

Resumo

Este estudo aborda os principais **mitos construídos em defesa do chamado “Fundo Especial”** para financiamento de campanhas eleitorais. Está em discussão no Congresso ampliação do valor de R\$ 1,8 para R\$3,8 bilhões. O valor seria suficiente para construir aproximadamente 2 mil creches públicas, 138 hospitais ou aumentar em 34% os investimentos totais do Brasil em saneamento.

O Fundo Eleitoral é construído a partir de recursos retirados do Tesouro Nacional para financiar as eleições. Foi criado em 2017, como resposta à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que proibiu o recebimento de doações de empresas privadas, sob o pretexto de combater a elitização da política e promover a pluralidade. Muitas teses foram criadas e difundidas com o intuito de legitimar a criação, o uso e o aumento dessa verba. Este estudo desconstrói os mitos que permeiam o financiamento público de campanhas.

Dados utilizados

Utilizamos aqui dados do Repositório de Dados Eleitorais, do TSE, disponíveis [aqui](#).

Mitos sobre o Fundo Eleitoral

Mito nº 1: O Fundo Eleitoral não retira recursos da educação / saúde / segurança

Essa é uma das maiores falácias utilizadas quando se aborda o tema. **O orçamento é a decisão do governo sobre como alocar recursos limitados.** Obviamente, por sua natureza finita, a decisão de reservar dinheiro público para determinada área implica no **custo de oportunidade** de não os destinar a outras áreas.

Caso opte por reservar, na Lei Orçamentária de 2020, R\$ 3,8 bilhões para o fundo especial, o Congresso estará decidindo restringir o orçamento de todas as demais áreas. Tal restrição atingirá essencialmente as chamadas despesas discricionárias do governo, parcela composta por investimentos e manutenção de serviços, já que as despesas obrigatórias, por definição, não poderão ser limitadas.

Para se ter uma ideia do montante de recursos envolvido, **se o fundo especial de R\$ 3,8 bilhões fosse um ministério**, teria mais recursos do que 9 pastas, incluindo Meio Ambiente, Controladoria-Geral da União e Turismo. Considerando apenas a parcela discricionária do orçamento, **o fundo especial seria o 7º maior ministério, à frente inclusive do Ministério da Justiça e Segurança Pública**, como mostra a tabela abaixo.

Ministérios	Valor previsto na LOA 2020 (Recursos Discricionários)
Ministério da Saúde	26.453.738.592,00
Ministério da Educação	16.025.809.599,00
Ministério da Infraestrutura	7.620.235.118,00
Ministério da Economia	7.094.817.257,00
Ministério do Desenvolvimento Regional	5.618.686.055,00

Ministério da Defesa	5.044.180.883,00
Fundo Especial	3.800.000.000,00
Ministério da Justiça e Segurança Pública	3.543.614.259,00
Ministério da Cidadania	2.433.454.991,00
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.072.906.899,00
Ministério das Relações Exteriores	986.052.078,00
Ministério de Minas e Energia	870.565.546,00
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	817.494.730,00
Presidência da República	803.084.465,00
Ministério do Meio Ambiente	502.760.540,00
Advocacia-Geral da União	275.416.800,00
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	148.756.840,00
Ministério do Turismo	137.140.284,00
Controladoria-Geral da União	71.484.800,00
Gabinete da Vice-Presidência da República	4.983.030,00
Defensoria Pública da União	750.000,00

Tabela 1: Orçamento discricionário dos ministérios

Os Recursos do Fundo Especial, tal como previsto, são **equivalentes à soma das seguintes pastas**: Minas e Energia, Ciência e Tecnologia, Presidência da República, Meio Ambiente, Advocacia Geral da União, Mulher, Família e Direitos Humanos, Turismo, Controladoria-Geral da União, Vice-Presidência e Defensoria Pública da União.

O valor R\$ de 3,8 bilhões seria suficiente para:

- Construir aproximadamente 2 mil creches públicas¹;
- Construir 138 hospitais²;
- Aumentar em 34% os investimentos totais em saneamento³.

Estudo recente do Portal *Vortex Media* mostra que 10% dos recursos dos fundos eleitoral e partidário vão para **aluguel de jatinhos**⁴. **Esse valor poderia ser aplicado, por exemplo, em saneamento.** Vale o custo de oportunidade?

¹MEC. MEC autoriza liberação de recursos para construir três creches em Cruzeiro do Sul. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/63861-mec-autoriza-liberacao-de-recursos-para-construir-tres-creches-em-cruzeiro-do-sul>>.

²R7. DF ganhará quatro novos hospitais públicos ao custo de R\$ 110 milhões. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/distrito-federal/df-ganhara-quatro-novos-hospitais-publicos-ao-custo-de-r-110-milhoes-14052013>>.

³G1. Investimento em saneamento básico no Brasil cai pelo terceiro ano seguido. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/07/23/investimento-em-saneamento-basico-no-brasil-cai-pelo-terceiro-ano-seguido.ghtml>>.

⁴VORTEX. Gastos de partidos com voos particulares superaram R\$10 milhões nos últimos dois anos. Disponível em: <<https://vortex.media/dados/12482/gastos-de-partidos-com-voos-particulares-superou-r10-milhoes-nos-ultimos-dois-anos/>>.

Mito nº 2: O Fundo Eleitoral aumenta a competitividade das eleições

Alguns defendem que mais recursos públicos destinados às campanhas permitiria a entrada de mais competidores nas eleições. **Esse raciocínio está incorreto.** Estudo recente⁵, realizado em parceria entre a Fundação Getúlio Vargas, Berkeley, Califórnia e Stanford, chegou à conclusão de que **quanto mais baixo o valor gasto nas eleições maior o nível de competitividade da disputa e menor é o nível de concentração de renda entre os candidatos.** Isso indica que eleições mais baratas são mais democráticas e permitem a participação de mais *players*. O escopo do estudo FGV foi a eleição de 2016, para prefeitos e vereadores.

Considerando a mudança de cenário ocorrida a partir da proibição da doação de pessoas jurídicas, os pesquisadores mediram o efeito da redução do valor disponível para gasto na campanha na competitividade e nível de renda dos candidatos. **Os resultados mostram que uma redução de 25% nos gastos de campanha causa um aumento de 9% no número de candidatos e uma redução de 40% no indicador de renda média dos candidatos.**

Mito nº 3: O Fundo Eleitoral possibilita a participação do mais pobres no processo político

Não é bem assim. Vejamos abaixo o montante médio recebido **do fundo especial** pelos candidatos, por faixa de patrimônio declarado:



Gráfico 1: Valor médio por faixa de patrimônio declarado ao TSE

Claramente, percebe-se que o fundo migra **majoritariamente para os candidatos com maior patrimônio**: Os repasses ao grupo com patrimônio acima de R\$ 1 milhão são 9,43 vezes maiores do que ao grupo de patrimônio inferior a R\$ 10 mil.

Isso ocorre porque o fundo eleitoral é dominado pelos chamados “caciques” partidários, políticos que detêm maior poder na definição do destino dos recursos. O que se depreende da análise dos dados das prestações de contas eleitorais é que **pouquíssimos candidatos recebem grande parte dos recursos.** Vejamos o exemplo do PSL. O gráfico a seguir

⁵PUC-RIO. Money and politics: the effects of campaign spending limits on political competition and incumbency advantage. Disponível em: <<http://ftp.econ.puc-rio.br/uploads/adm/seminarios/w23508.pdf>>.

apresenta a distribuição do fundo especial **entre os candidatos do partido a deputado federal**.

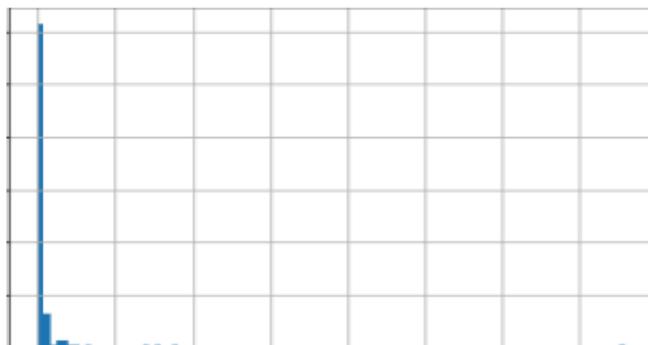


Gráfico 2: Histograma. Distribuição do fundo especial no PSL - eleição para deputados federais

A barra vertical maior, à esquerda, representa a **proporção ao valor recebido pelo então candidato a deputado federal Luciano Bivar**. Bivar recebeu R\$ 1,8 milhão do fundo, o equivalente a 38% do total recebido pelo PSL. As demais barras, muitas quase imperceptíveis, representam o montante relativo recebido pelos **demais candidatos do partido**.

Claramente existe uma concentração de poder na definição da aplicação dos recursos. Fizemos o exercício, utilizando os dados da **eleição para deputados federais**, de calcular **qual percentual dos candidatos de um partido seria suficiente para agregar aproximadamente 50% dos recursos do fundo**. No caso do PSL, basta 1,33% (Bivar e Delegado Waldir). Nos demais partidos a situação é semelhante, como mostra a tabela abaixo.

Partido	Valor recebido do Fundo Especial	Número de Candidatos	Número de Candidatos que somam 50% dos recursos do fundo	Percentual de candidatos que somam 50% dos recursos do fundo
PSL	4.740.867,57	150	2	1,33%
PMB	945.136,43	43	1	2,33%
AVANTE	9.433.017,41	224	6	2,68%
PRTB	1.328.122,37	182	5	2,75%
PATRI	5.541.614,61	172	5	2,91%
PSOL	6.646.933,92	467	16	3,43%
REDE	3.120.325,51	93	4	4,30%
PRP	3.526.368,93	110	5	4,55%
PHS	7.187.270,43	249	12	4,82%
PTC	4.214.018,15	57	3	5,26%

Tabela 2: Eleições para deputados federais: concentração dos recursos.

Na média, um partido **concentra 50% dos recursos do fundo especial nas mãos de apenas 9% dos candidatos**.

Mito nº 4: O Fundo Eleitoral favorece a renovação política

Definitivamente não favorece. Pelo contrário, fatores como a concentração de recursos nas mãos de caciques prejudicam a renovação política. Dados levantados pelo advogado e economista Bruno Carazza⁶, abrangendo recursos dos fundos eleitoral e partidário, mostram que em 2018 o valor médio destinado a candidatos à reeleição foi 14 vezes maior do que o destinado a novatos. **O Gráfico 3 apresenta essa perspectiva.**



Gráfico 3: Valor médio - reelegíveis x novatos / Fonte: Análise de [Bruno Carazza](#).

Mito nº 5: A próxima eleição, por envolver 5568 municípios, justificaria o aumento do fundo

Esse argumento deixa de levar em consideração as eleições municipais anteriores. A de 2016, por exemplo, foi a primeira sem possibilidade de financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, e que ocorreu antes da criação do fundo eleitoral. Nessa eleição, o **custo total foi de R\$ 2,99 bilhões, segundo o TSE**, dinheiro exclusivamente oriundo de doações de pessoas físicas e do fundo partidário (foi gasto um total de 352 milhões do fundo partidário nas eleições daquele ano). A de 2012 ocorreu ainda com a possibilidade de doações e pessoas físicas. Caso o aumento no fundo especial seja aprovado, teremos a seguinte mudança no total de recursos alocados para a eleição municipal no ano que vem.

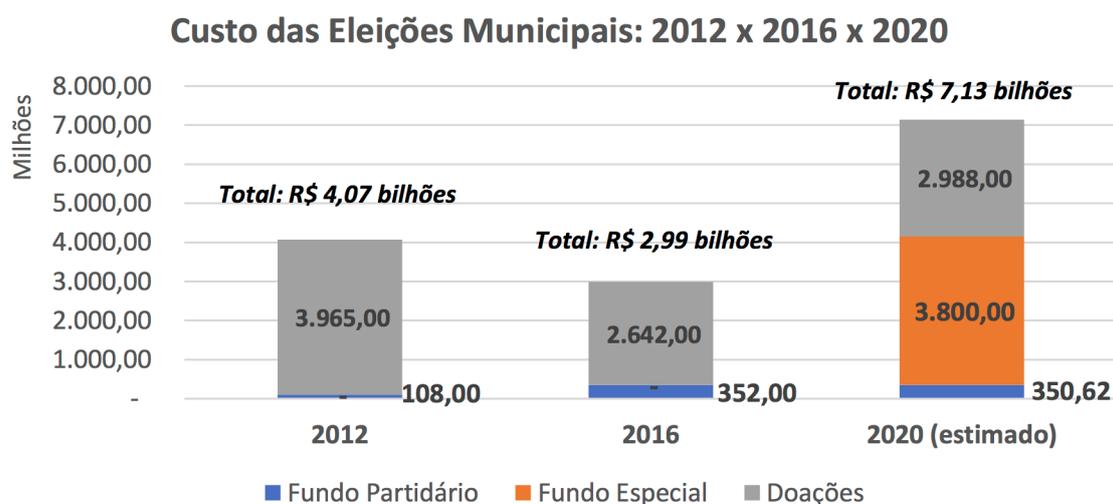


Gráfico 6: Custo das eleições municipais.

⁶CARAZZA, Bruno. Dinheiro, Eleições e Poder. Gráfico disponível em: <<https://twitter.com/brunocarazza/status/1201954595037155329>>.

Mito nº 6: Os partidos não são autossuficientes (especialmente depois da proibição da doação de PJ)

Como já comentado, **a campanha de 2016 ocorreu sem doação de pessoas jurídicas e sem o Fundo Especial**. Partidos concorreram com o apoio de doações de pessoas físicas e com o uso do Fundo Partidário, de R\$ 819 milhões.

Mais de 12% dos deputados federais eleitos em 2018 **não receberam recursos dos partidos**⁷.

Estudos mostram, ainda, que não adianta aumentar os recursos disponíveis. Na verdade, **há comprovadamente uma relação inversa entre os recursos gastos em campanha e o nível de competição**⁸.

Mito nº 7: O Fundo Eleitoral impede a cooptação de políticos por empresas

Não impede. **Casos recentes**⁹ **de utilização de caixa 2 mostram que empresas em busca de vantagens com o setor público continuam financiando campanhas com doações não contabilizadas**. Esse problema só pode ser reduzido com a melhora da estrutura de controle sobre as prestações de contas de campanha.

⁷ CAESAR, Gabriela. **12% dos deputados federais eleitos não receberam dinheiro dos partidos na eleição**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/11/17/12-dos-deputados-federais-eleitos-nao-receberam-dinheiro-dos-partidos-na-eleicao.ghtml>>.

⁸ PUC-RIO. **Money and politics: the effects of campaign spending limits on political competition and incumbency advantage**. Disponível em: <<http://ftp.econ.puc-rio.br/uploads/adm/seminarios/w23508.pdf>>.

⁹ G1. **Justiça condena Haddad a 4 anos de prisão em regime semiaberto por crime de caixa dois na eleição municipal**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/08/20/justica-condena-haddad-a-4-anos-de-prisao-em-regime-semiaberto-por-crime-de-caixa-dois-na-eleicao-municipal.ghtml>>.

Conclusões

Os dados mostram que o dinheiro do fundo eleitoral é **utilizado como instrumento de poder dentro dos partidos**. Os recursos migram em regra para os mais ricos e para quem já detém mandato. Os recursos vultosos do fundo potencializam essa concentração, e **reduzem a competitividade**, como visto em artigos acadêmicos.

As sucessivas tentativas de aumento do fundo levam à explosão dos gastos em campanhas, o que também **abre espaço para a ocorrência de fraudes**, tais como vem sendo identificado pela Justiça Eleitoral.

A bancada do Novo na Câmara entende que a busca por um sistema político renovado passa pelo fomento da independência das agremiações políticas em relação aos recursos públicos, **valorizando a participação dos filiados e dos cidadãos que voluntariamente desejem contribuir para as campanhas**.

A ideia de desenvolver esse “dossiê” dos gastos de campanha é deixar transparente para a sociedade todas as fragilidades e idiossincrasias do sistema eleitoral financiado com verba pública. O cidadão brasileiro precisa entender as falhas do sistema que sugam ano a ano recursos do orçamento brasileiro.

Cada centavo do dinheiro público gasto com campanhas eleitorais representa recurso que deixa de ir para políticas públicas essenciais à nossa população. Saúde, Educação, Infraestrutura e Segurança pública perdem quando os recursos oriundos dos impostos são direcionados aos cofres dos partidos e candidatos.