Fundão Eleitoral concentra poderes e enfraquece a Democracia brasileira

Estudo Livres 03/2022

O mundo está passando por um período de recessão democrática. Segundo o Democracy Report 2022, do V-DEM Institute, o nível democrático do planeta recuou 30 anos, voltando aos níveis de 1989[1]. Infelizmente, o Brasil não fica de fora deste cenário. Na classificação do Democracy Index 2022[2], o Brasil é considerado uma democracia falha por deficiências no funcionamento do governo, na participação social e na cultura política.

Em 2022, segundo pesquisa DataFolha, 67% dos brasileiros temem ser vítimas de violência em função de suas escolhas políticas e eleitorais[3]. Outros dados apontam que o número de brasileiros que desconfiam das instituições vêm aumentando há anos, alcançando 50% de desconfiança[4] entre entrevistados do Datafolha em 2021.

Esse padrão tem se refletido também no aumento do sentimento de desconfiança com as eleições, com a pesquisa mais recente do PoderData[5] indicando que 1 em cada 3 pessoas desconfiam da contagem de votos.

Diante desse panorama, o fortalecimento da democracia exige medidas capazes de enfrentar a percepção de um estado corrompido, em que as instituições políticas funcionam para preservar os seus próprios privilégios e interesses, e não para representar os interesses legítimos da sociedade.

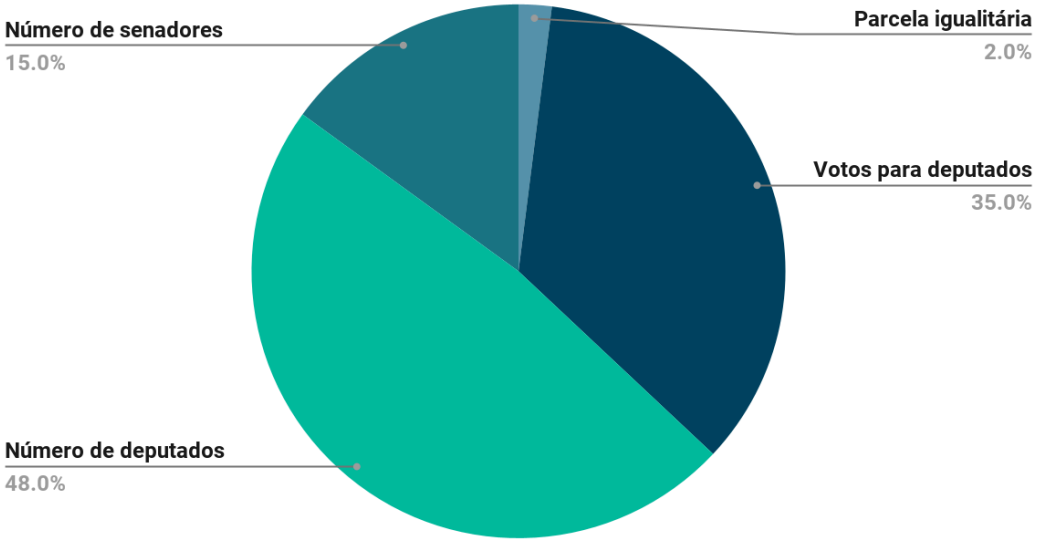
Nesse sentido, é fundamental avaliarmos os incentivos resultantes do atual desenho dos subsídios públicos ao funcionamento do sistema democrático, em especial para os partidos políticos, instituições que deveriam realizar a interlocução entre as diversas parcelas da sociedade e o funcionamento concreto dos organismos de Estado.

1. Fundão Eleitoral obriga população a financiar distorção da democracia

Em 2017, a partir da proibição de doações por empresas a campanhas eleitorais, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – conhecido como Fundão Eleitoral. Os critérios para distribuição do fundo eleitoral estão dispostos na lei nº 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições.

Para as eleições de 2022, o Congresso aprovou o valor de R$ 4.961.519.777,00[7], ou seja, quase 5 bilhões de reais. O montante representa o maior valor já destinado ao Fundo Eleitoral desde a sua criação.

Critérios de repartição do Fundão entre partidos



A distribuição dos recursos entre os partidos segue os seguintes parâmetros:

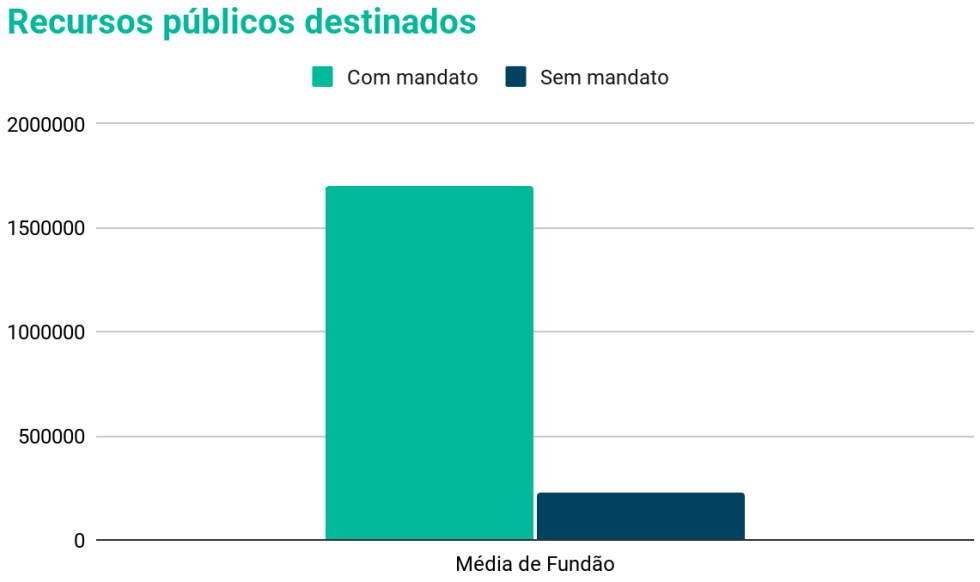
a) Todos os partidos recebem, igualmente, 2% do total dos recursos;
b) 35% são divididos entre as legendas que tem pelo menos um deputado federal, e recebendo proporcionalmente aos votos recebidos nas Eleições anteriores;
c) As agremiações com representação na Câmara dos Deputados recebem 48%, proporcionalmente às bancadas;
d) 15% são distribuídos à representação dos partidos no Senado Federal, incluindo os senadores cumprindo o segundo quadriênio dos mandatos;

Também para o cálculo dos votos para distribuição do Fundo Eleitoral, a Emenda à Constituição nº 111/2019 determina que até 2030 os votos dados a concorrentes negros ou a candidatas será contado em dobro (para a parcela do fundo referente a letra b).

A partir das regras definidas pela legislação eleitoral, como, por exemplo, a destinação de 30% dos recursos a candidaturas femininas, cabe aos dirigentes partidários a decisão de como alocar recursos entre as candidaturas.

A fundamentação que originou o Fundo Eleitoral visava a democratização do acesso a recursos e, assim, o equilíbrio da disputa eleitoral entre pessoas poderosas e novos candidatos. Apesar disso, na prática, é possível verificar que os líderes partidários têm favorecido desproporcionalmente os candidatos que já possuem cargos eletivos ou claros vínculos eleitorais, muitas vezes familiares, com outros políticos já poderosos.

De acordo com levantamento da Folha de São Paulo, os 464 deputados federais em



reeleição receberam no total R$ 794 milhões do fundo eleitoral, em média de R$ 1,7 milhão para cada um. Enquanto isso, os demais 7.044 candidatos a deputado federal receberam 7 vezes menos em média: equivalente a R$ 227,1 mil para cada.[8]

Ainda é possível afirmar com segurança que esta desigualdade seria ainda maior caso a análise fosse capaz de segmentar, no conjunto dos políticos que não disputam a reeleição, aqueles que não possuem vínculos familiares ou apadrinhamento por outros políticos de mandato.

Essa realidade é um indício de que a política desenhada para distribuir o Fundão, ao invés de criar incentivos para os partidos buscarem se aproximar da sociedade, destinam recursos para aqueles que já detêm poder e influência política, isolando o partido da conexão com a sociedade.

2. As regras do Fundão incentivam o distanciamento dos eleitores

Analisando a distribuição do fundo eleitoral no portal da transparência do TSE, também é possível verificar que os critérios estabelecidos para distribuição do fundo eleitoral também causam distorções regionais na destinação dos recursos.

De acordo com os parâmetros para distribuição, 48% do fundão é distribuído proporcionalmente às bancadas, enquanto 35% é distribuído conforme o número de votos. Em outras palavras, o número de deputados eleitos importa mais do que o número de votos conquistados para o partido. **Desse modo, há um incentivo para eleger mais deputados, e não para conquistar um maior número de votos.**

Sendo assim, do ponto de vista dos

partidos, acaba sendo mais economicamente vantajoso investir em candidaturas de estados menos populosos, onde é necessário um menor número de votos para eleger um deputado. Isso significa um desincentivo para o investimento na atração de um número maior de eleitores, ou seja, um **reforço do afastamento entre a política e a população**.

Como consequência, parte significativa dos eleitores acaba ficando sem representação política real, reforçando o sentimento de que as instituições operam de acordo com um vetor de fechamento político, voltadas para si mesmas e sua perpetuação no poder, e não de abertura, buscando a aproximação da sociedade e a representação da diversidade da população.

A título de exemplo, o estado menos populoso do Brasil é o estado de Roraima, com 652.713 habitantes, sendo 366.240 eleitores. Já São Paulo é, de longe, o mais populoso da federação, com 45,14 milhões de habitantes, sendo 34,6 milhões de eleitores. Dado que a representação dos estados na Câmara dos Deputados é distorcida pela regra constitucional (herdada da ditadura militar) que estabelece piso (8) e teto (70) do número de deputados federais por estado, os coeficientes eleitorais são radicalmente diferentes: em Roraima, são necessários cerca de 36 mil votos para eleger um deputado federal; em São Paulo, são cerca de 360 mil, uma diferença de 10 vezes.

Em 2018, o deputado federal eleito com mais votos em Roraima foi Haroldo Cathedral (PSD) com 14.751 votos, enquanto em São Paulo, na mesma eleição, o deputado federal eleito com **menos** votos foi o deputado Guiga Peixoto (PSL), com 31.718 votos. O deputado eleito com menos votos em São Paulo teve mais do que o dobro de eleitores do que o deputado eleito com mais votos de Roraima.

Com as regras do Fundão, a distorção de representação que já estava estabelecida pela regra de composição estadual da Câmara foi ainda mais agravada com o uso dos recursos públicos.

A partir de dados da prestação de contas parcial referentes a eleição de 2022, foram destinados um total de R$36.250.196,73 reais de fundo eleitoral para candidatos a deputados federais em Roraima. Considerando os número de eleitores registrados, o valor médio de recursos do Fundo Eleitoral por eleitor em Roraima é de **cerca de 98 reais.**

Já São Paulo recebeu R$37.709.593,65 de fundo eleitoral para candidaturas federais. Fazendo a comparação com o número de eleitores registrados no estado, o valor de Fundo destinado para cada eleitor paulistano é de **cerca de 9 reais.**[9]



A análise comparativa entre os 2 estados extremos no aspecto populacional ajuda a tornar mais evidente, por contraste, a presente distorção dos incentivos de distribuição e uso do Fundão eleitoral.

Analisando os deputados eleitos de Roraima, Amapá, Acre, Tocantins Rondônia e Sergipe e Mato Grosso, que são os estados menos populosos da população, podemos perceber que as candidaturas são muito caras. Na bancada do Mato Grosso, apenas uma candidatura recebeu menos de um milhão de reais.

A única exceção que encontrada, foi a eleita Silvia Waiãpi, que foi eleita com uma candidatura de apenas 127.100 reais. De longe, a menor.

Em São Paulo, a maior bancada do Brasil com 70 deputados federais, quase todas as candidaturas receberam mais de um milhão de reais. Sendo que os cinco mais votados receberam mais de dois milhões de reais, cada. A única exceção é o deputado Eduardo Bolsonaro, que recebeu 800 mil. Um valor menor que os concorrentes, mas ainda extremamente grande, somado a um sobrenome poderoso.

Importante ressaltar que é possível encontrar dezenas de candidatos que receberam milhões de reais de fundo eleitoral e não tiveram boas votações. Acontece que o fundo eleitoral não é garantia de uma quantidade grande de votos, **mas não receber uma quantia substancial de fundo eleitoral é uma garantia de que aquele candidato não vai se eleger.**

Logo é importante analisar os eleitos ao legislativo federal. Ao calcular o tamanho do fundo por voto, podemos ver que os custos por voto são muito maiores em estados pouco populosos. No caso da Silvia Waiãpi, que, conforme já mencionado, foi a candidata eleita com menor fundo eleitoral que encontramos; o custo por voto dela custou R$ 23,38 para o contribuinte.

Em São Paulo, o deputado federal eleito com menos votos, o Tirica, recebeu 71.754 votos para 600.000 reais de fundo. Um custo por voto de R$ 8,43.

Por fim, tornar as campanhas tão caras, e por consequência, os votos tão caros, é uma distorção democrática porque impede que pessoas com menos recursos, e menos contatos políticos consigam concorrer. Como concorrer em um estado pouco populoso, porém territorialmente extenso como Roraima se você vai precisar desembolsar pelo menos 24 reais por voto?

Por fim, importante ressaltar que levantamento do portal da transparência mostra que, para cada candidatura com milhões de reais, existem outras duas candidaturas que não receberam nada.

Como regra, os dirigentes partidários destinam menos recursos eleitorais para candidatos em regiões mais populosas. A Lei das eleições, portanto, não cria incentivos para que os partidos busquem se conectar com a população, pelo contrário, incentiva um modelo em que os partidos representam

poucas pessoas e focam seus esforços em áreas menos populosas.

3. A falta de mecanismos de governança dos partidos políticos

Além da distorção criada pelo fundo eleitoral, o fundo partidário também cria distorções de representação. O fundo partidário é o valor utilizado para manutenção de partidos, utilizado para pagamento de água e luz, pagamento de funcionários etc.

Entretanto, a maior parte dos partidos do Brasil funciona com zero transparência.

A lei dos partidos políticos (lei 9.096/95) estabelece que os partidos têm total autonomia para criar sua própria estrutura interna, seu cronograma de atividades eleitorais (art. 3º, caput e §§1º e 2º), além de estabelecer os próprios critérios para a distribuição do fundo partidário (art. 15, VIII), e como vão escolher os candidatos (art. 15, VI). Além disso, não existe nenhuma proibição de nepotismo para partidos políticos.

O artigo 11, XI da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) só dispõe crime em caso de cargos na administração pública direta e indireta, e partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado.

Toda essa autonomia, somada à quantidade de dinheiro recebida, significa que o partido pode escolher candidatos da família do dirigente, e dar a quantidade de fundo partidário e eleitoral que esse mesmo dirigente achar adequado, em detrimento de candidaturas de pessoas desconhecidas, porém mais preparadas.

Vale salientar que não é incomum que os partidos usem esses recursos para benefício próprio das próprias famílias desses dirigentes.

Em 2022, reportagem do Estadão[10] levantou que, a cada R$10,00 recebidos em 2015, pelo menos R$1 foi gasto de forma questionável, e que o TSE ainda está analisando gastos de 7 anos atrás de uma série de partidos.

Um dos casos que mais chamou atenção esse ano foi o do partido Patriota, que usou dinheiro do Fundo Partidário para comprar ração de cachorro,[11] além **de fazer da legenda um cabide de emprego para a família do dirigente.**

Essas características colocam os candidatos de famílias tradicionais em vantagem em relação aos concorrentes com empregos na iniciativa privada, porque a renda pessoal desses candidatos é ligada ao partido pelo qual ele vai concorrer.

Numa democracia mais representativa, imagina-se que as práticas nepotistas de vários partidos iriam prejudicar a possibilidade de eleição de seus candidatos, porém, conforme já demonstrado, **não existe um incentivo para que os partidos agradem um número grande de eleitores em potencial;** pelo contrário, existe um incentivo para que esses partidos se isolem.

Todos esses fatores contribuem para a

nossa crise de representação, em que milhares de pessoas de centros urbanos populosos não se sentem representadas pelos partidos existentes, e nem pelo congresso que estes formam.

4. Possíveis soluções

O TSE considerou que os gastos do partido acima mencionado violam princípios constitucionais e vai buscar as medidas cabíveis, mas não existe um sistema de prevenção.

Não existe tampouco um sistema que incentive os partidos a se conectarem com parcelas maiores da população, o que poderia trazer também um efeito de fiscalização.

Para resolver esses problemas é necessário, portanto, 1) diminuir a quantidade de dinheiro disponível para partidos, e 2) criminalizar o nepotismo dentro da estrutura partidária, e 3) diminuir a independência dos partidos na hora de decidir como o dinheiro do fundo eleitoral será distribuído, e, por fim 4) alterar os critérios de distribuição de número de eleitos, para número de votos recebidos.

Já existem dois projetos de lei tramitando no congresso que vedam a contratação[12] de parentes, e outro que regula a estrutura interna dos partidos,[13] criando, por exemplo, a necessidade de eleição dos presidentes partidários, a possibilidade de suspensão do fundo partidário, e estabelecendo critérios para a distribuição do fundo eleitoral entre candidatos.

Esses dois projetos não seriam nenhuma bala de prata na resolução desses problemas, mas estes, somados à diminuição, ou extinção, do fundo eleitoral, seriam um primeiro passo na melhora da nossa democracia.

Conclusões:

Todo indivíduo tem o mesmo valor, entretanto, diante das instituições brasileiras, como resultado desse tipo de política, indivíduos valem menos a depender da sua localização geográfica.

Nesse sentido, chega a ser natural que uma quantidade grande de pessoas deixe de se interessar por política, já que não existe incentivo para os partidos se conectarem com uma parte grande da população. Com as regras atuais, é possível que uma grande parte da população talvez nunca seja representada no congresso.

É necessário alterar o sistema de incentivos da distribuição do fundo eleitoral para que todo

cidadão tenha o mesmo valor diante das nossas instituições.

A forma como os fundos partidário e eleitoral existem hoje criam distorções na nossa democracia. Desvalorizam votos de estados populosos, criam um sistema de manutenção de deputados que já estejam há muito tempo no sistema, e privilegiam candidatos que pertençam a famílias ligadas a partidos.

Por fim, vale salientar que o tamanho recorde do fundo retirou financiamento de outras áreas, como saneamento básico e manutenção de estradas, para serem usados em apenas um mês de campanha. Sem uma mudança no repasse do fundo eleitoral, que obrigue os partidos a buscarem mais conexão com seus eleitores, estes continuarão a se sentir sub representados no congresso.

Portanto, a qualidade do nosso sistema representativo, e da nossa democracia, depende de reformas no fundo eleitoral e nos partidos.

Com a colaboração de

Deborah Bizarria

Coordenadora de Políticas Públicas do Livres

Marina Zonis

Coordenadora de Ação Política do Livres

Referências

1. Vanessa A. Boese, Nazifa Alizada, Martin Lundstedt, Kelly Morrison, Natalia Natsika, Yuko Sato, Hugo Tai, and Staffan I. Lindberg. 2022. Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022. Varieties of Democracy Institute (V-Dem).

2. Democracy Index 2022. Economist Intelligence Unit. The Economist.

3. Datafolha: Cai confiança da população nas instituições e nos três Poderes. Acesso em 26/09/2022.

4. Datafolha: Maioria tem medo de agressão por motivos políticos. Último acesso em 27.09.2022

5. Poder Data: 1 em 3 eleitores não confia na contagem de votos. Poder360. Acesso em 26/09/2022

6. Falta conhecimento do eleitor sobre o sistema político, aponta o DataSenado. Agência Senado. Acesso em 26/09/2022.

7. Resolução do TSE regulamenta gestão e distribuição do Fundo Eleitoral para 2022. TSE. Acesso em 27/09/2022

8. O candidato à reeleição tem 7 vezes mais recursos do fundo eleitoral. Folha de São Paulo. Acesso em 27/09/2022

9. Dados das prestações de contas eleitorais feitas ao TSE. Valores parciais enviados até 26/09/2022.

10. Fundo Partidário bancou itens de luxo, avião e reforma em imóvel de dirigente. Estadão. Acesso em 27/09/2022.

11. Patriota usou dinheiro público para comprar ração de cachorro e empregar família de dirigente. O Globo. Acesso em 26/09/2022.

12. PL 715/2020.

13. PL 4896/2019

LIVRES

Associação Livres
R. Henrique Monteiro, 234 - Pinheiros
São Paulo - SP
CEP: 05423-020

Contato:
contato@eusoulivres.org
+55 11 3032-1355