cogitar de limitar as contribuições de pessoas físicas e vedar aquelas provenientes de pessoas jurídicas, à maneira norte-americana. No entanto, a eficácia dessas medidas será potencializada se introduzirmos regras que tornem mais barato o espaço da disputa eleitoral. Nesse sentido, seria fundamental adotar alguma forma de voto distrital e dirigir o voto proporcional a listas partidárias e não a candidatos.

Teríamos, dessa maneira, um número menor de candidatos, circunscrições menores e contribuições para partidos, não para candidatos.

Vale lembrar, ainda, que nossa legislação permite contribuições de empresas, mas veda aquelas provenientes de sindicatos.

Consultoria Legislativa, 6 de Maio de 2002

Caetano Ernesto Pereira de Araújo
Consultor legislativo