

Abuso do poder político e manipulação da máquina administrativa com fins eleitorais

RICARDO RODRIGUES

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Clientelismo e patronagem como antecedentes. 3. Dimensão e natureza do problema no Brasil hoje. 3.1. A manipulação do calendário de obras. 3.2. A questão do empreguismo. 3.3. Publicidade governamental. 3.4. Uso de bancos oficiais. 4. O problema em perspectiva comparada: o caso dos Estados Unidos. 5. A legislação que coíbe o abuso do poder político no Brasil e suas limitações. 6. Conclusões.

1. Introdução

A manipulação da máquina administrativa pelos partidos governistas integra o acervo de suspeitas que comumente permeiam o clima político no Brasil em época de eleição. Da mesma forma como dificilmente ocorrem eleições sem denúncias de fraude em determinadas localizações, raramente acontecem pleitos, majoritários ou proporcionais, sem que se levantem suspeitas de abuso do poder político e manipulação da máquina governamental em favor de candidatos governistas.

No caso das fraudes, muitas vezes suas denúncias são, de fato, constatáveis, cabendo à Justiça Eleitoral determinar a impugnação de urnas, quando a fraude tem dimensão reduzida, ou mesmo anular a própria eleição, quando se comprova que a fraude apresenta uma escala mais ampla. O Rio de Janeiro nos dá o exemplo mais recente do último caso. Em 1994, as eleições no Estado tiveram que ser parcialmente anuladas após a constatação de fraude generalizada, envolvendo o suborno de mesários e escrutinadores em vários distritos eleitorais.

A comprovação de manipulação da máquina administrativa com fins eleitorais, por sua vez, constitui um problema bem mais complexo. Não há provas flagrantes e, mesmo quando estas

Ricardo Rodrigues é Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados, é Jornalista graduado pela California State University, Northridge, e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

existem, elas, na maioria das vezes, beiram o universo do intangível. Como provar, por exemplo, que as inaugurações de certas obras do governo se realizam durante o período de campanha eleitoral apenas para ajudar o candidato situacionista? Como provar que o governo estaria abusando de retiradas financeiras de seus respectivos bancos estaduais em época de eleição, com o intuito de promover sua administração, e na esteira desses recursos e dessa promoção, favorecer seu candidato à sucessão? Como provar que a publicidade institucional do governo constitui, em tempos de eleição, propaganda política adicional, paga com dinheiro do contribuinte, para os candidatos ligados à administração?

A dificuldade em corroborar tais suspeitas com provas irrefutáveis é, talvez, uma das fortes razões para que a manipulação da máquina administrativa tenha subsistido a muitas iniciativas legislativas voltadas a contornar o problema. Pelo menos no Brasil, a manipulação não mais existe na proporção e na forma de quatro décadas atrás. Hoje, a igualdade jurídica do processo eleitoral brasileiro é inquestionável. Palavras como *voto de cabresto* e *curral eleitoral* desapareceram de nosso vocabulário político. A manipulação da máquina de governo tornou-se mais complexa, mais tênue e, por essa razão, mais difícil de se identificar.

Neste estudo, analisamos algumas das características mais marcantes do abuso de poder político representado pela manipulação da máquina administrativa com fins eleitorais. Para efeito de comparação, traçamos paralelos entre a situação brasileira e a realidade nos Estados Unidos. Discutimos, ainda, os avanços alcançados por nossa legislação e, por fim, sublinhamos as limitações do atual sistema político brasileiro em coibir a manipulação abusiva do aparelho administrativo por dirigentes interessados em beneficiar partidos e candidatos específicos.

2. Clientelismo e patronagem como antecedentes

Em seu estudo comparativo sobre a manipulação administrativa com fins políticos, Eva Etzioni-Halevy nos mostra que o fenômeno, visto sob a perspectiva histórica, não pode ser considerado um problema exclusivo de democracias emergentes ou pouco consolidadas. Ela explica que o problema existiu de forma preponderante em países como os Estados Unidos, a

Inglaterra, a Austrália e Israel.¹ Nos Estados Unidos, por exemplo, a política no nível municipal foi, até final dos anos quarenta, dominada por "máquinas políticas" e *bosses*. Segundo Michael Johnston, uma "máquina política", no modelo encontrado nas cidades norte-americanas da época,

"era uma organização partidária dentro da qual o poder era altamente centralizado, e seus membros eram atraídos a ela por incentivos materiais ao invés de ideologia ou objetivos de longo prazo baseados em políticas públicas. Esses incentivos – dinheiro, presentes, empregos, contratos e favores – eram usados para construir uma organização que obtinha votos em número suficiente para obter e manter controle sobre a autoridade pública".²

Alguns dados mais recentes indicam, contudo, que embora expressivamente reduzida, a incidência das chamadas "máquinas políticas" nos Estados Unidos não foi abolida. Numa pesquisa de 1973, Raymond Wolfinger confirmou a existência e o poder de uma dessas "máquinas" no Estado de New Haven.³ Sua prática política clientelista, porém, mostrava-se bem menos evidente do que a prática vigente na década de quarenta, explorando falhas na própria legislação criada para coibir o clientelismo.

No Brasil, o *bossism*, ou seja, a patronagem, teve seu apogeu no início do século, com a prática do coronelismo. Segundo Nunes Leal, o pacto do coronelismo consistia no seguinte: da parte dos coronéis, apoio incondicional aos candidatos oficiais nas eleições estaduais e federais; da parte do governo estadual, carta branca para os coronéis em todas as questões que se relacionavam com o município, incluindo a nomeação de funcionários estaduais ali.⁴

A prática da patronagem e da política da "máquina administrativa" não arrefeceu com a chegada de novos tempos na paisagem política brasileira. Do chamado período populista até o

¹ ETZIONI-HALEVY, Eva. *Manipulação política e poder administrativo; um estudo comparativo*. (Rio de Janeiro: Zahar, 1982).

² JOHNSTON, Michael. Patrons and clients, jobs and machines: a case study of the uses of patronage. *The American Political Science Review*, v. 73, nº 1, march 1979, p. 385.

³ WOLFINGER, Raymond. *The Politics of progress*. (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1973).

⁴ NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, enxada e voto*. (São Paulo: Alfa Ômega, 1975), pp. 49-50.

período de autoritarismo no País, por exemplo, uma máquina política obteve projeção nacional no Rio de Janeiro. Trata-se da “Corrente Chaguista”, do Governador Chagas Freitas, que teve predomínio no Estado entre 1966 e 1978. De acordo com Carlos Estevam Martins, a máquina chaguista consistia

“num circuito muito diferenciado, mas centralmente controlado, em que a apropriação de poderes e a distribuição de favores se casavam e se realimentavam. Os participantes do sistema formavam um conjunto que, à primeira vista, parecia disparatado, visto que incluía de tudo, do tubarão ao favelado, do líder religioso ao meliante, do opositorista ao situacionista, do indivíduo disperso ao grupo comunitário. Igualmente variada era a lista do que se pedia e do que se dava: bicas d’água e isenções fiscais, internações hospitalares e contratos de fornecimento, policiamento e impunidade”.⁵

Da “máquina chaguista” para o abuso da “máquina administrativa”, como observamos hoje, há uma distância considerável. “Métodos” foram se tornando mais intrincados até porque as exigências legais tornaram menos eficazes as formas de abuso mais evidentes. Surgiram “trens da alegria”, superfaturamentos de contratos, e, sobretudo, a publicidade institucional, como fórmulas mais modernas de se dar continuidade à política da troca de favores e de se favorecer partidos e candidatos em embates eleitorais.

3. Dimensão e natureza do problema no Brasil hoje

Além do empreguismo, que é a forma mais comum do clientelismo no Brasil, podemos identificar, no mínimo, três outras manifestações do fenômeno do uso eleitoral da máquina administrativa: a manipulação do calendário de obras, o uso quase irrestrito de recursos de bancos oficiais (especialmente bancos estaduais) e a veiculação de publicidade governamental. O fato de tais manifestações existirem no Brasil da atualidade, não significa que os legisladores brasileiros não tenham se preocupado com seu efeito negativo no processo democrático. De fato, o Brasil conta com significativos avanços nessa área, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. Contudo, o uso

eleitoral da máquina administrativa persiste, embora de forma cada vez mais sutil.

3.1. A manipulação do calendário de obras

Durante a campanha de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, dois episódios envolvendo os então Ministros Alexis Stepanenko e Aluizio Alves colocaram em discussão o problema do uso da máquina estatal em favor de candidato governista. No primeiro episódio, a imprensa toma conhecimento de um bilhete assinado pelo então Ministro das Minas e Energia, Alexis Stepanenko pedindo a liberação privilegiada de verbas para uma determinada obra, a eletrificação em Sinop. Segundo a revista *Veja*,

“no dia 8 de julho, FHC estivera em Mato Grosso visitando a cidade de Sinop e prometeu lutar por energia elétrica para a região. Dezoito dias depois, o (então) Presidente (Itamar Franco) declarou a região em estado de calamidade, o que permite liberar verbas a jato. Mais seis dias e Stepanenko mandou ao colega Beni Veras, do Planejamento, um bilhete pedindo a liberação de 15,5 milhões de reais para a eletrificação. Dizia o bilhete:

“Trata-se de compromisso do Presidente, de FHC e meu.”⁶

Ainda segundo a *Veja*, há outro bilhete de Stepanenko, datado de 28 de julho de 1994, onde o Ministro solicitava ao seu secretário de energia que inaugurasse a usina de Xingó antes das eleições, e um terceiro, de agosto, pedindo para o Ministério “rever/prever grandes eventos da Pasta até as eleições”.⁷

No episódio que envolveu Aluizio Alves, o Ministro foi questionado por repórteres, em agosto de 1994, se o projeto de transposição das águas do rio São Francisco teria uma finalidade eleitoral. A resposta de Alves foi taxativa:

“Se os aplausos se traduzem em votos, melhor!”⁸

Naturalmente, estes dois episódios representam apenas a ponta do *iceberg*. A prática de agendar a inauguração de obras politicamente estratégicas em tempo de campanha encontra guarida nos governos de todos os níveis, e não apenas no nível federal. Afinal, não deveria ser uma prerrogativa do Poder Executivo decidir a melhor época para se concluir uma determinada obra?

⁵ MARTINS, Carlos Estevam. Prefácio. In: DINIZ, Eli. *Voto e máquina política; patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. (São Paulo: Paz e Terra, 1982), p. 18.

⁶ “O Trator de Itamar Franco”. *Veja*, ano 27, nº 35, 31 de agosto de 1994, p. 35.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

A prática da manipulação do calendário de obras para fins eleitorais constitui abuso de poder econômico e de autoridade, além de flagrante deslealdade eleitoral que reduz a suposta igualdade dos candidatos perante a decisão das urnas. A Lei das Inelegibilidades prevê a cassação de registro ou mesmo de um futuro mandato para casos semelhantes. Mas o difícil é precisamente comprovar o abuso de autoridade prevista na lei e, como aconteceu com os dois Ministros, a investigação do TSE termina sem resultados concretos.

3.2. *A questão do empreguismo*

Com os incisos I e II do art. 37 da Constituição de 1988, os constituintes almejavam cortar pela raiz um mal que corrompia o sistema político brasileiro até antes da proclamação da República: o empreguismo. Segundo o artigo e tais incisos,

"A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração".

De uma certa forma, este instrumento constitucional atingiu em cheio os objetivos dos constituintes. A redução nas contratações eleitoreiras de funcionários foi drástica a partir de 1988. Mas ela não foi completamente eliminada, como seria de se esperar. Os dirigentes políticos buscaram artifícios para dar prosseguimento à prática empreguista sem que tivessem de ferir a lei. Um desses artifícios foi a contratação através das estatais.

O Governo de São Paulo, por exemplo, não deixou de empregar o que a *Folha de São Paulo* chamou de "afilhados", apesar da barreira constitucional. Em meados de 1990, durante a campanha eleitoral, a administração Orestes Quércia fez uso de uma estatal, a Companhia Paulista de Força e Luz, para contratar 207 funcionários, oriundos de indicação política, sem concurso público. Segundo a *Folha*, a empresa alegou

que, "por ser mista e regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), não haveria a obrigatoriedade de concurso público" para realizar suas contratações.⁹

Quércia ainda contratou 15.210 funcionários para as estatais em São Paulo por meio de outro artifício, o recrutamento através de empresas locadoras de mão-de-obra. Na gestão de seu sucessor, o Governador Luis Antonio Fleury Filho, 14.367 novos funcionários foram contratados da mesma maneira.¹⁰

Apesar do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ter sugerido concurso público para o preenchimento das vagas ocupadas pelos funcionários não-concursados, a manobra de Quércia e de Fleury não pode ser considerada irregular. Não há nada de ilegal no fato de uma empresa, mesmo que de economia mista, contratar uma outra empresa e esta última lhe ceder funcionários. Não há como provar a ligação entre as contratações e as campanhas de Fleury para o Governo em 1990 e Quércia para a Presidência em 1994.

Recentemente, outro caso ocupou as manchetes nos jornais do País. Trata-se da regularização de contratações irregulares de cerca de 12 mil funcionários por parte dos Governos dos ex-territórios, principalmente nos atuais Estados do Amapá e de Rondônia. O *Jornal do Brasil*, por exemplo, chamou o episódio de o maior *trem-da-alegria* da história do País. Segundo o jornal, uma investigação feita pela Polícia Federal comprovou que milhares desses funcionários foram contratados exatamente no dia 4 de outubro de 1988, isto é, precisamente um dia antes da promulgação da Constituição. O jornal ainda cita casos absurdos, como a "contratação de um médico que ainda estava cursando a faculdade".¹¹

3.3. *Publicidade governamental*

A necessidade de o cidadão conhecer os programas e as atividades do Governo por ele eleito foi o princípio que norteou a introdução da publicidade governamental no Brasil. Na justificativa de um projeto de lei que estabelecia, em 1951, as normas para a publicidade do Governo no País, Bilac Pinto afirmava que

⁹ Quercismo usa estatal para empregar "afilhados". *Folha de São Paulo*, 19 de setembro de 1990, p. B-3.

¹⁰ Fleury incha estatais com 14 mil temporários. *Folha de São Paulo*, 12 de março de 1994, p. I-15.

¹¹ SAF investiga o maior "trem-da-alegria". *Jornal do Brasil*, 2 de outubro de 1993, p. 2.

“se o poder político emana do povo e se as eleições gerais são como que formas plebiscitárias, mediante as quais os eleitores escolhem os candidatos que representam um programa de governo, cumpre assegurar a essa enorme massa de cidadãos um adequado serviço de informações acerca da maneira pela qual os eleitos cumprem os seus mandatos e dão execução aos seus compromissos programáticos”.

Bilac Pinto propunha, um

“regime de ampla publicidade, que caracteriza o governo democrático, impõe aos responsáveis pela direção do governo o dever de manter a opinião pública permanentemente inteirada de todas as suas atividades”.¹²

Porém, ao invés de canal de informações públicas objetivo e isento, a publicidade governamental transformou-se em instrumento de *marketing* de políticos, partidos e governos. Através da publicidade governamental, que passou a ocupar lugar preponderante nas contas de veículos de comunicação e de agências de propaganda, subvertia-se a igualdade de condições de candidatos nas eleições, colocando em vantagem evidente os candidatos patrocinados por governadores, prefeitos, presidentes e ministros.

Conscientes do problema, os constituintes de 1988 também inseriram no texto da Constituição um dispositivo que devolvesse à publicidade institucional seu caráter de canal isento de informação pública. O art. 37 em seu *caput* arrola como princípios da administração pública, em todos os níveis, a impessoalidade e a publicidade. Mas, não detendo-se a princípios genéricos sobre o assunto, a Constituição ordena e fixa, ainda, os limites e contornos que a publicidade governamental deveria apresentar. Segundo a redação do § 1º do art. 37,

“A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos.”

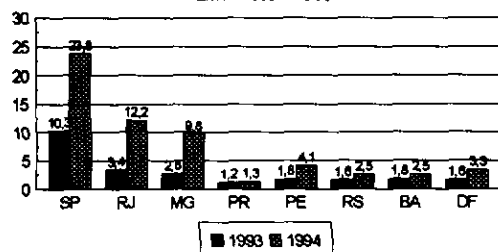
Dessa forma, pretendia-se com a proibição absoluta da personalização na publicidade

¹² PINTO, Bilac. Publicidade governamental (Projeto de lei nº 1064/1951). *Revista Forense*, v. 141, nºs 587-588, maio-junho de 1952, p. 552.

institucional sustar o uso indevido do dinheiro do contribuinte para promover autoridades com ambições políticas. Mas, se esse dispositivo constitucional contribuiu para reduzir o abuso na publicidade governamental, certamente não conseguiu eliminar a manipulação. Sob o objetivo de realizar uma prestação de contas das obras do governo, a publicidade governamental faz a promoção da administração e, indiretamente, promove aqueles candidatos mais identificados com o governo. Subliminarmente, a propaganda do governo funciona como se sussurrasse para os eleitores o seguinte: “veja o quanto realizamos: se você quer a continuidade desses projetos, é melhor votar em nosso candidato”.

Não fosse um instrumento de política partidária, a publicidade institucional dos governos não aumentaria em períodos eleitorais. Mas, em alguns casos, governos estaduais chegam a triplicar seus gastos com propaganda em ano eleitoral, como averiguou a *Folha de São Paulo*. Segundo o jornal, levantamentos da *Nielsen Serviços de Mídia* comprovam que alguns Estados aumentaram significativamente seus gastos com propaganda entre 1993 e 1994. O Estado do Rio de Janeiro registrou o maior aumento, multiplicando seus gastos com propaganda em 3,6 vezes. Depois, vem Minas Gerais, com gastos 3,5 vezes maiores.¹³

AUMENTO DA PUBLICIDADE EM ANO ELEITORAL
Em milhões de US\$



Fonte: Nielsen Mídia, 1995

Esses números refletem apenas os gastos em propaganda que são realizados diretamente pelo governo. Não estão incluídos aqui os gastos de bancos estaduais e empresas estatais que costumam ter suas verbas próprias de publicidade e costumam colaborar com as imagens de governadores e candidatos.

Segundo a *Folha*, o Banespa, que é o maior anunciante oficial não pertencente à rede de

¹³ NATALI, João Batista. Governos chegam a triplicar gastos com propaganda em ano eleitoral. *Folha de São Paulo*, 16 de março de 1995.

estatais da União em São Paulo, gastou com propaganda 27,4 milhões de dólares em 1991, 31,5 milhões de dólares em 1992, 31,4 milhões de dólares em 1993 e, no último ano de Fleury, isto é, em plena campanha eleitoral, os gastos com propaganda saltaram para 43,6 milhões de dólares.¹⁴

3.4. *Uso de bancos oficiais*

O uso indevido que os governos estaduais fazem de suas instituições financeiras públicas não é segredo para ninguém. Segundo a revista *The Economist*, os governos estaduais do Brasil há muito vivem além de suas condições, usando os bancos do Estado como cofres particulares.

"Esses bancos nasceram em uma época em que o crédito era escasso para financiamento dos desenvolvimentos básicos, estradas, pontes, barragens e agricultura. Então as coisas saíram do controle. Começaram a angariar não para desenvolvimento, mas sim para seus principais clientes, os governadores do Estado, especialmente nas vésperas das eleições".¹⁵

A partir de 1982, o problema da sangria de dinheiro público dos bancos estaduais vem se agravando, segundo a revista *Veja*,

"quando os governadores esbanjaram dinheiro público para eleger seus sucessores. Desde então, vem-se repetindo a mesma cena: o governo gasta, o banco estadual empresta, o Banco Central cobre a conta e o contribuinte paga a fatura".¹⁶

Esse era o caso até a criação do Real. Hoje, o Banco Central mostra-se bem menos tolerante com os abusos dos governos estaduais e tem demonstrado pouca hesitação em intervir nos bancos estaduais.

Isto foi precisamente o que aconteceu com o *Banerj* e o *Banespa*, duas das maiores instituições estatais financeiras no País. No *Banerj*, o rombo chegava em dezembro de 1994 a quase 85% do seu patrimônio e os gastos superavam a receita em oito vezes; no *Banespa*, o débito era, na mesma época, de 2,3 bilhões de reais.¹⁷

Para entender a ligação da atual situação de penúria dos bancos estaduais com os abusos

por parte de governadores, basta analisar o caso do *Banespa*. O governo paulista e suas estatais são os principais devedores do banco. Ao todo são 9,7 bilhões de reais. Desses, 2,8 bilhões correspondem a duas antecipações de receita, realizadas pelo ex-governador Orestes Quércia, em setembro e em dezembro de 1990, isto é, antes e após a eleição em que conseguiu fazer seu sucessor.¹⁸ O ex-governador Luis Antonio Fleury Filho tomou outros 3,4 bilhões de reais no banco e não pagou.

Em outra reportagem sobre o *Banespa*, a *Veja* afirma que os governos Quércia e Fleury usavam o banco como se este fosse um caixa pessoal, de onde poderiam arrebatar milhões de dólares, fazer negócios e pendurar a conta.

"Quércia inaugurou o ataque no final do seu mandato, tomando mais de 600 milhões de reais emprestados, na época em que Fleury era candidato ao Palácio dos Bandeirantes. 'Quebrei o Estado, mas elegi meu sucessor', disse ele, à época".¹⁹

4. *O problema em perspectiva comparada: o caso dos Estados Unidos*

Não é fácil para os governantes utilizarem o aparato oficial em favor de si próprio ou de um candidato de sua preferência sem que alguém na sociedade norte-americana descubra e denuncie. De acordo com a revista *Veja*, a legislação norte-americana é clara, funciona e pune quem a desrespeita. No caso da manipulação do calendário de obras com vistas a ganhar benefícios eleitorais, não existe uma lei específica fixando regras a esse respeito.

"Inaugurações de obras em fim de mandato são mal vistas pelos eleitores e, por isso mesmo, não fazem sucesso entre candidatos".²⁰

Para o caso do envolvimento de funcionários públicos em campanhas eleitorais, entretanto, existe uma lei que fixa normas, a Lei Hatch (*Hatch Act*). Trata-se do nome popular de dois estatutos federais que restringem a participação de funcionários públicos em atividades políticas. O primeiro estatuto, datado de 1939, estendia a restrição a todos os funcionários federais pertencentes ou não ao sistema de mérito (concursos). O senador Carl Hatch, autor da iniciativa, temia que, com a criação de inúmeras novas agências governamentais den-

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Instituições financeiras são cofres particulares para governos no Brasil. *Gazeta Mercantil* (traduzido do *The Economist*), 3 de fevereiro de 1995, p. 20.

¹⁶ Má-fé no cálculo. *Veja*, 14 de abril de 1993, p. 89.

¹⁷ *Jornal do Brasil*, 31 de dezembro de 1994, p. 5 (negócios & finanças).

¹⁸ A Sombra do *Banespa*. *Veja*, ano 28, nº 8, 22 de fevereiro de 1995, p. 94.

¹⁹ *Veja*, 22 de março de 1995, p. 28.

²⁰ O efeito-máquina. *Veja*, ano 27, nº 37, 14 de setembro de 1994, p.36.

tro do programa do *New Deal*, o envolvimento de funcionários nas atividades políticas pudesse levar ao desenvolvimento de uma gigantesca "máquina política nacional". Segundo a *Veja*, o senador Hatch propôs a legislação após a publicação de uma série de artigos na imprensa que "mostravam como a administração de Franklin Roosevelt estava usando uma agência federal, a *Works Progress Administration*, para apoiar a candidatura de senador amigo do presidente".²¹

O segundo estatuto, de 1940, estendeu as restrições do primeiro aos funcionários estaduais cujas repartições recebessem verbas federais. A Lei *Hatch* também proíbe que as campanhas eleitorais aceitem doações de empresas que fazem negócios com o governo, como, por exemplo, as empreiteiras.

Muitos Estados americanos acompanharam a iniciativa federal e promulgaram suas próprias versões para a proibição federal à participação de funcionários públicos em atividades políticas partidárias.²²

O empreguismo foi a regra na burocracia federal anterior a 1883. Embora os fundadores da República nos Estados Unidos acreditassem nas virtudes de um funcionalismo público não-partidário, e que "diferença de opinião política não deveria ser um motivo para a demissão", o sistema que florescia até aquela data era o chamado *spoils* (sistema de patronagem). A Lei *Pendleton*, de 1883, veio mudar esta realidade, criando a Comissão de Serviço Civil dos Estados Unidos que gerenciaria o sistema de mérito para o recrutamento e promoção de funcionários.²³

Em 1978, uma nova reforma do serviço público é realizada e subdivide a Comissão em duas agências: O Escritório de Gerenciamento de Pessoal e o Conselho Independente de Proteção ao Sistema de Mérito. Com a nova reforma ficava consolidado o sistema de mérito para recrutamento e promoção de funcionários e criavam-se novos instrumentos para profissionalizar e melhorar o desempenho do serviço público.²⁴

É de longa data a postura crítica dos legisladores norte-americanos em relação à publicidade governamental no país. A primeira lei federal refletindo essa postura data de 1908, a

Emenda Mondell, que proibia a utilização de recursos federais pelo Ministério da Agricultura para "pagar em parte ou no seu todo pela preparação de matérias para jornais e revistas".²⁵ Em 1913, o deputado Frederick Gillette toma conhecimento de um anúncio recrutando um especialista em publicidade para o Ministério da Agricultura que deveria assegurar a publicação de matérias em vários periódicos e jornais, sobretudo do interior. Ele então propôs uma lei que garantisse que

"nenhum recurso do orçamento fosse usado para pagamento de salário de qualquer especialista em publicidade a não ser que especificamente aprovada (pelo Congresso) para aquele propósito".²⁶

A lei pública 100-204, de dezembro de 1987, é talvez a mais restritiva das leis americanas que tratam do assunto. Ela basicamente proíbe a utilização de recursos do governo para "(1) publicidade ou propaganda dirigida a apoiar ou derrotar legislação em discussão no Congresso; dirigida a influenciar, de qualquer forma, o resultado de uma eleição política nos Estados Unidos, ou (2) qualquer publicidade ou propaganda não autorizada pelo Congresso".²⁷

A medida que as exigências de informação pública foram crescendo nos Estados Unidos, o Congresso foi abrindo o leque de autorizações, na forma da lei, permitindo a publicidade de programas governamentais. Com a queda do serviço militar obrigatório, por exemplo, as forças armadas tiveram permissão para contratar agências de propaganda e veicular anúncios que contribuíssem para seu esforço de recrutamento. Em 1977, o orçamento de publicidade do Ministério da Defesa era superior a 27 milhões de dólares.²⁸ Atualmente, várias agências, tais como o Serviço de Correios e o Serviço Florestal, desfrutam deste tipo de permissão, de tal modo que já em 1978 o governo federal detinha a 25ª colocação entre os maiores anunciantes do país.²⁹

Não existe uma lei específica que regulamente a publicidade oficial nos Estados Unidos; o que existem são leis esparsadas que normatizam

²⁵ HEROLD, David. Historical perspectives on Government Communication. In: HELM, Lewis et alii. *Informing the people: a public affairs handbook*. (New York: Longman, 1981), p. 15.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Pub. L. 100-204, title I, § 109, Dec. 22, 1987, 101 Stat. 1339.

²⁸ *Ibid.*, p. 19.

²⁹ RABIN, Kenneth. *The rising role of advertising*. In: HELM, *Ibid.*, p. 144.

²¹ *Ibid.*

²² SHAFRITZ, Jay M. *Dictionary of American Government and Politics*. (Chicago: Dorsey, 1988), pp. 261-262.

²³ *Ibid.*, pp. 103-104.

²⁴ *Ibid.*, pp. 104-105.

diferentes aspectos da questão. Vale notar, entretanto, que a publicidade governamental é encarada tanto pelo Congresso como pelos eleitores com um alto grau de desconfiança. Anúncios com prestação de contas do Governo ou relatos de inauguração de obras inexistem na comunicação governamental nos Estados Unidos. É proibido ao Governo (Poder Executivo) operar emissoras de TV ou rádio dentro do território norte-americano. *A Voz da América* não é uma exceção a essa regra. Ela só pode transmitir para o exterior.

Como bem colocou William Robson, em 1940, a

“linha que separa a publicidade governamental justificável em termos de necessidades e eficiência administrativas do tipo de propaganda (política) que pode levar a regimes totalitários e ao declínio da democracia é extremamente difícil de se discernir”.³⁰

Por fim, não há o que falar com respeito a bancos estatais nos Estados Unidos. Ao contrário do que ocorre no Brasil, na Suíça, na Alemanha, na França e na Itália, entre outros países, não existem bancos oficiais estaduais nos Estados Unidos.

5. A legislação que coíbe o abuso do poder político no Brasil e suas limitações

As normas que tratam do abuso do poder político e da manipulação da máquina estatal com fins eleitorais podem ser encontradas espalhadas no texto de várias iniciativas legislativas. Destacam-se entre elas, a Constituição de 1988, o Código Eleitoral, a Lei de Inelegibilidades, a Lei nº 6.091/74, a Lei nº 8.713/93 e, por fim, a Lei da Improbidade Administrativa.

Na Constituição, como já foi mencionado, o art. 37 aborda tanto o problema do emprego como o da propaganda governamental. No inciso II, é vedada a investidura em cargo ou emprego público sem a devida aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ficando ressalvadas as nomeações para cargo em comissão.

A inserção dessa regra no texto constitucional tem-se mostrado eficaz. Reduziram-se de forma significativa os episódios envolvendo a contratação irregular. Hoje, os *trens-da-alegria* já não circulam pelos trilhos do País com a facilidade de antes da promulgação da Constituição. Infelizmente, como nossa análise comprovou, ainda persistem tentativas de se burlar este

dispositivo constitucional, através da terceirização de serviços antes realizados por funcionários efetivos.

O § 1º do mesmo artigo lida também com a questão da publicidade institucional. A redação desse parágrafo deixa claro que a “publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos” deverá ter um caráter eminentemente informativo e dela não poderão constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Aqui, o texto busca coibir o uso eleitoral de peças publicitárias do governo, tais como prestações de contas, inaugurações etc., que tentem identificar as obras do governo com um ou mais candidatos da preferência dos governantes.

De fato, este dispositivo da Constituição tem conseguido barrar a veiculação de flagrantes abusos na propaganda governamental. Persistem, contudo, as propagandas que, mesmo sem constar nomes ou símbolos, ainda promovem sobremaneira o governante, pelo simples fato de estar ele à frente da administração, e indiretamente ajudam na eleição do sucessor por ele indicado. Isto se dá porque a publicidade institucional, na maioria dos casos, não se limita a informar a população, procurando persuadir os eleitores da eficácia e eficiência do governo em questão, e assim ganhar seu apoio na manutenção da continuidade das políticas.

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992³¹, a Lei da Improbidade Administrativa, também pode ser aplicada em relação ao problema da propaganda governamental e do empreguismo. No primeiro caso, o mencionado diploma legal considera como atos de improbidade administrativa “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento” (art. 10, IX), como também “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra da competência” (art. 11, I). Ora, em primeiro lugar, nossa pesquisa evidenciou a escalada extraordinária dos gastos com publicidade institucional em períodos eleitorais. Em segundo lugar, ressaltamos que mesmo sem conter nomes ou símbolos, muitas das peças de propaganda governamental têm pouco a ver com a informação ou educação da população, como prevê a Constituição, e muito mais a ver com a promoção pura e simples dos próprios governos.

³⁰ ROBSON, William. Government publicity. *The Political Quarterly*, v. 11, nº 1-4, 1940, p. 226.

³¹ *Diário Oficial*, ano CXXX, nº 105, 3 de junho de 1992, pp. 6993-6995.

No segundo caso, o inciso V do art. 11 reitera o disposto na Constituição acerca do instituto do concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, considerando como "ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições", inclusive o de "frustrar a licitude de concurso público".

Fábio Konder Comparato nos diz que as sanções para esses abusos "vão desde o ressarcimento integral do dano aos cofres públicos à suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, sem prejuízo das penas criminais".³²

O Código Eleitoral, por sua vez, contém dispositivos voltados a reduzir o impacto do poder político em dois de seus títulos: das garantias eleitorais e dos crimes eleitorais. O art. 237 prevê que

"A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos".³³

Trata-se, entretanto, de um enunciado muito genérico, que não detalha o que constituiria um abuso do poder da autoridade e que, por essa razão, termina por perder sua eficácia. Por sua vez, o art. 300 prevê pena de detenção de seis meses e pagamento de 60 a 100 dias-multa para o servidor público que se valer da sua autoridade para coagir alguém a votar ou não votar em determinado candidato ou partido.³⁴

A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a chamada Lei de Inelegibilidades, aborda a questão do abuso do poder político logo em seu primeiro artigo. A alínea g do inciso I deste artigo prevê a inelegibilidade para qualquer cargo para

"os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data de decisão".

³² COMPARATO, Fábio Konder. Onde está o Ministério Público? *Folha de São Paulo*, 19 de março de 1995.

³³ Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. *Legislação eleitoral & partidária*. (Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1994), p. 97.

³⁴ *Ibid.*, p. 107.

A alínea h do inciso I, por outro lado, prevê o mesmo tipo de inelegibilidade para

"os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, com sentença transitada em julgado, para as eleições que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo".³⁵

Por fim, o art. 19 dessa lei complementar determina que

"As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais",

enquanto que o art. 21 determina que as transgressões a que se refere o art. 19 serão apuradas mediante "procedimento sumaríssimo de investigação judicial".³⁶

Em seu conteúdo, os dispositivos dessa lei complementar são relevantes ao processo de se coibir o abuso do poder político. Mas, infelizmente, a realidade tem-se distanciado do ideal prescrito pela lei. Excetuando-se o caso da alínea g, a investigação de delitos eleitorais baseados no abuso do poder político é difícil, inclusive porque as evidências são difíceis de se rastrear. Sabe-se do abuso, mas muitas vezes não há como se provar.

6. Conclusões

Não cabe dúvida que os dispositivos aqui analisados representam um grande avanço do processo eleitoral brasileiro. Há espaço para melhorar as leis que hoje vigoram coibindo o abuso do poder político e a manipulação da máquina administrativa com o intuito de tirar proveito eleitoral? Sempre há. Poder-se-ia, por exemplo, pleitear punições mais rigorosas às transgressões ou proibir, por completo, o instituto da propaganda governamental, salvo em casos de campanhas de notória utilidade pública, como, por exemplo, em favor da prevenção da aids e durante períodos de vacinação. Esta última mudança na legislação seria primordial, inclusive, caso se instituisse a reeleição de Prefeitos, Governadores e Presidentes da República.

³⁵ Lei Complementar nº 64, de 18 maio de 1990. *Legislação Eleitoral & Partidária*. *Ibid.*, pp. 121-122.

³⁶ *Ibid.*, p. 127.

Mas é importante lembrar que a mera inserção dos dispositivos hoje existentes no universo de nossas leis eleitorais já demonstra, de maneira incontestável, que nossa sociedade não está alheia ao problema do abuso de poder político. Demonstra, ainda, que a igualdade jurídica dos candidatos é tanto ideal quanto

objetivo pragmático de nosso processo eleitoral. É lógico, portanto, pressupor que o processo de aprimoramento dessas leis continuará o que nossa sociedade encurtará, a cada novo avanço, a distância que separa ideal e real em nosso processo político-eleitoral-partidário.