

**A**  
**Responsabilidade**  
**Social das**  
**Empresas**  
**no**  
**Processo**  
**Eleitoral**

**Edição 2010**

INSTITUTO  
**ETHOS**  
DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL

 **TRANSPARENCY**  
**INTERNATIONAL**  
the global coalition against corruption

**São Paulo, julho de 2010**

## **A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral – Edição 2010**

é uma publicação produzida em parceria pelo Instituto Ethos e pela Transparency International.

### **Realização**

#### **Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social**

Rua Fernandes Coelho, 85, 10º. andar  
Pinheiros – 05423-040 – São Paulo, SP  
Tel.: (11) 3897-2400  
www.ethos.org.br

#### **Transparency International**

Alt Moabit 96  
10559 Berlim, Alemanha  
www.transparency.org

### **Patrocínio**

AES Eletropaulo, Energias do Brasil, Infraero, Natura, Samarco e Shell.

### **Apoio**

CPFL Energia, Suzano e Walmart Brasil.

### **Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção**

#### **(coordenado pelo Instituto Ethos)**

AES Eletropaulo, Amanco, BMF Bovespa, BP Biofuels, Controladoria-Geral da União (CGU, *como observadora*), Creditar, CPFL Energia, Dudalina, EDP Energias do Brasil, Elementu Vitale, Embaré Indústrias Alimentícias, Endesa, Envolverde, e-Stratégia Pública, Fersol, Fibria Celulose, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), Great Place to Work, Grupo Orsa, Instituto de Combate à Fraude e Defesa da Concorrência (ICDE), Infraero, Instituto Accor, Klabin, Patri Políticas Públicas – Relações Institucionais & Governamentais, Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), Sadia, Samarco, Shell, Siemens, Suzano Holding, Suzano Papel e Celulose, Terra Sistemas, Unimed do Brasil, Walmart Brasil e Yázigí Internexus.

### **Coordenação**

Betina Sarue, Caio Magri e Luciana de Souza Aguiar

### **Redação**

Bruno Wilhelm Speck (Transparency International),  
com a colaboração de Adla Bourdoukan

### **Edição**

Benjamin S. Gonçalves

### **Colaboração**

Daiani Cristina Mistieri

### **Projeto e Produção Gráfica**

Waldemar Zaidler (Planeta Terra Design)

### **Impressão**

D'Lippi Print

**Tiragem:** 3.000 exemplares

**São Paulo, julho de 2010**

**É permitida a reprodução desta publicação, desde que citada a fonte e com autorização prévia do Instituto Ethos.**

### **Esclarecimentos importantes sobre as atividades do Instituto Ethos:**

1. O trabalho de orientação às empresas é voluntário, sem nenhuma cobrança ou remuneração.
2. Não fazemos consultoria e não credenciamos nem autorizamos profissionais a oferecer qualquer tipo de serviço em nosso nome.
3. Não somos entidade certificadora de responsabilidade social nem fornecemos “selo” com essa função.
4. Não permitimos que nenhuma entidade ou empresa (associada ou não) utilize a logomarca do Instituto Ethos sem nosso consentimento prévio e expressa autorização por escrito.

Para esclarecer dúvidas ou nos consultar sobre as atividades do Instituto Ethos, contate-nos, por favor, pelo serviço “Fale Conosco” do site [www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br).



# Sumário

1. Apresentação	5
2. O Financiamento Político e os Escândalos de Corrupção	7
3. Financiamento Político no Brasil e no Mundo	10
4. O Debate sobre Financiamento Público Direto de Campanhas	14
5. O Perfil do Financiamento Político no Brasil, a Partir dos Dados Declarados nas Prestações de Contas	24
6. A Legislação Partidária e Eleitoral no Brasil	33
7. Responsabilidade Social e Financiamento Político	39
8. Como Financiar Campanhas com Transparência e Responsabilidade	43
9. Organizações Nacionais Atuantes no Controle do Financiamento Público	50
ANEXO 1	
Compromisso contra a Corrupção	52
ANEXO 2	
Compromisso com um Plano de Governo	55



**A** corrupção é um dos desafios centrais que os países têm de enfrentar no caminho para o desenvolvimento sustentável, uma sociedade mais justa e um sistema político no qual os cidadãos depositem confiança.

Diante dessa realidade, qual é o papel do setor privado no debate sobre financiamento político? Podem as empresas preocupadas com o impacto de sua atuação sobre a democracia e o Estado dar alguma contribuição como sujeitos ou são meramente observadores e, no pior dos casos, objetos de controle? A seguir apresentamos um roteiro para orientar a empresa preocupada com o seu papel quando se trata de financiamento político. Este manual é uma continuação de um projeto que o Instituto Ethos vem desenvolvendo desde as eleições de 2002, orientando as empresas brasileiras quanto à sua atuação no processo eleitoral. Desde a edição de 2008, a Transparency International se juntou a esse esforço, agregando a este projeto brasileiro as experiências internacionais que vem desenvolvendo há anos, chamando o setor privado à responsabilidade no combate à corrupção.

Esta publicação é um manual para a implementação, no contexto das eleições nacionais brasileiras de 2010, dos Princípios Empresariais para Combater o Suborno<sup>1</sup>, um dos eixos de trabalho da Transparency International desde 2002, e do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção<sup>2</sup>, formulado pelo Instituto Ethos em 2006. Ambas as iniciativas destacam o financiamento da política como um dos temas-chave para combater a corrupção.

O financiamento das campanhas políticas é um ponto nevrálgico das democracias modernas. Os recursos gastos por partidos e candidatos durante o processo eleitoral podem tanto servir para fortalecer os partidos políticos e informar os cidadãos sobre as diferentes propostas que estão em jogo quanto ter o efeito perverso de envenenar o processo eleitoral e minar a integridade dos futuros representantes

Buscando dar transparência ao financiamento político, as democracias modernas investiram em diferentes direções, regulando o financiamento privado com mais ou menos rigor, provendo recursos públicos, que variam desde montantes simbólicos até valores expressivos, e fortalecendo agências estatais de controle sobre as finanças de partidos e candidatos. Os objetivos de tais reformas devem ser sempre o fortalecimento do papel do cidadão no processo eleitoral, a competição equilibrada entre os candidatos e a escolha de uma elite política governante que tenha compromisso com o interesse público. No entanto, os avanços são insatisfatórios, como demonstram os escândalos envolvendo o tema do financiamento político. Países ricos como os pobres, democracias antigas e modernas enfrentam hoje os mesmos fantasmas.

Mas a mudança do financiamento da política não é somente uma questão de novas regras e controles estatais mais intensos. Ela depende essencialmente da cobrança da sociedade por padrões de comportamento mais éticos e condizentes com o interesse social. Jornalistas, organizações da sociedade civil e eleitores devem cobrar esses novos padrões de comportamento da classe política e do setor privado. Enquadrar as empresas privadas brasileiras somente como vilões nesse processo significa ignorar que elas têm uma enorme influência sobre o processo eleitoral, por meio da injeção de mais da metade dos recursos usados para financiar as campanhas eleitorais. Muitas têm uma consciência clara sobre a responsabilidade que vem no bojo desse papel e atuam com a certeza de contribuir para que o eleitor vote mais bem informado. Mas há muitas armadilhas nesse caminho, especialmente para as empresas.

<sup>1</sup> Para conhecer os Princípios Empresariais para Combater o Suborno (Business Principles for Countering Bribery), acesse [www.transparency.org/index.php/global\\_priorities/private\\_sector/business\\_principles](http://www.transparency.org/index.php/global_priorities/private_sector/business_principles).

<sup>2</sup> Saiba mais sobre o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção em [www.empresalimpa.org.br](http://www.empresalimpa.org.br).

A Transparency International (TI) e o Instituto Ethos têm desenvolvido diversas atividades nessa frente, em seus respectivos âmbitos de atuação. Entre outras iniciativas, a TI estabeleceu princípios básicos para a atuação das empresas no combate à corrupção, inclusive no que diz respeito ao financiamento da política. Igualmente, o Instituto Ethos vem orientando as empresas brasileiras quanto ao seu papel no processo eleitoral brasileiro desde o ano 2000. Por ocasião do processo eleitoral que ocorrerá no Brasil em outubro de 2010, as duas organizações juntaram esforços para avançar nessa tarefa de envolver as empresas de forma ativa no processo de consolidação da democracia no Brasil.

Este manual indica os caminhos a trilhar pelas empresas preocupadas com o impacto das doações privadas sobre a democracia brasileira. Ele detalha como as empresas que firmaram o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção podem transferir aqueles princípios mais gerais para ações concretas, tanto no que diz respeito ao cumprimento da legislação em vigor como também assumindo uma postura à altura da responsabilidade que elas têm, e que não poderá ser prescrita pela legislação.

No cerne desta iniciativa está a aposta na complementaridade de regras eficientes, controles e sanções de um lado e, de outro, a atuação responsável da classe política, do setor privado e da sociedade. Somente por meio de mudanças concomitantes nessas duas frentes será possível avançar em direção a práticas de financiamento mais condizentes com os valores democráticos.



Os escândalos de corrupção têm sido frequentes na história recente do país. É verdade que esses escândalos estão longe de ser exclusividade brasileira, mas é verdade também que sua frequência tem se intensificado recentemente. A opinião pública brasileira, atenta ao fenômeno desde o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, ocorrido em 1992, que representou uma espécie de catarse nacional em relação ao tema da corrupção, hoje oscila entre o clamor por políticas eficazes para enfrentar essa chaga e a resignação diante da avalanche aparentemente incessante de notícias a respeito de novos esquemas de desvio e de apropriação privada de bens públicos.

Os escândalos de corrupção não põem em risco somente a lisura do processo democrático. A corrupção é extremamente cara e é, sem dúvida, um dos principais fatores que separam o Brasil das nações mais desenvolvidas.

O financiamento político está intimamente ligado ao tema da corrupção. As contribuições a campanhas eleitorais e partidos políticos têm duas faces. Por um lado, ajudam a financiar o fortalecimento de organizações partidárias e a comunicação entre candidatos e eleitores, contribuindo, portanto, para uma competição política ativa e saudável. Por outro lado, o financiamento de campanhas pode distorcer o processo eleitoral e também prejudicar a integridade dos futuros representantes políticos. Com grande volume de aportes, as empresas influenciam a competição entre candidatos no processo eleitoral, diminuindo o papel do cidadão, que deveria ser o motor do processo de representação política.

O segundo risco do financiamento das campanhas políticas por parte das empresas diz respeito às expectativas e práticas de ver o financiamento político não sob a ótica do fortalecimento da democracia ou de determinado partido político, mas como investimento econômico que renderá frutos por meio de favorecimentos pelos representantes eleitos. Nesse sentido, o financiamento político se torna uma variante do suborno a um funcionário público para obter vantagens ilícitas.

As primeiras regras escritas sobre financiamento político de que se tem notícia, que datam do final do século XIX, foram criadas justamente para lidar com essa questão, que ainda hoje não está inteiramente resolvida em nenhum país do mundo. A primeira legislação sobre financiamento político que se conhece leva o combate à corrupção no próprio nome: é o *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*, promulgado em 1883, no Reino Unido. O ato, proposto pelo então primeiro-ministro William Gladstone, impôs limites aos gastos nas campanhas e possibilitou, pela primeira vez, que candidatos pobres tivessem oportunidade de concorrer aos pleitos.

### Escândalos que ensinam

Apesar de terríveis, os escândalos de corrupção têm também funções pedagógicas. No mundo todo, muitas vezes as reformas relacionadas ao financiamento político ocorrem em razão desses escândalos. Um exemplo famoso é o caso Watergate, que sacudiu os Estados Unidos nos anos 1970. Após ter sido comprovado que a invasão da sede nacional do Partido Democrata, localizada no Edifício Watergate, em Washington, havia sido financiada pelo fundo para a reeleição do então presidente Richard Nixon, do Partido Republicano, o caso redundou na renúncia do presidente. E gerou uma emenda ao *Federal Election Campaign Act* (Feca), aprovada pelo Congresso norte-americano em 1974, que previa, entre várias medidas, o financiamento público das campanhas presidenciais.

No Reino Unido, ficou famoso o escândalo da Fórmula 1, que eclodiu em 1997 após acusações de que o então dirigente da Formule One Management (FOM), Bernie Ecclestone, estaria contribuindo para o Partido Trabalhista, do então primeiro-ministro Tony Blair, em suposta retribuição ao compromisso desse governo de permitir a propaganda de cigarros na competição – que havia sido proibida em outros países europeus. O Partido Trabalhista refutou as acusações, mas devolveu a doação. As discussões em torno do financiamento político levantadas pelo escândalo resultaram no Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, que introduziu uma série de medidas visando a transparência e o maior controle sobre as contribuições partidárias, inclusive contendo um procedimento segundo o qual a contribuição de empresas passaria a ser previamente aprovada por uma comissão eleitoral.

No Brasil, do início dos anos 1990, o *impeachment* do presidente Fernando Collor parecia apontar para um caminho de combate à corrupção e de lisura político-eleitoral. Collor perdeu seu cargo como presidente em 1992, após uma série de acusações de malversação de recursos públicos, favorecimentos indevidos e utilização ilegal de recursos provenientes de sobras de campanha eleitoral. No episódio do impeachment, o Brasil viveu uma de suas mais intensas manifestações populares dos últimos tempos, com os estudantes “caras-pintadas” tomando as ruas e bandeiras do Brasil adornadas com faixas pretas em sinal de luto penduradas em janelas por todo o país.

Em contraste com as movimentações cívicas em torno do *impeachment*, as denúncias de corrupção em torno do “mensalão”, em 2005, levaram pouquíssimas pessoas às ruas. Mesmo com a admissão de dirigentes do partido no poder, o PT, de que utilizaram “recursos não contabilizados” em suas campanhas eleitorais, poucos foram punidos, o presidente. Luiz Inácio Lula da Silva foi reeleito e seu índice de popularidade não parou de subir.

## Financiamento público

No Brasil, as discussões sobre reforma política têm sido freqüentes nos últimos anos. O debate engloba uma ampla gama de projetos em vários itens, como sistema eleitoral e métodos de votação, sistema de governo, obrigatoriedade do voto, legislação partidária, disciplina partidária e trocas de legenda, coligações e financiamento político, entre outros. O problema é que sob o termo “reforma política” se abrigam muitas concepções diferentes de qual seria o modelo político mais adequado ao país – e, conseqüentemente, de qual seria o modelo de financiamento dos partidos e das campanhas mais apropriado.

O financiamento público é uma das medidas mais mencionadas quando se fala em reforma política no Brasil. A partir da segunda metade do século 20, um grande número de países passou a adotar financiamento público. A ONG Idea International<sup>3</sup> conduziu um estudo em 114 democracias, em 2003, e apurou que 59% dos países democráticos possuem financiamento público. Mas esses números devem ser lidos com cuidado. Em nenhum país democrático do mundo o financiamento político é exclusivamente público, isto é, realizado apenas com recursos do Estado. O cientista político Karl Nassmacher estima que os percentuais de financiamento público em relação ao financiamento total variem de 2% (no Reino Unido) e 3% (nos EUA) a 65% (na Suécia) e 68% (na Áustria)<sup>4</sup>.

No Brasil, o financiamento público está previsto na legislação desde 1971, mas só passou a ser significativo a partir de 1995, com a instituição do Fundo Partidário (*ver detalhes no capítulo 3*). Não há estimativas confiáveis do percentual que esse fundo representa da receita total de cada partido – inclusive porque esse percentual pode variar bastante de partido para partido –, mas os altos montantes distribuídos por ele (aproximadamente R\$ 150 milhões, em 2007) dão indicações de que o percentual de financiamento público em relação ao financiamento total deve ser alto, pelo menos para os grandes partidos (cerca de 50% do fundo em 2007 foram divididos entre os quatro maiores partidos – PT, PMDB, PSDB e DEM).

A opção pelo financiamento público foi adotada por vários países, mas não é a única possível. Há países que até têm alguma medida de financiamento público, mas sua opção preferencial é por um modelo de controle de gastos partidários e de campanha. Bons exemplos desse caso são o Canadá e o Reino Unido.

<sup>3</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Idea), com sede em Estocolmo, na Suécia.

<sup>4</sup> Citado em Pinto-Duschinsky, M. “Financing Politics – a Global View”, in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, nº. 2.



## Contas transparentes

Mas possivelmente a medida mais promissora que tem sido adotada em larga escala nos últimos anos é a opção pela transparência das contas eleitorais. No sentido amplo, a transparência sobre o financiamento político se refere à prestação de contas de partidos e candidatos à justiça eleitoral e à divulgação pública dessas informações. Os dados devem ser completos e detalhados, amplamente divulgados e de fácil acesso e compreensão.<sup>5</sup> Essa transparência em larga medida foi possibilitada pelo desenvolvimento da informática e da internet e tem vantagens que vão do saneamento ético do processo eleitoral ao incentivo ao voto mais bem-informado, duas vantagens que fortalecem o processo democrático. A transparência sobre o processo de financiamento permitirá também a participação mais ativa da mídia, das organizações sociais e dos cidadãos na fiscalização do processo eleitoral.

O setor privado, responsável pela maior parte das doações a partidos e campanhas no Brasil, é visto freqüentemente sob a ótica do vilão no financiamento da política. Mas ele também tem um papel fundamental no fortalecimento dos valores da transparência sobre o processo eleitoral e da integridade da representação. Este manual mostra possíveis caminhos para avançar nessa direção.

<sup>5</sup> Veja informações mais detalhadas no *Working Paper No 01/2008 – Accountability and Transparency in Political Finance*, Policy and Research Department, Transparency International, janeiro de 2008, acessível em [www.transparency.org/publications/publications/working\\_paper\\_01\\_2008\\_political\\_finance](http://www.transparency.org/publications/publications/working_paper_01_2008_political_finance).

**N**a maior parte dos países, a regulamentação do financiamento político é um fenômeno relativamente recente. Ainda hoje, muitos países não contam com essa regulamentação: um estudo da Idea International mostra que, em 2003, 36% dos países democráticos não tinham qualquer legislação sobre financiamento político.

O financiamento político engloba o apoio financeiro dado aos partidos políticos e candidatos durante o período eleitoral e o financiamento de partidos entre eleições. A regulamentação desse financiamento é um conjunto de leis e normas que pode incidir sobre diversos atores do cenário político, como partidos políticos, candidatos, eleitores, empresas, sindicatos, associações etc., mas cujos objetos principais são partidos políticos e/ou candidatos. Essa regulamentação pode, grosso modo, ser dividida em três áreas: controle sobre gastos e receitas; subsídios públicos diretos e indiretos; e recursos para divulgação das contas de partidos e candidatos.

### Controle sobre gastos e receitas

As receitas dos partidos políticos e de candidatos em uma eleição podem vir basicamente de três fontes: recursos próprios do candidato ou do partido, recursos públicos ou recursos privados. Uma das primeiras formas de regular o financiamento político consistiu no enquadramento, segundo alguns critérios preestabelecidos, das doações privadas, consideradas como fator de risco para o processo eleitoral e para a integridade dos candidatos eleitos. Além de identificar as fontes de recursos permitidas, a regulamentação das receitas político-partidárias pode, ainda, vetar ou impor limites a doações de determinadas fontes, como, por exemplo, as que tenham vindo do exterior ou as provenientes de empresas.

O já citado estudo da Idea International revelou que 55% dos países democráticos vetam algum tipo de doação para os partidos políticos. Um número razoável de países veta doações vindas do exterior (36%), e há países que vetam contribuições empresariais (20%), de empresas que tenham contratos com o governo (24%), ou de sindicatos (15%).

A regulamentação sobre o financiamento político pode também determinar limites para a arrecadação de partidos ou candidatos. Esses limites podem se referir ao montante total arrecadado por partidos ou candidatos, ou ao montante por doador. E o montante por doador, por sua vez, pode ser definido em termos absolutos ou em termos percentuais. Nos Estados Unidos, por exemplo, cada indivíduo pode contribuir até o limite de US\$ 2.300 para uma determinada campanha.

No Brasil, a legislação define o limite para doações de pessoas físicas e jurídicas em termos de um percentual de sua renda bruta no ano anterior ao da eleição – 10% e 2%, respectivamente. Esta regra, por vincular o direito de fazer doações políticas ao poder econômico de cada cidadão ou empresa, não tem o efeito de consolidar certo grau de igualdade de influência sobre o processo eleitoral. Ao contrário, ele consolida a desigualdade socioeconômica, incorporando-a na norma jurídica. Aquele que tem renda ou faturamento menor poderá contribuir menos para as campanhas e, conseqüentemente, terá menor influência sobre o processo eleitoral.

## Campanhas menos caras

Além da limitação das doações, a imposição de limites ou tetos aos gastos dos partidos e candidatos durante as eleições é uma das medidas mais mencionadas quando se fala em reforma política. Os gastos de partidos políticos e de candidatos podem ser sujeitos a limites, vetos e prazos. Os limites de gastos podem ser estabelecidos por eleição, por ciclo eleitoral (período que vai do início de uma campanha política até o início da campanha eleitoral seguinte) ou por outro período, geralmente anual; podem também se referir aos gastos totais ou a gastos em determinadas rubricas. Os defensores dessa medida afirmam que ela solucionaria o problema dos altos custos das campanhas eleitorais, que diminuem as chances dos candidatos com menos dinheiro. Além disso, os custos elevados das campanhas políticas podem ser um fator indutor da corrupção, uma vez que a arrecadação de recursos se torna o ponto central da campanha. A imposição de limites também contribuiria para diminuir as disparidades em termos de recursos entre candidatos e/ou partidos, o que diminuiria a influência do poder econômico sobre as eleições.

Segundo o estudo da Idea International, somente 24% dos países adotam limites aos gastos partidários durante as campanhas eleitorais, entre eles Reino Unido e Canadá. Nos Estados Unidos, o estabelecimento de um teto para os gastos foi declarado inconstitucional após uma disputa travada na Suprema Corte, no processo conhecido como Buckley versus Valeo, de 1976, quando o tribunal considerou que a Primeira Emenda, que garante liberdade de expressão, também se aplica a gastos de campanha. Em outras palavras, a Suprema Corte estadunidense considerou que, ao gastar recursos em uma campanha, os cidadãos estão expressando suas preferências políticas.

No caso brasileiro, a legislação eleitoral prevê a possibilidade de o Congresso fixar tetos para gastos até o início da campanha eleitoral. Como os legisladores até este momento não fizeram uso desse seu poder, prevalece a regra de que os próprios partidos devem fixar os tetos para gastos no início de cada campanha. Essa regra não cumpre o objetivo de tornar a competição eleitoral mais equilibrada, uma vez que cada candidato pode definir o seu próprio teto.

Existem, por outro lado, fortes argumentos contra a imposição do limite aos gastos em campanhas eleitorais. Divulgar candidaturas e propostas tem um custo, o que, segundo alguns autores, significa que esse limite tenderia a beneficiar os candidatos mais conhecidos do público, ou seja, os partidos e candidatos mais estabelecidos, ou que já estão no poder.

A regulamentação dos gastos políticos pode também incluir vetos a determinados gastos. A legislação brasileira, por exemplo, proíbe que candidatos e partidos comprem tempo na TV e no rádio além daquele que lhes é cedido no horário eleitoral gratuito. Outro tipo possível de veto é a proibição de que terceiros realizem gastos em nome de candidatos ou partidos (prática que nos Estados Unidos é conhecida como *independent expenditure*).

O terceiro item da regulamentação dos gastos políticos são os prazos. O principal prazo é o que separa o ciclo eleitoral em dois: o período de campanha eleitoral e o período entre campanhas. Essa divisão é mais importante do que aparenta, não só porque muitos dos limites e vetos se aplicam especificamente a um desses períodos, mas também porque a extensão do período de campanha está diretamente relacionada ao seu custo.

Os dois outros elementos mais importantes do financiamento político, ao lado do maior controle sobre as receitas, são a existência ou não de financiamento público e de acesso gratuito ou subsidiado à mídia. Esses elementos são tratados a seguir.

## Subsídios públicos diretos e indiretos

O financiamento público pode ser definido como transferência direta ou indireta de recursos do Estado para partidos políticos ou candidatos, com o objetivo de financiar, total ou parcialmente, a competição eleitoral. Nesse sentido, o financiamento público pode ser destinado a partidos ou candidatos durante o período eleitoral, ou a partidos políticos fora desse período. Também pode ser direto, implicando a transferência de dinheiro a partidos ou candidatos, ou indireto, na forma de subsídios, isenções tributárias ou cessão de recursos públicos, tais como espaços, funcionários ou materiais para uso de partidos ou candidatos.

O estudo feito em 2003 pela Idea International mostra que o financiamento público é uma medida bastante disseminada entre as democracias: 59% dos países que fizeram parte daquele estudo têm financiamento público para partidos políticos. O debate em torno do financiamento público de partidos e campanhas tem estado em bastante evidência nos últimos tempos, especialmente no Brasil. Muitos países adotam financiamento público em alguma medida. Mas é importante ressaltar que em nenhum deles o financiamento é exclusivamente público, e a proporção entre financiamento público e privado varia bastante.

No Brasil, o financiamento público para partidos políticos existe desde 1971, ainda que de forma muito incipiente. Em 1995, com a Lei dos Partidos Políticos, foi criado o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou Fundo Partidário, no formato que existe até hoje, com recursos provenientes de dotações orçamentárias (inicialmente, R\$ 0,35 por eleitor) e de multas aplicadas pelos tribunais eleitorais.

Quando foi criado, em 1995, o Fundo Partidário destinava 99% de seus recursos aos partidos que cumprissem determinados requisitos mínimos e 1% aos demais partidos. Em 2007, após intensos debates motivados por uma intervenção do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e seguidos por rápida aprovação de nova legislação, esses percentuais foram modificados para 95% e 5%, respectivamente. Os requisitos mínimos que o partido deve atingir para ter direito aos 95% do Fundo Partidário são ter tido ao menos 5% dos votos apurados na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados da Federação, com um mínimo de 2% do total em cada um deles. Os restantes 5% do Fundo Partidário são distribuídos em partes iguais entre os partidos que têm estatuto registrado no TSE

Em 2009, o Fundo Partidário distribuiu R\$ 211 milhões para 27 partidos, sendo que mais de 50% desse total foi dividido entre apenas quatro deles (PSDB, DEM, PMDB e PT).

O acesso gratuito ou subsidiado à mídia é outro elemento importante do financiamento político do lado das receitas, uma vez que esse costuma ser o maior custo de uma campanha eleitoral. Segundo a Idea International, existe acesso gratuito à mídia em 64% dos países democráticos, mas o tempo de mídia cedido aos partidos e candidatos e os próprios critérios para cessão desse benefício variam bastante. Esses critérios podem ser proporcionais – tempo dividido segundo o número de votos obtidos por cada partido na eleição anterior, por exemplo –, ou podem atender a um critério de igualdade – o mesmo tempo para todos os partidos, por exemplo.

## Prestação e divulgação de contas

A divulgação das contas de partidos e candidatos é uma medida quase unânime entre especialistas e órgãos que se dedicam ao combate à corrupção. Em conjunto com o controle de gastos ou de receitas ou isoladamente, a transparência das contas de candidatos e partidos permite que as partes envolvidas – eleitores, empresas, governo, associações, partidos políticos etc. – tomem decisões informadas, isto é, possam calibrar sua ação política de acordo com um quadro mais acurado da realidade.

Além do combate à corrupção, a prestação e a divulgação das contas de partidos e candidatos são fundamentais no que se refere ao controle social sobre o processo democrático. A informação sobre quem doa para qual campanha (e em que proporção) é imprescindível para que os eleitores possam fazer suas escolhas eleitorais. Ainda que essa informação só possa ser fornecida em retrospecto, isto é, com relação às eleições anteriores, ela pode subsidiar a avaliação dos eleitores a respeito do desempenho do governo, bem como suas escolhas nas próximas eleições.

Mas a transparência em relação às contas ainda não é uma medida adotada por todos os países. O estudo da Idea International mostra que 53% dos países têm provisão para divulgação das contas partidárias e que em 48% dos países a lei exige a divulgação dos gastos de partidos políticos.

## Parâmetros para divulgação de contas

Em sondagem realizada entre grandes empresas brasileiras, ficou claro que há apoio intenso e disseminado às medidas de transparência política, embora tais medidas sejam vistas como necessárias, mas não suficientes para garantir a lisura do processo político-eleitoral. A mesma sondagem revelou que a quase totalidade dos empresários brasileiros considera que a legislação brasileira no tocante ao financiamento político é inadequada.

Nesse sentido, um trabalho recente da Transparency International, que aponta os parâmetros para uma legislação adequada sobre prestação e divulgação de contas<sup>6</sup>, pode ser um bom ponto de partida para uma eventual discussão sobre reforma das leis que regem o financiamento político. Segundo a Transparency International, esses parâmetros são:

### 1. Abrangência.

Todos os recursos relevantes devem ser objeto de políticas de divulgação. Recursos incluem dinheiro e o que este pode comprar. No caso de partidos políticos, dinheiro refere-se a todos os seus ativos, investimentos, títulos de dívida e outras operações financeiras. Formas não monetárias também devem ser consideradas parte dos recursos fornecidos aos partidos. Alguns recursos se enquadram nessa classificação, entre os quais benefícios especiais oferecidos pelo Estado, como abatimento de impostos ou tempo de veiculação gratuito, ou por atores privados, na forma de descontos em serviços prestados ou empréstimos.

### 2. Detalhamento.

O eleitor precisa ser capaz de identificar claramente cada uma das contribuições feitas por doadores e partidos, inclusive o nome de quem fez a contribuição.

### 3. Confiabilidade.

O controle do Estado, bem como da sociedade, depende grandemente do fato de os partidos e outros atores pertinentes fornecerem as informações corretas. Dada sua importância, a apresentação de dados falsos é considerada crime em diversos países.

### 4. Tempestividade.

Devem ser feitos relatórios o mais perto possível da data em que foi feita a operação, pois o decurso de tempo permite a manipulação. Todas as informações fornecidas no período de campanha eleitoral devem ser imediatamente disponibilizadas aos cidadãos.

### 5. Inteligibilidade.

As informações devem ser apresentadas de maneira fácil de entender. Antecedentes das diferentes fontes e bases de dados pesquisáveis são necessários para possibilitar que os cidadãos e a mídia entendam, interpretem e usem dados de financiamento político.

### 6. Acessibilidade.

Os dados não devem ser acessíveis apenas a pedido, mas sim divulgados por intermédio de diversos canais. As modernas tecnologias de informação permitem que órgãos estatais implementem relatórios automatizados e monitoramento *on-line* por meio de bases de dados pesquisáveis.

<sup>6</sup> Transparency International. *Transparency in Political Finance – TI Working Paper #01/2008*.

A reforma política é assunto de debate desde os anos 1990, incluindo um amplo espectro de temas. Em 2003, a Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados apresentou os resultados dos debates de oito anos, que têm no seu centro duas propostas. A primeira é a mudança do sistema eleitoral de listas abertas para lista fechada; a segunda, o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais (Projeto de Lei 2.679/03). Esse pacote de reformas foi reapresentado várias vezes ao Congresso Nacional, em diferentes roupagens e por diferentes autores. A última foi uma iniciativa do governo Lula, em fevereiro de 2009.

No entanto, na hora H, os legisladores acabam não aprovando a reforma. As razões são várias. Em parte, a proposta parece dividir os legisladores em termos ideológicos. Mesmo que os defensores da reforma sejam mais articulados, há uma maioria silenciosa que se opõe ao financiamento público exclusivo ou à lista fechada, ou a ambas as propostas. Mas há outros também que se opõem por insegurança quanto ao impacto da mudança. Quais serão suas chances de reeleger-se num sistema com regras tão diferentes para o financiamento?

Em seguida, vamos analisar alguns dos argumentos a favor e contra o financiamento privado, para depois olhar mais de perto a questão dos diferentes modelos de financiamento público.

O financiamento público de campanhas e partidos políticos é hoje prática em muitos países. As justificativas são diversas, desde a idéia de "reembolsar" os partidos pelo serviço que prestam à democracia até a de coibir práticas de corrupção que freqüentemente passam pelo financiamento de campanhas. As modalidades do financiamento público incluem benefícios indiretos, entre os quais acesso gratuito a serviços públicos como água, telefone e luz, benefícios de impostos e outros, acesso gratuito aos meios de comunicação, que de outra forma custam uma fortuna aos partidos e candidatos, e o subsídio direto via recursos orçamentários.

Como foi mencionado anteriormente, o Brasil dispõe de um Fundo Partidário distribuído anualmente entre os partidos políticos (*ver detalhes no capítulo 3*). O projeto de reforma política prevê que em anos eleitorais os recursos desse fundo sejam substancialmente incrementados e se tornem fonte exclusiva de financiamento. Sua distribuição seguiria as mesmas regras do atual Fundo Partidário.

A seguir, discutiremos essas propostas em duas etapas. Primeiramente, vamos recapitular os argumentos mais importantes na discussão sobre financiamento público *versus* financiamento privado. Depois, entraremos na questão sobre qual seria a forma mais apropriada de distribuição dos fundos públicos.

## Financiamento privado *versus* financiamento público

### Riscos do financiamento privado

<p>O financiamento privado de eleições permite que grupos de interesse com grande poder econômico tenham uma capacidade maior de influenciar o processo eleitoral, em comparação com a de outros grupos de interesse na sociedade. Tal distorção é maior nos países em que não há teto para contribuições e nos quais as empresas têm permissão para participar do financiamento de campanhas e partidos. É o caso do Brasil. Na medida em que a desigualdade socioeconômica dos doadores influencia o resultado das eleições, o princípio básico do sufrágio universal de que todos os cidadãos têm o mesmo peso no processo eleitoral acaba subvertido e substituído pelo princípio plutocrático do “quem mais tem mais pode”.</p>	<p>O financiamento privado irrestrito fere o princípio de igualdade dos cidadãos</p>
<p>Nesse modelo de financiamento privado sem freios, os candidatos e partidos não disputam a eleição em pé de igualdade. Quem representar interesses econômicos poderosos terá acesso a mais recursos do que os concorrentes que representarem grupos desfavorecidos.</p>	<p>Competição desequilibrada entre candidatos</p>
<p>Além da distorção do processo eleitoral e conseqüentemente do resultado das eleições, há outro aspecto a ser discutido: os doadores visam influenciar os representantes eleitos. Muitos doadores privados, principalmente as empresas, não são motivados pela identificação programática com o candidato, o partido e suas propostas. O financiamento é um investimento econômico. A empresa que financia campanhas espera, no mínimo, ter acesso privilegiado aos representantes eleitos para poder influenciar decisões políticas ou, na pior das hipóteses, exigir intermediação de favores junto à administração pública. A integridade do representante estará comprometida pelo imperativo de atender seus financiadores, deixando o interesse público em segundo plano.</p>	<p>Financiamento privado está diretamente ligado à compra de favores do setor público</p>
<p>Na verdade, o problema associado aos recursos privados já começa na preparação para o processo eleitoral, quando o candidato, preocupado em levantar recursos, terá de investir tempo e dedicação na busca de financiadores. Conseqüentemente terá menos tempo para a sua atividade-fim, que é a comunicação com os eleitores. Pesquisas mostram que as campanhas financiadas com recursos privados sofrem crescente desinteresse dos eleitores. Bons candidatos à carreira política acabam desistindo por não quererem entrar no jogo imposto pelo financiamento privado.</p>	<p>Financiamento privado inibe o debate político</p>

## Críticas ao financiamento público

<p>Uma das críticas mais fundamentais ao financiamento público se refere à idéia básica de limitar ou substituir o financiamento privado. Tais críticos dizem que investir recursos privados em campanha eleitoral é uma forma de manifestar a liberdade de expressão e qualquer limitação a esse direito deve ser evitada.</p> <p>Este argumento não leva em conta que a liberdade de expressão pode entrar em conflito com outros valores, como a equidade do processo eleitoral.</p>	<p>Recursos privados são uma forma de liberdade de expressão</p>
<p>Outra crítica questiona a alocação de recursos orçamentários para os partidos políticos. Os partidos deveriam buscar seus recursos entre os cidadãos, e não viver de subsídios públicos. Os cidadãos que não desejam aportar recursos nos partidos não deveriam ser forçados pelos legisladores a contribuir indiretamente, via recursos públicos.</p> <p>Esta crítica tem raízes num modelo que enxerga os partidos políticos como entidades privadas que não deveriam receber subsídios. Os partidos hoje são vistos como intermediários entre sociedade e Estado e por este motivo merecedoras de subsídios públicos. Adicionalmente, a alocação de recursos via orçamento segue critérios de distribuição mais equitativos que o mercado do financiamento privado, à mercê dos cidadãos e empresas.</p>	<p>Partidos não deveriam receber recursos públicos</p>
<p>O modelo do financiamento público de partidos e campanhas é uma solução para sociedades afluentes. Em países onde há prioridades na área social, os recursos para partidos são um desperdício de dinheiro.</p> <p>De fato, esse argumento levou à suspensão do financiamento público de campanhas em vários países, como Venezuela, Bolívia e Peru. Em alguns países centro-americanos, discute-se a redução do financiamento público baseando-se no mesmo raciocínio.</p> <p>No Brasil, o argumento é que, em razão dos favores prestados aos doadores, o financiamento privado tem um custo indireto para os cofres que ultrapassa os recursos do financiamento público.</p>	<p>Há outras prioridades mais urgentes para alocar escassos recursos públicos</p>
<p>O financiamento público falha na pretensão de substituir o privado. Nos locais em que foi introduzido sem uma limitação para o financiamento privado, o financiamento público tornou-se uma mera fonte adicional, que complementa o privado, mas não o substitui.</p> <p>Nos sistemas em que o financiamento público é acompanhado por limites claros ao financiamento privado, questiona-se a real capacidade dos órgãos competentes em fiscalizar o cumprimento das regras estabelecidas. A capacidade de controlar o caixa dois é condição <i>sine qua non</i> para avaliar a proposta do financiamento público exclusivo.</p>	<p>Alocação de recursos públicos não garante a eliminação do caixa dois de recursos privados</p>



Além da questão vinculada à relação entre financiamento privado e financiamento público, outras críticas ao financiamento público se referem não à alocação de recursos públicos em si, mas a determinados modelos de distribuição desses recursos.

Uma das críticas desse tipo é que o financiamento público leva a uma *estatização* dos partidos, que deixarão de buscar o apoio de simpatizantes por contarem com recursos do Estado.

Uma variação dessa crítica é a tese da *cartelização* da disputa eleitoral, uma vez que o acesso a recursos do Estado tende a ser condicionado a determinadas barreiras de qualificação que tornarão difícil o aporte para novos partidos.

Uma terceira vertente é a tese da *ossificação* do sistema partidário, pela qual os recursos são distribuídos seguindo um critério de proporcionalidade do sucesso eleitoral.

Há outras críticas à distribuição dos recursos públicos ligadas à questão da democracia intrapartidária. Na medida em que os diretórios centrais recebem e distribuem os recursos, estes se tornam fonte de poder perante os destinatários (diretórios infranacionais ou candidatos).

Tais críticas poderão ser amenizadas se os modelos de alocação de recursos levarem em conta essas preocupações.

Qual é o modelo adequado para distribuir os recursos públicos?

Outro fator que desequilibra o processo eleitoral é o uso (ilegal) de recursos da máquina administrativa do Estado. Candidatos a reeleição ou candidatos apoiados pelo governo tendem a gozar de vantagens sobre seus concorrentes em razão da possibilidade de mobilizar recursos do Estado durante a campanha. Embora esse uso seja rigorosamente ilegal, é difícil coibir tais abusos.

Vantagem para candidatos a reeleição ou apoiados pelo governo

## Que tipo de financiamento público?

A partir do momento em que um país opta por destinar recursos para os partidos políticos, as respostas a três perguntas são inevitáveis. A forma de responder a essas perguntas decidirá sobre o modelo de financiamento e seu impacto sobre o sistema de representação.

- **Que atividade dos partidos políticos receberá subsídios públicos?**

As principais alternativas aqui são o financiamento das campanhas eleitorais ou das estruturas partidárias permanentes. Há outras modalidades de financiamento, como o da atividade de educação política, os subsídios para as bancadas eleitas dos partidos e o financiamento de eleições locais ou internas, entre muitas outras. As mais importantes, porém, são o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais.

- **Qual é o peso do financiamento público?**

Os aportes públicos nos diferentes países variam bastante quanto ao volume. Em muitos países, não há destinação de recursos públicos para os partidos ou campanhas. Em outros, os valores são meramente simbólicos. Mas, em um número crescente de países, os recursos públicos são significativos, equiparando-se ou até superando o volume do financiamento privado. Se comparados pelo critério do peso do financiamento público no financiamento total, os países apresentam padrões bem diferentes.

- **Quem recebe quanto?**

Enquanto a distribuição das doações privadas tende a reproduzir as iniquidades da sociedade, o financiamento público é distribuído segundo determinadas fórmulas. Na medida em que o financiamento público ganha peso, os critérios de alocação têm um impacto profundo sobre o processo eleitoral e a representação.

## Explorando a experiência internacional

Comparamos os casos de alguns países cuja experiência é relevante no que se refere à implementação de diferentes modalidades de financiamento público: o dos Estados Unidos, que têm uma longa (mas desconhecida) tradição de financiamento público de campanhas; o do Canadá, que adotou plenamente esse modelo a partir de 2003; o do México, que encaminhou sua redemocratização apostando fortemente no financiamento público; o da Colômbia, que em 2005 introduziu um sistema similar ao do México, mas somente para as eleições presidenciais; e os do Chile (introduzido 2003) e da Argentina, que adotaram ambos modelos de financiamento público moderado. Adicionalmente, incluímos o caso da Alemanha, com longa tradição de financiamento público significativo (mas não dominante) de partidos, o da França, que recentemente reformou a legislação nessa mesma direção, e o da Inglaterra, onde o financiamento público foi introduzido na mesma época, mas em escala moderada.

A finalidade desta apresentação não é conhecer tais casos a fundo, mas apenas explorá-los para exemplificar algumas questões centrais relativas ao volume e aos destinatários dos recursos, bem como aos modelos de distribuição. De forma geral, a preocupação é com o enriquecimento do debate sobre financiamento público e com a sensibilização para questões aparentemente secundárias no que se refere à escolha de um sistema de distribuição dos recursos.

- **Que atividade dos partidos políticos receberá subsídios públicos?**

O financiamento público pode se referir às eleições, aos partidos políticos ou a determinadas atividades partidárias, dentro ou fora do parlamento. Nas eleições, os recursos podem ser limitados a eleições legislativas nacionais ou estendidos a eleições presidenciais, regionais, plebiscitos e eleições locais. Alguns países também financiam o processo de eleições internas dos partidos; outros, as eleições primárias para selecionar os candidatos.

### *Financiamento público de campanhas e partidos em alguns países*

Países	Eleições legislativas nacionais	Eleições executivas nacionais	Eleições primárias	Eleições internas nos partidos	Eleições regionais ou locais	Partidos políticos
Canadá	Sim	*	Não	Não	Não	Sim
EUA	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não
México	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
Colômbia	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Chile	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Argentina	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
Brasil	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Alemanha	Sim	*	Não	Não	Sim	Sim
França	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim

\* No Canadá e na Alemanha, o chefe do Executivo é eleito pelo Parlamento.

- **Qual é o peso do financiamento público em relação ao privado?**

Outra perspectiva sobre o financiamento público é avaliar seu peso comparado com o do financiamento privado. Até que ponto o financiamento público consegue substituir o privado? Podemos distinguir três formatos diferentes: financiamento público subordinado (até 25% do financiamento total), financiamento equilibrado (entre 25% e 75%) e financiamento público dominante (acima de 75%). O quadro abaixo traz essa classificação em alguns países com experiências importantes no financiamento público de partidos e campanhas.

### **Peso do financiamento público em relação ao total**

	Até 25%	De 25% a 75%	Acima de 75%
Canadá			Desde 2003, cerca de 80% a 90 % do financiamento total de campanhas são públicos.
EUA	Não há nenhum financiamento público para partidos ou campanhas ao Legislativo.	O financiamento das eleições primárias é com <i>matching funds</i> .	Até 2008, o financiamento das campanhas presidenciais era somente com recursos públicos
México			Em 1996, o financiamento público foi fixado em 90% do total, para partidos e campanhas eleitorais.
Colômbia	O financiamento público dos partidos é moderado.		Desde 2005, a lei estabelece que 80% das eleições presidenciais devem ser financiados com recursos públicos.
Chile	Cerca de 15% dos gastos na eleição municipal de 2004 foram reembolsados.		
Argentina		Nas eleições nacionais de 2009, os partidos receberam 19 milhões de pesos em recursos públicos e 63 milhões em recursos privados.	
Brasil	Os partidos recebem cerca de R\$ 190 milhões por ano do Fundo Partidário. O financiamento de uma eleição custa aproximadamente dez vezes esse valor.		
Alemanha		Lei define teto máximo para financiamento público de 50% do financiamento total de partidos. Atualmente, de 30% a 40 % desses recursos vêm do Estado.	

- **Como são distribuídos os recursos públicos?**

Na medida em que os recursos públicos se tornam relevantes ou até predominantes, sua distribuição ganha relevância. Quem recebe quanto e por quê?

Podemos distinguir três formas de distribuição que seguem lógicas diferentes. O modelo equitativo dá chances iguais a todos os partidos e candidatos. O segundo modelo segue a lógica de distribuir os recursos proporcionalmente, de acordo com algum critério de desempenho, como os votos recebidos nas eleições anteriores. A terceira forma de distribuição dos recursos públicos visa envolver a participação dos cidadãos.

## ***O modelo equitativo: chances iguais para todos***

Aplicado tipicamente para financiar campanhas eleitorais, este modelo se baseia na concepção de que todos os partidos ou candidatos devem ter acesso ao mesmo montante de recursos públicos. Na atualidade, o modelo de financiamento equitativo está presente em forma pura no financiamento de campanhas presidenciais nos Estados Unidos e na Colômbia.

*Nos Estados Unidos, os candidatos à presidência escolhidos nas convenções nacionais dos grandes partidos podem optar por um sistema de financiamento público exclusivo. Neste caso, cada um receberá o mesmo valor para cobrir as despesas de campanha (US\$ 84 milhões, em 2008). Ao aceitar recursos públicos, porém, o candidato se compromete a abrir mão da arrecadação por meio de outras fontes.<sup>7</sup>*

*Desde os anos 1970, todos os candidatos à presidência dos EUA aceitaram o financiamento público exclusivo de suas campanhas, após a nomeação pelo partido, com exceção de Barack Obama.*

*O modelo de financiamento público equitativo também se aplica às eleições presidenciais na Colômbia. Com a reforma da lei eleitoral, em 2004, os candidatos nomeados por seus partidos para concorrer à presidência recebem montantes iguais de recursos públicos para financiar suas campanhas. Esse valor corresponderá a 80% do teto para gastos em campanhas (US\$ 10 milhões para o primeiro turno e US\$ 6 milhões para o segundo). Os 20% restantes poderão ser completados por doações privadas.*

A distribuição equitativa de recursos é mais adequada nos países que dispõem de um filtro prévio para avaliar a viabilidade de cada candidatura. Se os recursos públicos forem distribuídos sem esse filtro, o sistema poderá atrair aventureiros que usarão a candidatura para ter acesso a eles, e não o contrário.

## ***A distribuição proporcional: valorizando o desempenho dos partidos***

Pela segunda filosofia de alocação de recursos públicos, os partidos mais institucionalizados devem receber mais que os outros. Em muitos países, a distribuição é definida proporcionalmente ao desempenho eleitoral do partido nas eleições anteriores. O critério poderá ser tanto o total de votos obtidos como o número de cadeiras conquistadas no Legislativo. A fórmula proporcional é freqüentemente aplicada para definir a distribuição de recursos anuais aos partidos políticos. Dois países que aplicam o sistema de alocação de subsídios públicos aos partidos de acordo com seu sucesso eleitoral são Canadá e França.

*No Canadá, os partidos políticos recebem subsídios anuais no valor de 1,75 dólar canadense (atualizado) por voto na eleição legislativa anterior, desde que ultrapassem as barreiras estabelecidas (2% a 5% dos votos nacionais).*

<sup>7</sup> Os candidatos presidenciais podem usar aproximadamente US\$ 50 mil de fundos próprios e arrecadar fundos privados para cobrir despesas legais vinculadas à campanha. Os partidos nacionais também podem incorrer em determinadas despesas. Para os partidos estaduais, não existe limitação de gastos.

*Na França, os partidos recebem recursos anuais proporcionalmente aos votos que obtiveram na eleição nacional anterior, mais uma segunda parcela por cada parlamentar eleito. Os recursos somam 1,60 euros por cada voto e 45 mil euros por parlamentar.*

Na prática, muitos países aplicam uma combinação entre a distribuição equitativa e a proporcional.

*No México, 70% dos recursos alocados anualmente para cada partido são calculados com base em seu desempenho na última eleição para o Congresso. Os restantes 30% são distribuídos igualmente entre os partidos representados no Congresso. Em anos eleitorais, há um apoio adicional aos partidos políticos, calculado da mesma forma.*

*Na Colômbia, o financiamento dos partidos é feito com recursos de um fundo partidário distribuídos de acordo com o desempenho eleitoral de cada partido no passado (50% pelos mandatos obtidos e 30% pelos votos obtidos). Uma pequena parte é distribuída de forma equitativa.*

*Na Argentina, 20% dos recursos do fundo partidário são distribuídos igualmente entre todos os partidos e 80% proporcionalmente aos votos obtidos na eleição anterior.*

*No Brasil, 1% dos recursos do Fundo Partidário é distribuído em parcelas iguais para todos os partidos políticos, 19% são divididos igualmente entre os partidos representados no Congresso e 80% são repartidos de forma proporcional ao total de votos obtidos por cada partido na última eleição para a Câmara de Deputados.*

A alocação dos recursos conforme o sucesso eleitoral de cada partido tende a ter um efeito de ossificação sobre o sistema partidário. Os pequenos partidos de hoje terão menos recursos durante os próximos anos e, conseqüentemente, menores chances de melhorar seu desempenho. Quando essa sistemática é aplicada ao financiamento de processos eleitorais, o impacto do efeito "conservador" da atual distribuição de forças tende a ser maior. Se o financiamento for exclusivamente público, essa distorção poderá minar o equilíbrio do processo eleitoral.

## **Envolver os cidadãos na alocação dos recursos públicos**

Uma das preocupações com a alocação de recursos segundo critérios preestabelecidos (sejam equitativos ou proporcionais) é que estes são pouco flexíveis e não reagem a mudanças políticas. A alocação burocrática de recursos públicos pode levar a distorções da competição tão sérias quanto a iniquidade do financiamento privado.

Uma terceira família de modelos de distribuição tenta evitar os riscos do financiamento público envolvendo os cidadãos na alocação dos recursos. O primeiro modelo desse tipo envolve os eleitores como financiadores de campanhas. Trata-se do sistema de *matching funds*, no qual o financiamento público é vinculado ao financiamento privado de pequenos doadores. Para cada quantia recebida de um contribuinte privado, o Estado paga outra no valor proporcional ao partido ou candidato. Os exemplos mais importantes da aplicação desse sistema são o financiamento público aos partidos políticos na Alemanha e o financiamento das eleições presidenciais primárias nos Estados Unidos.

*Na Alemanha, as organizações partidárias recebem matching funds como contribuições ordinárias dos seus filiados, como contribuições dos mandatários e como doações. Para cada euro de recursos dessas fontes, o partido recebe 38 centavos de euro do Estado. Esse cofinanciamento vale apenas para recursos de pessoa física até 3.300 euros (cofinanciamento de 1.254 euros).*

*Nos Estados Unidos o sistema de matching funds é aplicado nas eleições primárias para presidente. Neste caso, o Estado paga uma soma equivalente à doação privada recebida. A cada doação de US\$ 1,00, o candidato receberá a mesma quantia em recursos públicos. A exemplo do que ocorre na Alemanha, o aporte público complementar é limitado a pequenas doações, que no caso das primárias para presidente são de no máximo US\$ 250 por eleitor. Acima desse valor, as doações privadas não serão complementadas por recursos públicos.*

*A aceitação de recursos públicos nos Estados Unidos implica o reconhecimento de tetos para os gastos com a respectiva eleição. Entre 1976 e 1992, os candidatos mais importantes nas eleições primárias aceitaram esse teto em troca do acesso aos matching funds. Daí para a frente, os candidatos mais importantes nas primárias abriram mão desse financiamento complementar para não limitar os gastos a um teto. Nas primárias de 2008, o teto para gastos era de US\$ 50 milhões. Nenhum dos mais importantes competidores (John McCain, Barack Obama e Hillary Clinton) optou pelo sistema de matching funds.*

Alguns países transferem recursos públicos aos partidos ao restituir parte das doações políticas por meio de créditos no cálculo do imposto de renda. O cidadão ou a empresa recebe do Estado a restituição do total ou de parte das doações que realizou. Esta sistemática é implementada fortemente no Canadá e na França.

*O sistema de incentivos às doações via desconto no imposto de renda é uma das características do financiamento público no **Canadá**, introduzida com a primeira grande reforma do sistema de financiamento político no país, em 1974. Esse sistema incentiva os cidadãos a fazerem doações a partidos políticos privilegiando montantes moderados. Inicialmente, sobre os primeiros 100 dólares canadenses de cada doação, o cidadão recebia um crédito de 75 dólares (75%), a ser descontado no imposto de renda. Os valores posteriormente foram ajustados. Hoje, essa porcentagem passou a valer sobre os primeiros 400 dólares de cada doação. A restituição cai para 51% para doações acima de 1.275 dólares.*

*Uma das críticas dessa sistemática é que ela não consegue mobilizar o financiamento pelo cidadão comum. No Canadá, que tem aproximadamente 20 milhões de eleitores, apenas cerca de 50 mil fazem uso dessa forma de doação, a grande maioria pertencente ao estrato mais alto da sociedade. Mas as vantagens sobre grandes doações empresariais são inegáveis.*

*Na **França**, um sistema similar é praticado. Os doadores têm direito a um desconto do imposto de renda no valor de 66% da doação efetuada, até um limite de 7.500 euros por pessoa física.*

A terceira forma de envolver os cidadãos é a mais radical. Trata-se do "financiamento cidadão", que, diferentemente dos modelos anteriores, não requer que os eleitores façam doações como forma de prover recursos adicionais aos partidos nem implica reembolso de parte da doação por meio de descontos no imposto de renda. O que este sistema permite é que os cidadãos possam decidir diretamente sobre a destinação de recursos públicos para candidatos ou campanhas políticas.

*O financiamento cidadão funciona da seguinte maneira: os eleitores recebem um bônus do Estado para o financiamento de campanhas eleitorais. O valor é o mesmo para cada cidadão – R\$ 10,00, por exemplo. Esse dinheiro não fica disponível em recurso efetivo, mas numa conta virtual na Justiça Eleitoral. Cada cidadão está autorizado a ordenar a transferência de determinada quantia dessa conta para o partido ou candidato de sua escolha. Uma vez acionada pelo cidadão, a Justiça Eleitoral transfere o recurso indicado para o destinatário por ele designado.*

*A idéia básica é abrir mão da distribuição dos recursos públicos por meio de um quociente fixo, deixando o cidadão decidir sobre a alocação dessa verba. Com isso, dois problemas básicos do financiamento político em muitos países seriam cercados simultaneamente. O primeiro se refere à capacidade limitada ou inexistente do cidadão de baixo poder aquisitivo para destinar recursos a campanhas eleitorais. O financiamento cidadão atacaria essa questão atribuindo poder de financiamento a esse eleitor, por meio de recursos públicos. Isso tornaria a voz dos cidadãos mais forte no processo de financiamento das eleições e dos partidos. Não seriam mais as empresas os maiores financiadores, mas os eleitores. O segundo desafio é achar uma fórmula para a distribuição dos recursos públicos que não distorça a competição eleitoral. Delegar a decisão ao eleitor parece a solução mais aceitável. O financiamento não seria alocado segundo um critério rígido, que favorecesse apenas os partidos grandes ou os pequenos. Todas as agremiações teriam a mesma chance de convencer os cidadãos a lhes conferir o dinheiro.*

*Esse sistema ainda não foi instituído em nenhum país, mas chamou muito a atenção do meio acadêmico<sup>8</sup>. Uma proposta concreta de sua aplicação no Brasil incluiria a proposta de os eleitores decidirem a alocação dos recursos em urna eletrônica. A destinação do dinheiro do Fundo Partidário gozaria assim das mesmas garantias do voto: seria secreta, igual e universal.<sup>9</sup>*

O debate sobre o financiamento público exclusivo no Brasil parece ter entrado num beco sem saída. Ao limitar as alternativas à aprovação ou rejeição do modelo de reforma proposto, os reformistas abrem muitos flancos para críticas de diferentes origens. O projeto monolítico acaba unindo opositores com as mais diversas motivações, resultando no engavetamento certo da proposta. Um debate que coloque as diferentes modalidades do financiamento público exclusivo sobre a mesa poderá abrir brechas na oposição, atraindo os críticos do modelo de distribuição, satisfazendo os anseios dos que se preocupam com a permanência do caixa dois e apaziguando o grupo que está apreensivo com a boa aplicação dos recursos públicos.

As perspectivas para mudar o financiamento da política no Brasil mudarão com uma solução negociada. Para tal negociação, as alternativas devem ser colocadas claramente sobre a mesa. Este texto pretendeu contribuir para esse objetivo.

<sup>8</sup> A idéia foi inicialmente apresentada no livro *Voting with Dollars*, de Bruce Ackermann e Ian Ayres, de 2002.

<sup>9</sup> Para uma versão brasileira do financiamento cidadão, veja o texto "Três idéias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil", de Bruno Wilhelm Speck, in *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 2, nº.3, p. 6-13, março de 2010 ([www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/speck7.pdf](http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/speck7.pdf)).

## O Perfil do Financiamento Político no Brasil (a partir dos dados declarados nas prestações de contas)

### Círculos viciosos e virtuosos

Diferentemente de outros países, o Brasil dispõe de informações sobre o financiamento da política que permitem traçar um perfil dos doadores, do financiamento das campanhas e da relação entre os dois. A presente análise se concentra sobre a primeira e a última questão, buscando estabelecer o perfil do financiamento e compreender quais são as relações estabelecidas entre os doadores e os candidatos, por meio do financiamento.

Como abordado anteriormente, os vários escândalos de corrupção aflorados e divulgados pela mídia a partir do processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor resultaram em uma profunda reestruturação do financiamento político no Brasil. Uma das mais visíveis decorrências desse processo de revisão foi a valorização da prestação de contas e da divulgação de dados sobre o financiamento das campanhas políticas.

Há mais de uma década os partidos e candidatos informam à Justiça Eleitoral seus ingressos e gastos. No entanto, essas prestações de contas, descritas como "faz-de-conta", gozavam de pouca credibilidade. Dada a enorme quantidade de informações e a entrega em papel, os relatórios de milhares de candidatos, com informações sobre doações envolvendo outros milhares de doadores, tiveram somente um destinatário: os arquivos da Justiça Eleitoral. Cidadãos ou a mídia não tinham acesso nem conhecimento da existência desses dados. Era um círculo vicioso. Nem a cidadania cobrava, nem a Justiça fiscalizava, e os partidos e candidatos, conseqüentemente, sentiam pouca pressão para prestar contas de forma fidedigna.

A história recente mostrou que esse círculo perverso pode ser revertido. Com a introdução da prestação de contas em formato eletrônico, operando em âmbito nacional desde 2002, o quadro começou a mudar. Ocorreu um salto de qualidade, tanto no que diz respeito ao controle público das contas quanto na divulgação. A partir de dados disponíveis em meio eletrônico, simples rotinas de controle, como a conferência do CPF ou do CNPJ, a compatibilidade de nomes fornecidos, a agregação das contribuições dos mesmos doadores e a verificação dos limites para doação, tornaram-se possíveis.

O formato eletrônico também permitiu a divulgação dessas informações ao público. A partir do momento em que os dados tornaram-se disponíveis nesse formato, foi possível a centralização e a divulgação proativa pelo TSE. Com isso, jornalistas, organizações sociais, cidadãos e os próprios adversários políticos puderam acompanhar as prestações de contas. Com a crescente visibilidade dos dados, as inconsistências transparecem e a demanda por um controle mais rigoroso pela Justiça Eleitoral cresce. Conseqüentemente, os próprios partidos, candidatos e doadores começam a informar sobre seus doadores de forma mais fidedigna. Lentamente, o círculo vicioso vem se convertendo em um círculo virtuoso.

A prestação de contas sobre as campanhas eleitorais ainda retrata o financiamento político de forma incompleta. Primeiro, porque os dados disponíveis em formato eletrônico cobrem somente as contribuições feitas para as campanhas eleitorais, e não o financiamento dos partidos políticos fora do período eleitoral. As informações sobre o financiamento dos partidos estão disponíveis apenas em papel, de difícil acesso e circulação restrita. A Justiça Eleitoral vem trabalhando para adequar essas prestações de contas ao padrão estabelecido para as eleições. A Justiça Eleitoral vem trabalhando para adequar essas prestações de contas ao padrão estabelecido para as eleições.



O segundo motivo por que as prestações de contas sobre eleições não retratam adequadamente a realidade é o “caixa dois” de partidos e candidatos. Há uma percepção consensual entre os especialistas de que os recursos recebidos e gastos em campanhas são registrados de forma incompleta pelos candidatos. Os motivos da omissão, tanto por parte dos doadores como por parte dos próprios candidatos, são vários. As estimativas quanto ao volume desse “caixa dois” variam bastante. Independentemente dos recursos não documentados, por brechas na legislação ou por descumprimento da lei, é importante conhecer os dados disponíveis. As prestações de contas sobre as campanhas eleitorais (o “caixa um”) somam um valor de R\$ 4,6 bilhões por ciclo eleitoral, que compreende uma eleição municipal, uma estadual e uma federal<sup>10</sup>.

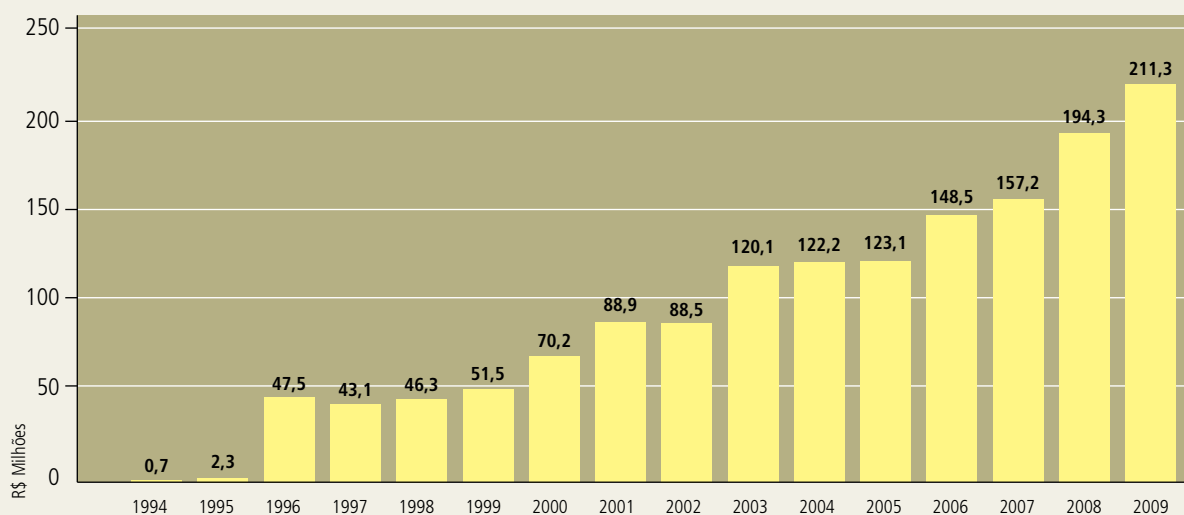
## O volume do financiamento público direto e indireto da política no Brasil

É importante lembrar que os partidos recebem recursos públicos do Estado – e, portanto, do contribuinte – para financiar suas atividades fora das campanhas eleitorais. Com exceção de um pequeno percentual, os recursos do Fundo Partidário vão anualmente para o financiamento das mais diversas atividades partidárias. Atualmente, o volume desse financiamento gira em torno de R\$ 210 milhões por ano, para todos os partidos. A distribuição é em grande parte proporcional ao sucesso do partido na última eleição. Uma parte menor (5%) é distribuída de forma igual entre todos os partidos registrados.

Gráfico 1

### Fundo Partidário

Recursos orçamentários (mais multas) alocados anualmente a todos os partidos políticos



Para as campanhas eleitorais, os partidos contam com o horário eleitoral gratuito, que pode ser considerado um subsídio público indireto. O poder público embute nas concessões de rádio e TV a obrigatoriedade de as emissoras veicularem gratuitamente 100 minutos diários de propaganda eleitoral nos 40 dias que antecedem a eleição. A importância desse apoio fica evidente comparando-se o caso brasileiro com outros países onde os partidos gastam muitas vezes a maior parte dos seus recursos em propaganda televisiva. O valor comercial desse espaço de propaganda, caso os partidos tivessem de contratá-lo a preço de mercado, alcança R\$ 2,3 bilhões por eleição<sup>11</sup>. As estações de rádio e TV recebem uma parte desse valor de volta, em forma de descontos nos impostos.

<sup>10</sup> Esse valor compreende a soma das doações declaradas pelos candidatos e comitês financeiros nas eleições estaduais e federais de 2006 e nas eleições municipais de 2008.

<sup>11</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. “Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil”, in *Cadernos Adenauer*, Ano 6, nº. 2, 2005, p. 145, Quadro 6.

## Perfil do financiamento privado das eleições no Brasil

Elaboramos um retrato do financiamento das eleições passadas (federais e estaduais em 2006 e municipais em 2008), a partir das doações declaradas à Justiça Eleitoral, após os pleitos<sup>12</sup>.

### O custo das eleições para cada cargo

As eleições no Brasil custam aproximadamente R\$ 4,6 bilhões. Dividindo esse valor para cada tipo de eleição, chegamos a um custo total de R\$ 222 milhões por todas as campanhas para presidente, R\$ 483 milhões pela eleição dos governadores e R\$ 1,6 bilhões para eleger os prefeitos. A diferença de valores se explica pelo grande número de municípios, cujos governos são disputados literalmente por milhares de candidatos (ver Gráfico 2).

No caso dos candidatos às casas legislativas, o custo total para as campanhas eleitorais é distribuído da seguinte forma: os candidatos ao cargo de senador declararam contribuições de R\$ 138 milhões; os deputados federais, R\$ 462 milhões; os deputados estaduais e do Distrito Federal receberam R\$ 491 milhões; e os vereadores, R\$ 1,2 bilhão. No total, as eleições federais saem um pouco mais baratas que as estaduais, mas ambas são superadas pelas eleições municipais, que custaram quase o dobro. Considerando-se os valores dos três âmbitos, as eleições para as casas legislativas são um pouco mais baratas que as eleições para o executivo.

Gráfico 2

### Custo das eleições no Brasil, em R\$ milhões\*

	Executivo	Legislativo		Total
<b>Federal</b> (Candidatos em 2006)	Presidente ● <b>222</b>	Senadores ● <b>138</b>	Deputados Federais ● <b>462</b>	● <b>824</b>
<b>Estadual</b> (Candidatos em 2006)	Governadores ● <b>483</b>	Deputados Estaduais e Distritais ● <b>491</b>		● <b>924</b>
<b>Municipal</b> (Candidatos em 2008)	Prefeitos ● <b>1.609</b>	Vereadores ● <b>1.194</b>		● <b>2.804</b>
<b>Total</b>	● <b>2.315</b>	● <b>2.287</b>		● <b>4.603</b>

\*Segundo as prestações de contas de candidatos e comitês financeiros nas eleições estaduais e federais de 2006 e municipais de 2008.

<sup>12</sup> Todos os dados se referem à prestação de contas pelos candidatos e pelos comitês financeiros. Esta é uma das diferenças dos dados apresentados nesta edição, se comparados com a edição de 2008, que incluía somente os dados dos candidatos. Adicionalmente, naquela edição os dados das eleições municipais são de 2004 e nesta se referem ao ano 2008. Não foram incluídos no gráfico os gastos dos partidos políticos durante a campanha eleitoral. Como mencionado no texto, estes ainda não estão disponíveis no formato de banco de dados eletrônico.

Esse enorme volume de recursos para o financiamento das campanhas eleitorais deve ser compreendido diante do tamanho do eleitorado brasileiro, de 132 milhões de eleitores<sup>13</sup>. São aproximadamente R\$ 35 para informar cada eleitor sobre os diferentes candidatos aos cargos de presidente, governador, prefeito, senador, deputado federal, deputado estadual e vereador, R\$ 5 por cargo. Diante da importância dessa escolha, que terá um impacto decisivo sobre a qualidade do gasto público no Brasil, o custo das campanhas eleitorais é menos assustador. O problema está na composição dos ingressos.

## As “Melhores & Maiores” e o financiamento de campanhas

O financiamento das campanhas no Brasil ocorre basicamente com recursos privados, que chegam aos cofres de campanha dos candidatos por meio de milhares de doações privadas. Os partidos não estão proibidos de usar os recursos anuais do Fundo Partidário em campanhas eleitorais. Mas em regra tais recursos se consomem na manutenção dos escritórios nacionais e regionais e pouco sobra para outros objetivos.

O outro motivo é que os R\$ 210 milhões do Fundo Partidário (valor de 2009) distribuídos anualmente entre todos os partidos políticos são relativamente modestos se comparados ao volume de dinheiro privado mobilizado em campanhas eleitorais. Nas eleições nacionais de 2006, os candidatos arrecadaram um total de R\$ 1,8 bilhões de fontes privadas e, nas eleições municipais de 2008, foi mais do que isso (R\$ 2,8 bilhões). Mesmo que recursos públicos fossem canalizados para campanhas, seu impacto seria bem pequeno.

Assim, as campanhas se financiam basicamente com recursos privados, provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas, recursos próprios de candidatos e transferências dos partidos. Adicionalmente, os candidatos em campanha costumam obter algum recurso com a comercialização de artigos de propaganda. Esses recursos privados alimentam os cofres das campanhas dos candidatos por meio de milhares de doações.

Nas eleições de 2006 e 2008 (um ciclo eleitoral para renovar todos os cargos eletivos no Brasil), houve 2,6 milhões de doações individuais para os candidatos e comitês eleitorais (a mesma pessoa física ou jurídica pôde fazer várias doações). Tais contribuições privadas somaram um total de R\$ 4,6 bilhões. Essa dispersão aparente realmente significa uma pulverização da origem dos recursos ou alguns financiadores têm um peso maior que outros?

Para examinar a questão, fizemos uma análise detalhada do papel das 1.000 empresas indicadas como líderes da economia nacional pela revista *Exame*, em sua edição especial *Melhores Et Maiores*. Qual seria o papel desses grandes atores no financiamento de campanhas eleitorais?

Comparando a lista dos financiadores com a das 1.000 maiores, a primeira constatação importante é que menos da metade dessas empresas aparece como financiadora de campanhas. Dentre elas, somente 48% financiaram campanhas eleitorais em 2006 e 2008 (ver Tabela 1). Ou seja, a maioria das grandes corporações não contribuiu para nenhum candidato nas duas últimas eleições. O grupo de empresas doadoras foi responsável por 42% do total de contribuições de todas as empresas.

Tabela 1

### **As 1.000 maiores: dois caminhos diferentes diante da decisão de financiar campanhas eleitorais**

Participação das 1.000 Maiores nas Campanhas Eleitorais de 2006 e 2008	Número de Empresas*	%	Faturamento das Empresas (em R\$)	%
<b>Doadoras</b>	486	47,6	1.020.125.234,00	42,2
<b>Não Doadoras</b>	536	52,4	1.395.888.711,00	57,8
<b>Total</b>	1.022	100,0	2.416.013.945,00	100,0

\*A lista inclui as 1.000 maiores no ranking das edições *Melhores & Maiores*, da revista *Exame*, referentes a 2007, 2008 e 2009. Em razão das flutuações na listagem, o total de empresas listadas é 1.022.

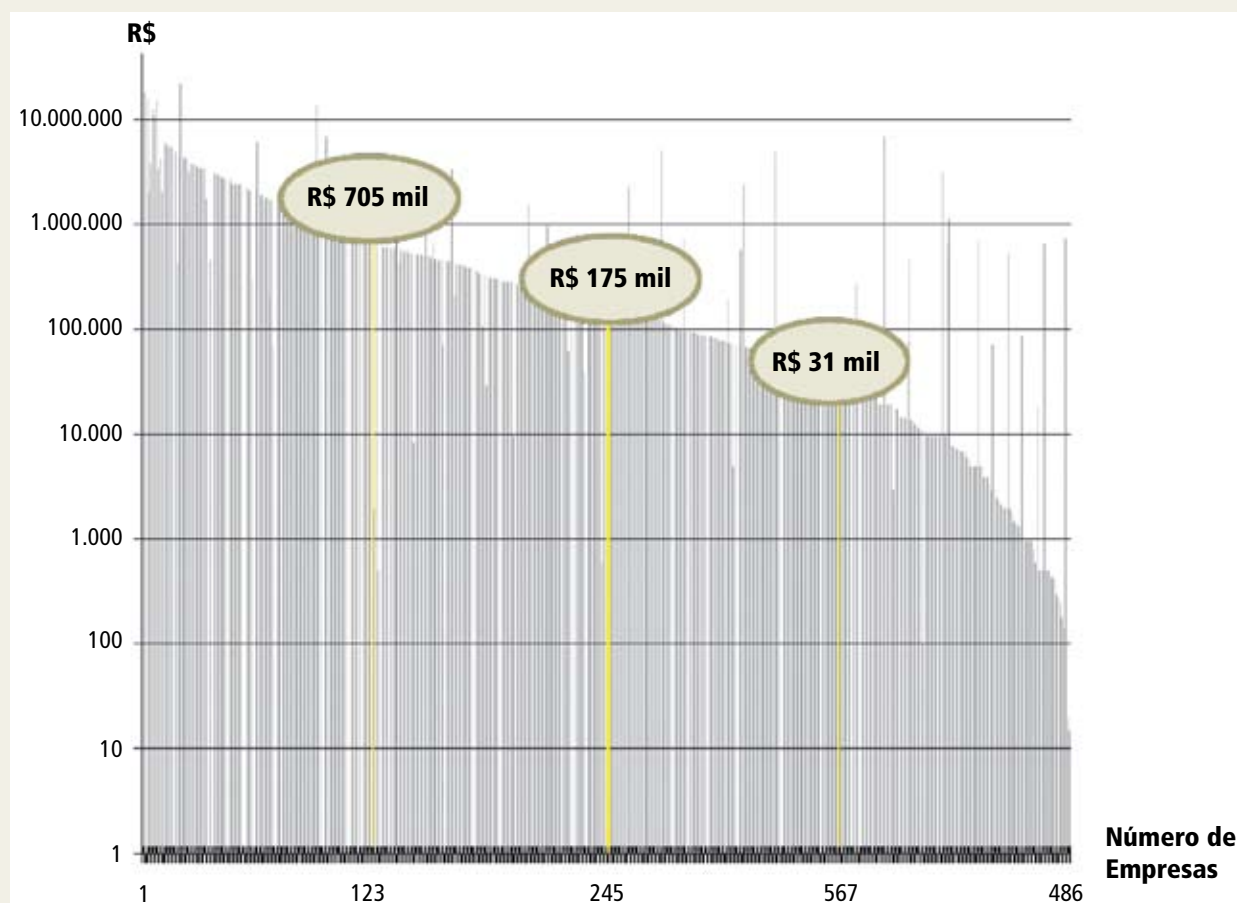
<sup>13</sup> Dados do Tribunal Superior Eleitoral referentes a fevereiro de 2010.

## Os doadores entre as 1.000 maiores

Os 486 doadores entre as 1.000 maiores apresentam um perfil bastante diferente entre si. As dez mais importantes doadoras contribuíram com algo entre R\$ 6 milhões e R\$ 23 milhões cada uma, enquanto a última centena de empresas contribuiu com até R\$ 20 mil. O primeiro quartil das empresas contribuiu com 87% do volume do financiamento, enquanto o último quartil foi responsável por menos de 1% do total. A distribuição das contribuições entre as maiores é extremamente desigual, reproduzindo o padrão de concentração (ou iniquidade) que reina em todos os aspectos do financiamento de campanhas, uma atividade para a qual poucos contribuem pesadamente.

Gráfico 3

### **O volume de contribuição das empresas doadoras entre as 1.000 maiores, nas eleições de 2006 e 2008 (em R\$)**



No total, as 1.000 maiores contribuíram com aproximadamente R\$ 500 milhões para as campanhas eleitorais de 2006 e 2008. As doações eram provenientes de diferentes setores (ver Tabela 2). Um quarto de todas as contribuições veio de empresas de construção. Os nomes dos financiadores se lêem como um compêndio da indústria de construção no Brasil: Andrade Gutierrez, Camargo Correia, OAS, Odebrecht e Queiroz Galvão, entre muitas outras.

Outro setor importante é o de bens de consumo, responsável por 12% das doações das 1.000 maiores. A lista de doadores engloba gigantes da indústria de alimentos, como Bunge, JBS e Sadia, e também de bebidas, como a Schincariol. A indústria pesada contribuiu igualmente com 12% do volume fornecido pelas maiores empresas. Entre as maiores doadoras desse setor estão CSN, Gerdau, Usiminas e Votorantim.

No setor de bancos, os maiores da economia são também pesos-pesados no financiamento de campanhas. Itaú e Unibanco lideram a lista, seguidos de outros nomes importantes, como BMG, Mercantil e Safra. No total, os recursos dos bancos somam 8% das doações das 1.000 maiores.

Tabela 2

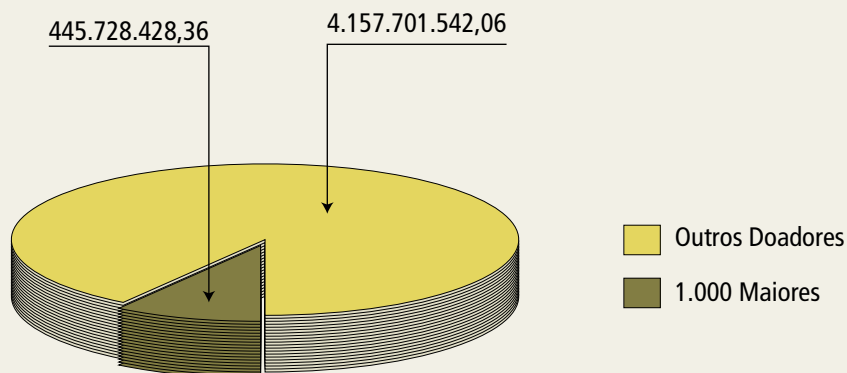
**As doações das 1.000 maiores por setor, nas eleições de 2006 e 2008**

Setor Econômico	Soma das Doações (em R\$)	%
Atacado	14.207.494,99	3,2%
Indústria Automobilística	12.445.549,26	2,8%
Bancos	37.102.124,29	8,3%
Bens de Capital	3.594.700,00	0,8%
Bens de Consumo	55.176.629,14	12,4%
Comunicações	228.399,57	0,1%
Diversos	4.152.586,45	0,9%
Eletroeletrônicos	5.649.102,90	1,3%
Energia	22.810.853,56	5,1%
Farmacêutico	5.686.071,54	1,3%
Indústria da Construção	112.968.696,72	25,3%
Indústria Digital	3.272.460,30	0,7%
Mineração	8.322.380,00	1,9%
Papel e Celulose	30.745.523,36	6,9%
Produção Agropecuária	5.572.603,21	1,3%
Química e Petroquímica	25.998.969,97	5,8%
Serviços	15.196.065,49	3,4%
Siderurgia e Metalurgia	54.060.359,88	12,1%
Telecomunicações	31.490,00	0,0%
Têxteis	7.393.100,00	1,7%
Transporte	3.289.970,10	0,7%
Varejo	17.823.297,63	4,0%
Total	445.728.428,36	100,0%

**As “Melhores e Maiores” no contexto de todos os financiadores de campanhas**

Comparando o volume de financiamento das “Melhores Et Maiores” com o total do financiamento privado das eleições, que é composto por recursos de pessoas físicas e jurídicas (entre as quais as 1.000 maiores), recursos dos próprios candidatos, transferências dos partidos políticos ou de outras candidaturas e a comercialização de brindes durante a campanha, as 486 doadoras entre as maiores empresas são responsáveis por aproximadamente um décimo do volume total de recursos de todas as campanhas em 2006 e 2008 (ver Gráfico 4).

Gráfico 4

**As doações das 1.000 maiores no contexto de outras fontes de financiamento privado, nas eleições de 2006 e 2008 (em R\$)**

O fato de menos de 500 empresas serem responsáveis por aproximadamente 10% de todas as doações expressa um grau de concentração forte do financiamento político proveniente de poucas fontes (ver Tabela 3). No entanto, olhando mais de perto, percebe-se que as doadoras entre as 1.000 maiores concentram seus recursos no financiamento de alguns cargos. Elas são responsáveis por 15% do financiamento total das campanhas dos senadores, quase 20% de todos os recursos dos candidatos a deputado federal e também a governador e praticamente 30% do total dos recursos dos diferentes candidatos a presidente da República. A concentração de recursos em candidatos a cargos federais e a governador tem um peso inverso na outra ponta. Os candidatos municipais e a deputado estadual têm acesso limitado aos cofres das maiores empresas no Brasil.

Tabela 3

**A concentração dos recursos das 1.000 maiores em alguns cargos, nas eleições de 2006 e 2008**

Cargo	As Maiores	Outros Doadores
Presidente	29,5%	70,5%
Governador	19,4%	80,6%
Prefeito	5,7%	94,3%
Senador	14,9%	85,1%
Dep. Federal	18,5%	81,5%
Dep. Estadual	8,4%	91,6%
Vereador	1,9%	98,1%
<b>Média</b>	<b>9,7%</b>	<b>90,3%</b>

Comparando a alocação dos recursos nas diferentes regiões, nota-se que as 1.000 maiores concentram seus recursos sobre candidatos do Sul e do Sudeste, que são sobrerrepresentados, em detrimento de candidatos das outras regiões (ver Tabela 4).

Tabela 4

**A distribuição dos recursos das 1.000 maiores sobre as diferentes regiões, nas eleições de 2006 e 2008**

	1.000 Maiores	Outros Doadores	Todos
<b>Total (em R\$)</b>	445.728.428,36	4.157.701.542,06	4.603.429.970,42
<b>Sul</b>	13,9%	14,0%	14,0%
<b>Sudeste</b>	41,1%	37,7%	38,0%
<b>Centro-Oeste</b>	9,5%	11,3%	11,1%
<b>Nordeste</b>	15,3%	21,9%	21,3%
<b>Norte</b>	5,5%	11,3%	10,8%

Quanto à alocação dos recursos entre diferentes partidos políticos, as 1.000 maiores preferem fazer doações a candidatos dos quatro maiores partidos brasileiros: PT, PSDB, PMDB e DEM. Sobre estes, concentram 74% do volume total aplicado em eleições (ver Tabela 5). No total dos doadores, esses quatro partidos captam somente 60% dos recursos. Ou seja, as maiores empresas financiam os grandes partidos.

Tabela 5

**A preferência das maiores empresas pelos grandes partidos**

	1.000 Maiores	Outros Doadores	Todos
<b>Total (em R\$)</b>	445.728.428,36	4.157.701.542,06	4.603.429.970,42
<b>PT</b>	21,2%	15,4%	16,0%
<b>PSDB</b>	24,2%	17,1%	17,8%
<b>PMDB</b>	15,2%	15,9%	15,8%
<b>PFL/DEM</b>	13,2%	10,2%	10,5%
<b>Outros</b>	26,2%	41,5%	40,0%

Visto de outra forma, um de cada dez reais arrecadados pelos candidatos dos grandes partidos foi fornecido pelas 486 empresas doadoras entre as 1.000 maiores (ver Tabela 6).

Tabela 6

**O peso das 1.000 maiores no financiamento dos candidatos dos grandes partidos, nas eleições de 2006 e 2008**

Partido Político	Participação das 1.000 Maiores	Participação de Outros Doadores
PT	12,9%	87,1%
PSDB	13,2%	86,8%
PMDB	9,3%	90,7%
PFL/DEM	12,2%	87,8%
Outros	6,3%	93,7%
Total	9,7%	90,3%

### As maiores empresas estão entre os grandes financiadores

A presença das maiores empresas entre os maiores doadores para campanhas políticas fica mais explícita quando analisamos o seguinte quadro, que lista o número de empresas que contribuíram com mais de R\$ 1 milhão para os candidatos (ver Tabela 7). Olhando somente para os 152 doadores que contribuíram com mais de R\$ 1 milhão para campanhas eleitorais de diferentes cargos, nota-se que as empresas pertencentes às 1.000 maiores representam mais da metade. Esse quadro se mantém para todos os níveis, com exceção do de vereadores, em que outros financiadores privados prevalecem. O grupo das maiores que optam por financiar campanhas políticas está jogando pesado. Elas também prevalecem entre os financiadores milionários.

Tabela 7

**As 1.000 maiores empresas entre os grandes doadores, nas eleições de 2006 e 2008**

Empresas que contribuíram com mais de R\$ 1 milhão para o financiamento de candidatos			
Cargo	1.000 Maiores	Outras Empresas	Todas
Presidente	16	12	28
Governador	20	16	36
Prefeito	17	16	33
Senador	2	2	4
Deputado Federal	23	11	34
Deputado Estadual	7	3	10
Vereador	2	5	7
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>65</b>	<b>152</b>



Neste capítulo, a legislação partidária e eleitoral será examinada sob o ponto de vista das empresas que desejem fazer contribuições para partidos políticos ou campanhas. A legislação brasileira regula separadamente o financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais. As regras a respeito dos limites e vetos a doações e gastos, dos subsídios públicos diretos e do horário eleitoral, bem como as obrigações quanto à prestação de contas e divulgação desses dados, tendem a ser mais rigorosas.

### a. Financiamento de partidos políticos

A Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995, também conhecida como Lei dos Partidos Políticos, é a que regulamenta o financiamento dos partidos políticos. Essa lei trata de todos os aspectos relacionados a partidos políticos: sua organização e funcionamento, suas finanças e contabilidade e o acesso gratuito ao rádio e à TV.

A Lei dos Partidos Políticos não prevê limites para a contribuição de pessoas físicas ou jurídicas aos partidos políticos. As doações para campanhas eleitorais podem ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros. Os partidos devem constituir comitês financeiros até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, que ocorre no período de 10 a 30 de junho do ano eleitoral.

No entanto, a Lei dos Partidos Políticos veta determinadas fontes de recursos: entidades ou governos estrangeiros; autoridades ou órgãos públicos; autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos; sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; e entidades de classe ou sindicais<sup>14</sup>.

A legislação brasileira, no entanto, deixa uma importante brecha em relação ao financiamento dos partidos políticos. Existem limites para o financiamento a candidatos durante o período eleitoral, mas esses limites não se aplicam ao financiamento de partidos políticos. Como os partidos políticos podem transferir recursos para as campanhas de seus candidatos, na prática isso significa que os grandes doadores podem burlar o espírito da lei eleitoral, fazendo contribuições acima dos limites ali previstos aos partidos políticos, que por sua vez podem transferir tais recursos para as campanhas de determinado candidato (*ver item seguinte*).

O Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos) é regulado por essa lei e destina recursos públicos para partidos políticos de acordo com sua representação na Câmara dos Deputados. A Lei nº. 11.459, de 21 de março de 2007, alterou o percentual de distribuição do fundo entre os partidos: 95% dos recursos são repartidos proporcionalmente entre os partidos que tenham recebido no mínimo 5% dos votos apurados na última eleição para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e nulos, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com um

<sup>14</sup> Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995, artigo 31: "É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I. entidade ou governo estrangeiros; II. Autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no artigo 38; III. Autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; IV. Entidade de classe ou sindical".

mínimo de 2% do total em cada um deles. Os restantes 5% dos recursos do Fundo Partidário são distribuídos entre todos os demais partidos que tenham estatutos registrados no TSE.

Os partidos políticos devem prestar contas anualmente sobre a sua contabilidade ordinária, num prazo de 30 dias depois do término do ano fiscal. Essa prestação de contas até o momento carece de sistematização. No entanto, durante os quatro meses anteriores e os três meses posteriores à eleição, os partidos devem prestar contas mensalmente à Justiça Eleitoral.

## b. Financiamento de campanhas eleitorais

O financiamento dos partidos durante as campanhas eleitorais é regido pela Lei nº. 9.054, de 30 de setembro de 1997, também conhecida como Lei das Eleições. A cada ano eleitoral, o TSE expede instruções necessárias à execução dessa lei. Para as eleições de 2010, o tribunal expediu a Resolução nº. 23.216, de 2 de março de 2010.

Segundo essa resolução, os recursos destinados às campanhas podem vir das seguintes fontes: recursos próprios, doações de pessoas físicas, doações de pessoas jurídicas, doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos, repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário e receita decorrente da comercialização de bens ou da realização de eventos.

A Lei das Eleições limita as doações de pessoas físicas a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição e as de pessoas jurídicas a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição. Além disso, com a finalidade de apoiar candidato de sua preferência, qualquer eleitor poderá realizar gastos totais até o valor de R\$ 1.064,10, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados<sup>15</sup>.

As seguintes fontes de recursos são vetadas:

- entidade ou governo estrangeiro;
- órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público;
- concessionário ou permissionário de serviço público;
- entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- entidade de utilidade pública;
- entidade de classe ou sindical;
- pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- entidades beneficentes e religiosas;
- entidades esportivas;
- organizações não governamentais que recebam recursos públicos;
- organizações da sociedade civil de interesse público;
- sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza, cujos cooperados sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos e estejam sendo beneficiados com recursos públicos<sup>16</sup>;
- cartórios de serviços notariais e de registro;<sup>17</sup>
- pessoas jurídicas que tenham começado a existir, com o respectivo registro, no ano de 2010.<sup>18</sup>

Toda movimentação financeira das campanhas eleitorais deverá ser feita pelos candidatos ou pelos respectivos comitês eleitorais de seus partidos em cada Estado. Para esse fim, o candidato ou comitê eleitoral precisa se registrar na Justiça

<sup>15</sup> Lei nº. 9.504/97, artigo 27.

<sup>16</sup> Lei nº. 9.504/97, artigo 24, parágrafo único.

<sup>17</sup> Lei nº. 9.504/97, artigo 24, e Resolução nº. 23.217, do TSE.

<sup>18</sup> Lei nº. 9.504/97, artigo 16, e Resolução nº. 23.217, do TSE.

Eleitoral até dez dias úteis depois da escolha dos candidatos na convenção partidária. Candidatos e comitês devem abrir uma conta bancária específica para toda a movimentação financeira e terão um CNPJ próprio para essa finalidade. Eles devem emitir recibos eleitorais para todas as doações recebidas.

Adicionalmente, a partir da eleição de 2010, os partidos políticos devem prestar contas sobre seus gastos em campanha. Cada diretório é obrigado a abrir uma conta bancária específica pela qual devem passar todos os recursos aplicados diretamente ou indiretamente na campanha eleitoral (por meio de repasses a candidatos ou comitês). Os partidos devem identificar a origem de todos os recursos aplicados na campanha. Com essa medida, não será mais possível efetuar doações indiretas aos candidatos, via partido político, brecha na legislação que foi amplamente usada no passado para evitar a identificação dos doadores.

A empresa que não se encontrar em nenhuma das categorias vetadas e quiser contribuir para campanhas eleitorais pode fazê-lo durante o *período eleitoral*, que se inicia a partir do registro dos comitês financeiros e termina no dia da eleição. A arrecadação de recursos após essa data só é permitida para quitação de despesas já contraídas e ainda não pagas.

As doações para campanhas eleitorais devem ser feitas mediante recibo, em formulário impresso segundo modelo disponível no endereço eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE): [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Também devem ser feitas por meio de depósitos em espécie, devidamente identificados, cheques cruzados e nominais ou transferência bancária, ou ainda em bens e serviços estimáveis em dinheiro. A partir da eleição de 2010, as doações também podem ser feitas por meio dos sites dos candidatos, usando cartão de crédito, desde que devidamente identificadas e contabilizadas antes da data da eleição.<sup>19</sup>

É importante ter em mente que a doação de quantia acima dos limites fixados sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. Além disso, a pessoa jurídica cuja doação ultrapasse o limite de 2% de seu faturamento bruto no ano anterior ao da eleição estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos.

A legislação ainda prevê que a Justiça Eleitoral encaminhará os dados da prestação de contas à Receita Federal, para verificação da observância dos limites estabelecidos.<sup>20</sup>

Segundo a legislação brasileira, não existe possibilidade de doação anônima, e os recursos sem identificação do doador e/ou sem informação de CPF ou CNPJ não poderão ser utilizados.

Tanto os candidatos como os comitês financeiros dos partidos políticos têm de prestar contas ao juiz eleitoral. Além disso, o candidato e a pessoa que porventura tenha designado para fazer a administração financeira de sua campanha são solidariamente responsáveis pela veracidade das informações financeiras e contábeis da campanha. A prestação de contas das eleições de 2010 devem ser feitas até o dia 2 de novembro de 2010, e os candidatos que disputarem o segundo turno deverão apresentar as contas referentes aos dois turnos até o dia 30 de novembro de 2010.

## Prestação de contas das doações

Na prestação de contas, a comprovação das receitas arrecadadas será feita mediante a apresentação de canhotos dos recibos eleitorais emitidos e de extratos bancários. A arrecadação de bens e serviços estimáveis em dinheiro será comprovada pela apresentação dos seguintes documentos: os canhotos de recibos eleitorais emitidos; as notas fiscais relativas à doação de bens ou serviços, quando o candidato for pessoa jurídica; documentos fiscais emitidos em nome do doador ou termo de doação por ele firmado, quando se tratar de bens ou serviços doados por pessoa física; termo de cessão ou documento equivalente, quando se tratar de bens pertencentes ao doador, pessoa física ou jurídica, cedidos temporariamente ao candidato ou ao comitê financeiro.

<sup>19</sup> Lei nº. 9.504/97, artigo 18, e Resolução nº. 23.217, do TSE.

<sup>20</sup> Resolução nº. 23.317, do TSE, artigo 16.

Ainda quanto à prestação de contas, o artigo 48 da Resolução nº. 23.217 é de particular interesse das empresas doadoras, pois prevê que:

*“Os candidatos, os comitês financeiros e os partidos políticos são obrigados a entregar, no período de 28 de julho a 3 de agosto e 28 de agosto a 3 de setembro, os relatórios parciais discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral na internet para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final (...).”*

*§ 1º. Doadores e fornecedores poderão, no curso da campanha, prestar informações, diretamente à Justiça Eleitoral sobre doações aos candidatos, aos comitês financeiros e aos partidos políticos e, ainda, sobre gastos por eles efetuados.*

*§ 2º. Para encaminhar as informações, será necessário cadastramento prévio nos sítios dos Tribunais Eleitorais para recebimento de mala-direta contendo link e senha para acesso, para divulgação.*

*§ 3º. Durante o período da campanha, a unidade técnica responsável pelo exame das contas poderá circularizar fornecedores e doadores e fiscalizar comitês de campanha, a fim de obter informações prévias ao exame das contas.*

*§ 4º. As informações prestadas à Justiça Eleitoral poderão ser utilizadas para subsidiar o exame das prestações de contas de campanha eleitoral.*

*§ 5º. A falsidade das informações prestadas sujeitará o infrator às penas dos artigos 348 e seguintes do Código Eleitoral.*

A prestação mensal de contas durante o processo eleitoral ainda omite o dado mais valioso, que é a origem dos recursos. Mas o legislador avançou na idéia de uma prestação de contas concomitante ao processo eleitoral, com o sentido de permitir que o eleitor vote mais bem informado.

A prestação de contas depois das eleições deve ser entregue em um prazo de 30 dias. Ela se refere tanto a doações quanto a gastos, inclui todas as transações individuais e segue um padrão uniforme. As prestações de contas são entregues em formato eletrônico e divulgadas nesse mesmo formato à cidadania pelo site do TSE na internet.

## Em resumo, o que pode ou não pode

*As principais regras para o financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos, do ponto de vista do doador privado (pessoa física ou jurídica)*

Os principais responsáveis pela prestação de contas sobre o financiamento das campanhas eleitorais são os comitês financeiros dos candidatos e dos partidos políticos. No entanto, os doadores, tanto pessoas jurídicas quanto físicas, têm co-responsabilidade em relação a vários aspectos do financiamento e podem sofrer sanções em caso de transgressão.

O quadro seguinte traz um resumo da legislação vigente sobre financiamento de campanhas eleitorais (Lei nº. 9.054/97 e Resolução nº. 23.216, de 2010, do TSE) e de partidos políticos (Lei nº. 9.096/95).

Direitos	Deveres, Proibições e Sanções
<p><b>1. Quem pode doar?</b></p> <p>Pessoas físicas e pessoas jurídicas, registradas dentro do marco legal brasileiro.</p> <p>Não há restrições específicas para doações por pessoas físicas estrangeiras. Tampouco há restrições específicas para empresas com capital estrangeiro, desde que sejam constituídas legalmente no Brasil.</p>	<p><b>1. Quem não pode doar?</b></p> <p>Entre as pessoas jurídicas, praticamente todas que são vinculadas à administração direta ou indireta não podem realizar doações.</p> <p>Igualmente, entidades ou governos estrangeiros não podem fazer doações.</p> <p>Grande parte das organizações não governamentais sem fins lucrativos não podem fazer doações. São estas as entidades que recebam contribuições compulsórias em virtude da lei, as entidades de utilidade pública, as entidades de classe ou sindicais, as pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior, as entidades beneficentes e religiosas, as entidades esportivas que recebam recursos públicos, as organizações não governamentais que recebam recursos públicos e as organizações da sociedade civil de interesse público.</p> <p>No setor privado, os concessionários ou permissionários de serviços públicos, as sociedades cooperativas e os cartórios são vedados de fazer contribuições para as campanhas.</p> <p>Entidades legalmente constituídas em 2010 não podem financiar campanhas nesse mesmo ano.</p>
<p><b>2. Quanto se pode doar?</b></p> <p>Doações de empresas para candidatos e comitês financeiros são limitadas ao teto de até 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição.</p> <p>Doações de pessoas físicas são limitadas a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição.</p> <p>Os candidatos poderão contribuir com recursos para sua própria campanha sem limite, apenas observando o teto máximo para gastos.</p> <p>Tanto pessoas físicas quanto jurídicas poderão realizar, inclusive durante a campanha eleitoral, doações a partidos políticos, sem nenhum limite máximo. A essas doações se aplica o mesmo teto acima mencionado.</p>	<p><b>2. Quando é proibido doar?</b></p> <p>Não é permitido fazer doações a campanhas eleitorais antes da data de registro das candidaturas.</p> <p>Após a eleição serão permitidas doações somente para cobrir gastos efetuados antes da data da eleição.</p>

### 3. O que se pode doar?

São permitidas doações de bens e serviços, desde que contabilizados por meio de estimativas em dinheiro.

### 3. Proibição de doações anônimas ou não registradas

Não é permitido realizar doações sem receber os recibos eleitorais, emitidos em formulário impresso mediante o modelo fornecido constante na Lei das Eleições.

É igualmente vedada a realização de doações anônimas. Todas as doações devem ser feitas mediante cheques cruzados ou nominais, transferência eletrônica ou depósito identificado

Não é permitido exigir do candidato ou partido o não-registro das doações. Não existe a possibilidade de realizar doações anônimas dentro da lei.

Doações diretamente ao candidato como pessoa física, para que este use o dinheiro em campanha, são proibidas.

Realizar doações via terceiros é igualmente proibido.

É proibido o pagamento de contas do candidato diretamente ao fornecedor dos bens ou serviços, sem registrar como doações.

Realizar doações em bens e serviços sem registrar como contribuições de campanha é uma violação da legislação eleitoral.

### 4. Gastos não contabilizados

O eleitor poderá realizar gastos eleitorais em apoio a candidato de sua preferência até o equivalente a R\$ 1.064,10 por eleição, sem declará-los, desde que não reembolsados.

### 4. Quais são as possíveis sanções para os doadores?

Para as doações eleitorais acima do valor permitido (2% do faturamento para pessoas jurídicas, 10% do rendimento para pessoas físicas), a lei prevê multas para os doadores no valor entre cinco a dez vezes a quantia que exceda o limite legal.

Além disso, a empresa poderá ser proibida de participar de licitações públicas ou firmar contratos com o poder público por cinco anos.

### 5. Quais são as obrigações dos doadores para com a Justiça Eleitoral?

A Justiça Eleitoral pode, durante e após o processo eleitoral, solicitar a doadores e fornecedores de campanhas eleitorais informações quanto às contribuições efetuadas, produtos comercializados e serviços prestados aos candidatos e partidos.

As empresas em questão são obrigadas a prestar as informações solicitadas, sob pena de reclusão e multa.

Orientações como esta, direcionadas às empresas que queiram doar recursos para campanhas políticas ainda são raras. Mas existem algumas iniciativas semelhantes a este projeto do Instituto Ethos que merecem destaque. Duas delas têm origem em organismos internacionais, as Nações Unidas e o Fórum Econômico Mundial. Outras três são originárias de organizações não governamentais. No Brasil, tivemos desde 2000 as edições anteriores do manual *A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral*, todas publicadas pelo Instituto Ethos.

Em comum, as iniciativas buscam nortear os empresários de forma que suas ações no campo do financiamento político sejam pautadas pela ética e pela responsabilidade social. Veja, a seguir, um resumo de cada uma.

### Princípios empresariais para combater o suborno

A Transparency International (TI) é a organização da sociedade civil que lidera a luta contra a corrupção no mundo. Foi fundada em 1993 e hoje atua em aproximadamente 90 países, mantendo uma secretaria em Berlim, na Alemanha.

Os **Business Principles for Countering Bribery** (Princípios Empresariais para Combater o Suborno) foram inicialmente desenvolvidos em 2002, pela TI, em cooperação com a Social Accountability International (SAI). Formam um conjunto de diretrizes práticas para auxiliar as empresas a combater o suborno.

O suborno é definido como a oferta ou o recebimento de qualquer presente, empréstimo, taxa, recompensa ou outra vantagem de ou para qualquer pessoa como incentivo para fazer alguma coisa desonesta, ilegal ou que represente quebra de confiança na conduta dos negócios da empresa.

Os princípios gerais propostos pelo documento são dois:

- A empresa proibirá qualquer forma de suborno, seja direto ou indireto.
- A empresa se comprometerá com a implementação de um programa para combater o suborno.

Especificamente em relação ao financiamento político, o documento da Transparency International faz duas recomendações. A primeira, que a empresa, seus funcionários ou representantes não façam contribuições diretas ou indiretas para partidos políticos, organizações ou indivíduos envolvidos com a política como forma de obter vantagens em transações comerciais. A segunda recomendação é que a empresa divulgue publicamente todas as suas contribuições políticas.

*Para ler a íntegra dos Business Principles for Countering Bribery, da Transparency International, acesse [www.transparency.org/global\\_priorities/private\\_sector/business\\_principles](http://www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles).*

## Iniciativa para a Parceria contra a Corrupção

Tomando por base os princípios levantados pela Transparency International descritos acima, o Fórum Econômico Mundial lançou, em 2004, a **Partnering Against Corruption Initiative (Paci – Iniciativa para a Parceria contra a Corrupção)**.

O objetivo da Paci é auxiliar as empresas a eliminar o suborno, demonstrar seu compromisso com o combate ao suborno e contribuir positivamente para a melhoria dos padrões empresariais de integridade, transparência e *accountability*, onde quer que elas operem.

Assim como o documento da Transparency International, a Paci do Fórum Econômico Mundial tem uma preocupação prática, detalhando as medidas que podem ser tomadas pelas empresas.

Especificamente em relação às contribuições políticas, a Paci propõe que:

- A empresa, seus funcionários ou intermediários não devem fazer contribuições diretas ou indiretas para partidos políticos, dirigentes partidários, candidatos ou organizações, ou para indivíduos envolvidos com política, como um subterfúgio para o suborno.
- Todas as contribuições políticas devem ser transparentes e somente feitas de acordo com a lei vigente.
- O programa deve incluir controles e procedimentos para assegurar que não sejam feitas contribuições políticas inadequadas.

Para acessar a íntegra da *Partnering Against Corruption Initiative (Paci)*, criada pelo Fórum Econômico Mundial, acesse [www.weforum.org/en/initiatives/paci/index.html](http://www.weforum.org/en/initiatives/paci/index.html).

## Pacto Global

O **Pacto Global (Global Compact)** das Nações Unidas é um conjunto de "dez princípios universalmente aceitos", voltados para empresas nas áreas de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção. Esse pacto foi lançado em 2000, com um décimo princípio acrescentado em 2004, e atualmente conta com participantes em mais de 100 países.

O décimo princípio do pacto diz respeito ao combate à corrupção: "As empresas devem trabalhar contra a corrupção em todas suas formas, inclusive extorsão e suborno", defende o documento.

O Pacto Global sugere que os participantes:

1. Como passo inicial e fundamental, introduzam políticas e programas anticorrupção dentro de suas organizações e práticas de negócios.
2. Relatem seu trabalho contra a corrupção no "Communication on Progress" <sup>21</sup> anual.
3. Compartilhem experiências e boas práticas por meio da divulgação de exemplos e casos de sucesso.
4. Colaborem com seus pares setoriais para, conjuntamente, encontrarem soluções de combate à corrupção por meio de iniciativas setoriais.
5. Colaborem também com a Transparency International e a Câmara de Comércio Internacional como provedores principais de ferramentas na luta contra a corrupção.
6. Participem de esforços coletivos com todos os interessados, isto é, utilizando os Pactos pela Integridade da Transparency International ou aderindo à Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) <sup>22</sup> ou à campanha "Publish What You Pay" (Publique o Que Paga) <sup>23</sup> como abordagens possíveis.

<sup>21</sup> O "Communication on Progress" (ou comunicação de progresso) é o relatório da empresa sobre sua evolução em relação aos princípios do Pacto Global.

<sup>22</sup> Para informar-se sobre a EITI, acesse <http://eititransparency.org>.

<sup>23</sup> Para conhecer a campanha "Publish What You Pay" (Publique o Que Paga), acesse [www.publishwhatyoupay.org/portugues/index.shtml](http://www.publishwhatyoupay.org/portugues/index.shtml).



7. Façam *lobby* pela ratificação e implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção no maior número de países possível. O texto dessa convenção foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 31 de outubro de 2003.

Para conhecer a íntegra do Pacto Global das Nações Unidas, acesse [www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/principle10.html](http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/principle10.html)

## Janelas Abertas

O projeto **Open Windows** difere das iniciativas listadas anteriormente por não ser parte de uma iniciativa coletiva. O *Open Windows* é um relatório produzido pelo Center for Political Accountability, que propõe um código de conduta-modelo para regulamentar o gasto político e proteger os interesses empresariais e seu valor para os acionistas. Embora esse modelo tenha sido pensado para a realidade norte-americana, seus 11 pontos podem ser de interesse para as empresas brasileiras:

1. O gasto político deve refletir os interesses da empresa, e não os de seus diretores ou conselheiros.
2. A empresa divulgará publicamente todas as despesas de fundos empresariais com atividades políticas. A divulgação irá incluir relatórios periódicos no *website* da empresa.
3. A empresa deve divulgar taxas e outros pagamentos a associações de classe ou outras organizações isentas de impostos que forem usados ou que ela perceba que podem ser usados para despesas políticas. A divulgação deve descrever as atividades políticas realizadas. No caso de pagamentos para associações de classe, a divulgação incluirá os pagamentos da empresa que são ou serão utilizados para propósitos políticos.
4. A divulgação das despesas políticas da empresa incluirão: contribuições diretas ou indiretas (inclusive em espécie) para candidatos, partidos ou organizações políticas; despesas independentes; comunicações de campanha em nome de candidato federal, estadual ou municipal; e o uso do tempo e recursos da empresa para atividade política.
5. A diretoria ou um comitê da diretoria deverá monitorar os gastos políticos da empresa, receber relatórios regulares de altos executivos responsáveis pelos gastos, supervisionar políticas e procedimentos regulamentando os gastos e revisar o propósito e os benefícios desses gastos.
6. Todas as despesas políticas da empresa devem receber aprovação prévia por escrito do departamento jurídico, e a empresa deve identificar todos os gerentes seniores responsáveis pela aprovação das despesas políticas.
7. A empresa deve seguir uma política preferencial de realizar seus gastos diretamente, evitando o intermédio de terceiras partes. No caso de a empresa ser incapaz de exercer controle direto, deve monitorar o uso de suas taxas ou pagamentos com finalidade política para outras organizações, assegurando-se da consistência com as políticas, práticas, valores e interesses declarados de longo prazo da empresa.
8. Nenhuma contribuição será dada antecipadamente, em reconhecimento ou em retribuição por um ato oficial.
9. Funcionários não serão reembolsados diretamente ou por aumentos salariais por contribuições ou despesas políticas pessoais.
10. A empresa não pode pressionar ou coagir funcionários para realizar gastos políticos pessoais e tampouco retaliar funcionários que não realizem esses gastos.
11. A empresa deve publicar anualmente em seu *website* o seu código de conduta para gastos políticos empresariais.

Para conhecer a íntegra do *Open Windows*, documento com orientações para empresas produzido pelo Center for Political Accountability, acesse [www.politicalaccountability.net/index.php?ht=a/GetDocumentAction/i/611](http://www.politicalaccountability.net/index.php?ht=a/GetDocumentAction/i/611).

## Manual de Boas Práticas

Outra iniciativa que merece registro, embora seja voltada para uma realidade específica, é o **Manual de Buenas Prácticas para Donaciones Políticas**, produzido em 2003 pelo Centro de Estudios Públicos do Chile. O documento concentra-se na análise da legislação eleitoral e partidária chilena. Segundo o manual, a legislação anterior não dava muita margem para empresas que desejassem contribuir legalmente para partidos e candidatos. Em 2003, uma nova legislação criou três vias para que as empresas pudessem contribuir legalmente. O manual descreve a nova legislação e compara quatro vias para contribuições políticas – as três legais e a via informal.

*Para saber mais sobre o Manual de Buenas Prácticas para Donaciones Políticas, feito pelo Centro de Estudios Públicos do Chile, acesse [www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_3223.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3223.html).*

## Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral

Finalmente, outra iniciativa da sociedade civil relacionada ao financiamento político por parte das empresas é do próprio Instituto Ethos, que desde 2002 vem publicando em ano de eleições o manual **A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral**, que visa auxiliar as empresas a se posicionar diante do financiamento político.

As edições anteriores desta publicação (2002, 2004, 2006 e 2008) contavam, entre outros tópicos, com uma análise da legislação e considerações sobre a participação das empresas no processo eleitoral, trazendo também o **Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção**, ao qual as empresas podem aderir.

Especificamente em relação ao financiamento político, esse pacto assinala, entre outras propostas, que as signatárias se comprometem a:

- Somente realizar contribuições a campanhas eleitorais dentro dos estritos limites da lei;
- Ao fazê-lo, observar a forma, o lugar e os demais requisitos de legitimidade;
- Conferir o correto registro dos valores contribuídos na agremiação partidária responsável e perante o órgão da Justiça Eleitoral, denunciando qualquer irregularidade detectada.

A edição que ora apresentamos traz uma série de sugestões de como as empresas socialmente responsáveis podem aplicar, na prática, os princípios acordados no Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, com o objetivo de orientar seu comportamento em relação ao financiamento político.

*Para conhecer as edições anteriores da publicação A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral, acesse estes endereços. Edição 2002: [www.uniethos.org.br/\\_Uniethos/Documents/eleitoral.pdf](http://www.uniethos.org.br/_Uniethos/Documents/eleitoral.pdf); Edição 2004: [www.uniethos.org.br/\\_Uniethos/Documents/proc%20 eleit%202004%20WEB.pdf](http://www.uniethos.org.br/_Uniethos/Documents/proc%20 eleit%202004%20WEB.pdf); Edição 2006: [www.uniethos.org.br/\\_Uniethos/Documents/proc%20 eleit%202006\\_web.pdf](http://www.uniethos.org.br/_Uniethos/Documents/proc%20 eleit%202006_web.pdf); e Edição 2008: [http://www.ethos.org.br/\\_Uniethos/Documents/ProcesEleit2008\\_web.pdf](http://www.ethos.org.br/_Uniethos/Documents/ProcesEleit2008_web.pdf).*

Não se fazem eleições sem dinheiro. No Brasil, o financiamento das campanhas políticas é majoritariamente privado, com grande parte dos recursos tendo origem em empresas. Fazer doações para partidos políticos ou candidatos é um ato legal e legítimo, mas alguns aspectos do financiamento político podem levantar questões éticas ou preocupações em relação aos riscos inerentes a um posicionamento político e a uma participação financeira da empresa no decorrer do processo eleitoral.

Para ajudar as empresas a lidar com essas e outras questões éticas, há dois compromissos voluntários, já citados, que elas podem assumir. O primeiro são os Princípios Empresariais para Combater o Suborno, lançados pela Transparency International em 2002 e depois adotados pelo Fórum Econômico Mundial. O segundo é o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, iniciado em 2006 pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, o UniEthos – Formação e Desenvolvimento da Gestão Socialmente Responsável, a Patri Relações Governamentais & Políticas Públicas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e o Comitê Brasileiro do Pacto Global.

Os Princípios Empresariais para Combater o Suborno propõem um conjunto de compromissos concretos para envolver o setor empresarial no combate à corrupção. O documento inclui um programa de implementação que orienta a empresa quanto à necessidade de demonstrar o envolvimento da direção com os compromissos assumidos e adequar as políticas de comunicação interna, treinamento e supervisão às mudanças propostas. Além disso, é necessário haver uma verificação externa quanto à implementação dos compromissos assumidos pela empresa. Existe documentação detalhada orientando as empresas quanto à implementação deste compromisso.<sup>24</sup>

O Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção contém um conjunto de diretrizes para nortear empresas e entidades no seu relacionamento com o poder público. São orientações baseadas na Carta de Princípios de Responsabilidade Social do Instituto Ethos, na Convenção da ONU contra a Corrupção, no 10º princípio do Pacto Global e nas diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O compromisso das empresas com esse pacto, por adesão voluntária, representa sua disposição de lidar com questões relacionadas à corrupção de forma ética e efetiva.

Ao aderir ao pacto, a empresa assume o compromisso de implantar procedimentos de orientação e controles preventivos contra a corrupção na gestão de seus processos internos e de suas relações comerciais. A adesão ao pacto pode ser feita pelo site [www.empresalimpa.org.br](http://www.empresalimpa.org.br).

A seguir, elencamos cinco princípios ou sugestões de como as empresas socialmente responsáveis podem pautar seu comportamento em relação ao financiamento político. Essas cinco sugestões são orientações para a aplicação do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção (ver Anexo 1) e dos Princípios Empresariais para Combater o Suborno, no que toca ao tema do financiamento político.

<sup>24</sup> Os Princípios Empresariais para Combater o Suborno (Business Principles for Countering Bribery) e os documentos para sua implementação estão disponíveis em português, em versão eletrônica, podendo ser encontrados no site [www.www.transparency.org/index.php/global\\_priorities/private\\_sector/business\\_principles](http://www.www.transparency.org/index.php/global_priorities/private_sector/business_principles), onde também se encontra a versão original em inglês.

## Cinco Princípios de uma Empresa Ética e Transparente

- I. Cumprir integralmente a legislação, especificamente no que diz respeito à transparência do financiamento e a não buscar vantagens indevidas;
- II. Não apoiar partidos ou candidatos com histórico de corrupção;
- III. Definir e tornar pública a postura da empresa em relação ao financiamento político;
- IV. Identificar áreas de vulnerabilidade da empresa em relação ao financiamento político e promover o engajamento em projetos de reforma;
- V. Cobrar do candidato apoiado um compromisso público contendo propostas claras e metas quantificadas, especialmente em relação às políticas sociais e ambientais.

### I. Cumprir integralmente a legislação

A primeira preocupação de uma empresa que deseje participar do processo democrático por meio do financiamento político deve ser com o cumprimento integral da legislação. Como vimos anteriormente, a legislação brasileira, comparada à de outros países, impõe poucas limitações à participação do setor privado no financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais. Além da proibição desse tipo de financiamento por entidades vinculadas ao setor público, entidades classistas e concessionários ou permissionários de serviços públicos, e da definição de um teto de financiamento por doador, tanto permeável como questionável<sup>25</sup>, as doações do setor privado não são limitadas pela lei. (*Para análise completa da legislação, ver capítulo 6.*) Como resultado, a maior parte das doações para campanhas no Brasil é proveniente de grandes contribuições de poucas empresas (*ver capítulo 5*).

Mais do que uma recomendação para uma empresa socialmente responsável, o cumprimento integral da legislação é uma obrigação de qualquer empresa que queira estar em dia com a Justiça de seu país. Dentro do contexto brasileiro, no qual empresas podem realizar contribuições milionárias dentro da lei, sua responsabilidade com o cumprimento da legislação tem importância especial.

Para cumprir a legislação, é necessário conhecer a lei "ao pé da letra", mas também se torna imperativo conhecer o "espírito da lei". A opção do legislador brasileiro por um sistema de financiamento sem severas limitações para doações políticas provenientes do setor privado veio casada com duas exigências básicas: primeiro, informar tanto a Justiça Eleitoral quanto os cidadãos sobre a origem e o destino do financiamento e, segundo, não vincular as doações a futuros favores por parte dos eleitos.

### **O problemático "caixa dois"**

O legislador brasileiro fez uma forte aposta na transparência do financiamento da política e a Justiça Eleitoral contribuiu com a implementação dessa exigência por meio de um sistema de prestação de contas informatizado, desde a prestação de contas até a divulgação dos dados ao público. No entanto, o efetivo cumprimento desses preceitos depende da

<sup>25</sup> A principal finalidade da definição de limites para o financiamento privado é a defesa de um patamar mínimo de equidade entre os financiadores, geralmente atingido pela definição de um valor máximo por doador. A legislação brasileira vincula o teto de doação ao poder aquisitivo das empresas/pessoas físicas, não contribuindo para maior equidade entre os doadores.

cooperação dos envolvidos. Mesmo que a responsabilidade imediata pela prestação de contas seja do candidato e do partido, o doador tem um papel importante nesse contexto.

Os doadores são freqüentemente apontados como responsáveis pela omissão de doações na prestação de contas. Seriam as empresas que prefeririam que suas contribuições para campanhas ou partidos não sejam reveladas. Essas empresas optariam por doar recursos para o "caixa dois" por uma série de motivos: por temerem ter seu nome associado a escândalos de corrupção ou a políticos com mau desempenho de suas funções; por temerem retaliações caso seu candidato perca a eleição e seu adversário político seja eleito; e por utilizarem recursos do "caixa dois" da empresa para financiar o "caixa dois" das campanhas, entre outros motivos.

Mas há argumentos que pesam a favor da transparência e, conseqüentemente, contra o "caixa dois", sob o ponto de vista da empresa. Doações não declaradas podem ser justamente o estopim de escândalos, que ao serem veiculados pela imprensa poderão macular a imagem da empresa. Doações não declaradas podem ser mais facilmente usadas para fins ilegítimos, como compra de votos, ou desviadas para o bolso dos políticos envolvidos. Os riscos decorrentes da não declaração aumentam a chance de problemas subseqüentes para a empresa.

Empresas que têm um compromisso com o fortalecimento da democracia deverão sobrepor o valor da transparência a essas considerações. Caso a doação não possa ser feita de forma transparente, a opção mais correta é não doar.

### **Transparência nas ações**

Uma das armas mais poderosas no combate à corrupção e ao mau uso de recursos públicos e privados é a transparência. A legislação eleitoral brasileira já prevê a prestação de contas de partidos e candidatos, mas as empresas podem contribuir para um processo mais transparente ao assumir posturas proativas e ir além daquilo que a legislação exige.

Em primeiro lugar, a empresa pode ela mesma divulgar suas doações a partidos ou candidatos, por exemplo, em seu *site* na internet. Mesmo que a legislação não o exija, a regulação das eleições pelo TSE prevê, desde 2004, a prestação de contas voluntária dos doadores e fornecedores. O TSE providencia formulários específicos no seu *site* para isso. A Justiça Eleitoral confronta essas informações com as prestadas pelos candidatos e partidos. A partir das eleições de 2008, o TSE decidiu que esses dados prestados voluntariamente sejam divulgadas periodicamente ao público durante a campanha eleitoral.<sup>26</sup> Ao informar a Justiça Eleitoral sobre as doações efetuadas durante as eleições de 2008, o doador empresarial manifesta seu compromisso com uma prestação de contas fidedigna e completa e com o direito da sociedade de conhecer as doações antes das eleições.

De qualquer forma, é muito importante que a empresa acompanhe a prestação de contas de partidos e candidatos, para ver se suas doações foram registradas corretamente. Mesmo empresas que não fizeram doações deveriam ter por hábito acompanhar a prestação de contas de partidos e candidatos para ver se o nome de sua empresa não foi utilizado indevidamente.

Além disso, as empresas socialmente responsáveis podem dar um passo adiante e priorizar o financiamento a partidos e candidatos que se comprometam a divulgar antecipadamente suas receitas ao eleitorado. A empresa pode incentivar os candidatos para que informem as doações à Justiça Eleitoral já durante a campanha, mesmo que a legislação limite a obrigação da prestação de contas pré-eleitoral aos gastos dos candidatos.

### **Vantagens para o país, não para a empresa**

A decisão de participar do processo eleitoral por meio do financiamento político não deve ser tomada com o objetivo de obter vantagens para a empresa ou para seu setor de atuação. A adoção na prática desse princípio pode esbarrar na definição daquilo que seria uma vantagem obtida indevidamente. O universo das vantagens que poderiam ser obtidas por intermédio do financiamento político é vasto, mas geralmente uma vantagem indevida é aquela que beneficia somente uma empresa ou um setor, muitas vezes em prejuízo de outras empresas ou setores, e/ou não teria sido obtida caso a empresa ou setor não tivesse apoiado financeiramente o partido ou candidato.

<sup>26</sup> Na adoção dessa medida, o TSE seguiu uma sugestão específica deste projeto do Instituto Ethos e da Transparency International.

A busca de vantagens indevidas não só é ilegal, antiética e moralmente condenável como também corrói o sistema democrático e prejudica a economia do país a médio e longo prazos.

## II. Não apoiar partidos ou candidatos com histórico de corrupção

As empresas que valorizam a responsabilidade social e a própria democracia devem conhecer o histórico dos candidatos ou partidos que pretendem apoiar, de modo a não financiar políticos ou partidos que comprovadamente tenham se envolvido em episódios de corrupção anteriormente.

A preocupação com o histórico ético do partido ou candidato é tão ou mais importante do que sua ideologia, as políticas que defende ou mesmo seu desempenho como administrador ou legislador público. Além de ser extremamente prejudicial para o país e para a consolidação democrática, a associação com a corrupção pode prejudicar seriamente a imagem da empresa e sua posição no mercado. Nesse sentido, é conveniente que os candidatos ou partidos financiados por empresas socialmente responsáveis não só não tenham tido nenhuma condenação por corrupção como também não estejam associados a escândalos recorrentes de corrupção, mesmo que ainda não comprovados.

A Lei de Inelegibilidade<sup>27</sup> declara inelegíveis os candidatos que tenham perdido seus mandatos por quebra de decoro parlamentar, por absenteísmo não autorizado, por terem sido condenados criminalmente em sentença transitada em julgado ou por terem infringido alguma das proibições estabelecidas no artigo 54 da Constituição Federal, que basicamente proíbe os parlamentares de estabelecer relações preferenciais com elementos do setor privado. A legislação brasileira deu um grande passo à frente em junho 2010, quando o Congresso aprovou e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a lei "Ficha Limpa", que torna inelegíveis os candidatos condenados pela Justiça.<sup>28</sup> A aprovação desse projeto foi antecedida por uma grande mobilização da sociedade, com a coleta de 1,3 milhões de assinaturas, pressionando o Congresso.

A aplicação da lei dependerá em grande parte da vigilância da sociedade e da atuação da Justiça Eleitoral. No entanto, independentemente das decisões judiciais e em apoio a elas, o engajamento das empresas se torna especialmente importante. Os candidatos inaptos não deveriam receber doações de empresas comprometidas com o fortalecimento da integridade no setor público.

Os dados referentes ao histórico do candidato são de caráter público, mas nem sempre disponíveis com a facilidade de acesso desejável. Uma possibilidade de manifestar o compromisso com candidatos íntegros é a cooperação em iniciativas para organizar bancos de dados sobre candidatos a cargos eletivos.

## III. Definir e tornar pública a postura da empresa em relação ao financiamento político

As empresas têm uma série de escolhas a fazer antes de decidir participar do processo eleitoral por meio do financiamento de partidos e campanhas. Essas escolhas são decorrentes de situações empíricas, mas têm profundas implicações para o tipo de democracia que se está estimulando.

A importância dessas escolhas é tal que é recomendável que as empresas realizem essa discussão antes do período eleitoral e produzam um documento, uma declaração de postura da empresa em relação ao financiamento político. A elaboração e a divulgação desse documento são posturas proativas que contribuirão para a lisura, confiabilidade e transparência do processo político.

A primeira escolha é também a mais básica:

- **Contribuir financeiramente para partidos e campanhas eleitorais ou não?**

<sup>27</sup> Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990, que evoca os artigos 54 e 55 da Constituição Federal.

<sup>28</sup> A Lei Complementar nº. 135, de 4 de junho de 2010, define uma lista de infrações e crimes que excluirão candidatos das eleições caso estes tenham sido julgados e condenados por um órgão colegiado da Justiça, tido suas contas reprovadas por irregularidade insanável ou perdido ou renunciado a mandato eletivo.

Muitos países não permitem a participação de empresas no financiamento político. O estudo feito pela Idea Internacional em 2003 revelou que, de 111 democracias estudadas, 22 países, ou 20% dos países pesquisados, proibiam as contribuições empresariais. Entre os países desenvolvidos, esse percentual é um pouco maior: em 30,8% dos países membros da OCDE, as contribuições empresariais são vetadas.

Um argumento contra as contribuições empresariais para partidos e campanhas é a consideração de que as eleições são o momento em que os **cidadãos** escolhem seus representantes. As doações para partidos e candidatos são uma maneira de expressar preferência eleitoral e, portanto, somente contribuições de pessoas físicas deveriam ser permitidas. Essa posição foi expressa, por exemplo, pela presidente do Chile, Michelle Bachelet, quando comentou que “as empresas não votam; são as pessoas que votam”.<sup>29</sup>

As empresas também podem optar por se abster do financiamento político como forma de evitar pressões indevidas por parte de partidos ou candidatos. Os riscos de que a reputação da empresa seja prejudicada por associação a escândalos de corrupção ou de tráfico de influência afastam muitas empresas do financiamento político.

Mas também existe um forte argumento em favor da opção de empresas pelo financiamento político: ao escolherem contribuir para partidos ou candidatos, as empresas estão financiando o próprio processo democrático.

Caso tenha optado pelo financiamento político, a empresa se depara com a segunda escolha:

- **Fazer contribuições para partidos políticos (durante o período eleitoral ou fora dele) ou para candidatos?**

A democracia representativa moderna requer partidos políticos sólidos, com plataformas políticas bem definidas. Além disso, no Brasil legalmente só é possível se candidatar por intermédio de partidos políticos. Faz sentido então o argumento de que o fortalecimento dos partidos políticos é o fortalecimento da própria democracia.

Por outro lado, em determinadas instâncias existem candidatos cujos históricos e propostas têm identidade com o perfil da empresa. Especialmente no caso de eleições para o legislativo, nas quais existem vários candidatos por partido, a doação para candidatos e não para partidos pode ser a opção da empresa. De qualquer forma, deve-se ter em mente que o financiamento de um candidato aumenta o risco de dependência entre este e seu doador. Muitas vezes, pela própria estrutura de financiamento de campanhas no Brasil, o candidato depende de poucos financiadores, criando situações pouco saudáveis em relação à sua independência depois de eleito.

Finalmente, as empresas têm uma terceira escolha a fazer antes de optarem por participar do financiamento político:

- **Deve-se ou não autorregular o montante de recursos destinados para as campanhas eleitorais?**

A legislação brasileira prevê um limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição para as empresas que desejarem doar dinheiro para partidos ou candidatos, mas não estipula limites para o montante que um candidato pode receber de uma mesma empresa. Assim, podem existir situações em que um candidato tenha até 100% de seus recursos recebidos de uma única empresa. Essa situação não é ilegal, mas é possível que uma identificação tão estreita entre o candidato ou partido e a empresa leve a indagações sobre a atuação futura do candidato, se eleito.

Há alguns caminhos para a empresa reduzir essa dependência. Uma possibilidade é a doação a partidos políticos em lugar de doações a candidatos individuais. Doações a partidos tendem a ser diluídas em um volume maior de contribuições.

#### **IV. Identificar áreas de vulnerabilidade da empresa em relação ao financiamento político e promover o engajamento em projetos de reforma**

Esta quarta sugestão se refere a uma postura proativa que pode ser tomada pelas empresas na sua relação com o poder público. Essa postura visa evitar o risco de pressões por parte de representantes do poder público para que empresas efetuem doações a determinados partidos e candidatos.

<sup>29</sup> Discurso proferido por Michelle Bachelet em 23 de novembro de 2006, ao anunciar a agenda de seu governo em relação à probidade, transparência e modernização. Para ver a íntegra, acesse [www.modernizacion.cl/1350/article-137949.html](http://www.modernizacion.cl/1350/article-137949.html).



As vulnerabilidades existem especificamente em áreas de baixa regulação, em que há mais espaço para trocas ilícitas entre representantes do poder público e do poder privado. A identificação das áreas nas quais a empresa é vulnerável em sua relação com o poder público é importante para combater essas deturpações ou distorções de ambos os lados. Essas áreas ou zonas de vulnerabilidade podem abranger um grande número de itens, como contratos com o governo, negociação de dívidas fiscais ou previdenciárias, afrouxamento de fiscalização, trânsito de informações privilegiadas, entre outras. A empresa preocupada com a boa administração de seus recursos, com a concorrência econômica sem distorções e com os valores democráticos terá um interesse intrínseco em abordar essas brechas no funcionamento do Estado.

Assim como pode haver deturpações e distorções por parte de determinados agentes do setor público, também é possível que exista um cenário de deturpações ou distorções do lado empresarial. A postura proativa consiste em identificar as vulnerabilidades da empresa ou de seu setor de atuação e agir de forma individual ou coletiva para saná-las.

## V. Cobrar do candidato apoiado um compromisso público contendo propostas claras e metas quantificadas, especialmente em relação às políticas sociais e ambientais

A quinta sugestão remete ao problema do abandono pelos candidatos eleitos de suas promessas de campanha. Esse é um problema grave, que perpassa o espectro político e leva ao desencanto com a política e à disseminação da idéia de que o processo político é incapaz de absorver as demandas sociais e produzir soluções para os problemas públicos.

As empresas podem contribuir para mudar essa situação ao exigir de seus candidatos compromissos públicos com suas promessas de campanha, ao demandar que essas promessas sejam concretas, claramente descritas e com metas quantificadas e, finalmente, ao cobrar dos candidatos eleitos o efetivo cumprimento dessas metas.

A cidade de São Paulo recentemente aprovou uma emenda à Lei Orgânica do Município<sup>30</sup> (ver Anexo 2) que obriga seus próximos prefeitos a divulgar um programa de metas detalhado até 90 dias após assumir o cargo, devendo esse plano de governo conter "as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da administração pública municipal, subprefeituras e distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da Lei do Plano Diretor Estratégico".

Mas, levando em conta que somente o compromisso, sem a participação e cobrança da população, da imprensa, de entidades e de associações, não é suficiente, a emenda também determina ampla divulgação do Programa de Metas, debate público mediante audiências públicas e prestação de contas semestral do cumprimento das metas, com divulgação de um relatório anual.

O Programa de Metas aprovado pela prefeitura paulistana nasceu de uma iniciativa da sociedade civil, o Movimento Nossa São Paulo, e é um exemplo feliz de como a participação da sociedade civil pode contribuir para melhorar a administração pública e o processo político.

As empresas brasileiras, como maiores financiadoras de campanha do país, estão em posição única para exigir que candidatos em campanha formulem propostas concretas e quantificáveis e que candidatos eleitos respeitem e cumpram esses compromissos. Caberá então aos eleitores escolher dentre as propostas apresentadas aquelas que melhor atendam às suas demandas e ao conjunto da sociedade e cobrar o cumprimento dos compromissos de campanha.

### A força do coletivo

Muitos dos temas aqui abordados ganharão mais força e peso político quando tratados em uma **ação coletiva** das empresas que subscrevem estes princípios. Ao firmar uma posição conjunta, as empresas estão enviando uma poderosa mensagem, que poderá lhes trazer benefícios em diferentes âmbitos:

1. Indica aos consumidores dos produtos ou serviços da empresa sua disposição de participar do processo democrático de maneira consciente, transparente e ética;

<sup>30</sup> Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo nº. 08/07.



2. Indica aos políticos os limites e os procedimentos preferenciais da empresa em relação ao financiamento político, o que pode, inclusive, protegê-la de pressões indevidas;
3. Mostra às autoridades a disposição da empresa de contribuir para a transparência no processo eleitoral;
4. Indica para os parceiros de negócios da empresa que sua postura ética não se restringe à sua atuação no mercado e estimula outras empresas a agir da mesma forma.

A contribuição do setor privado com a consolidação da democracia passa também pelo seu papel no financiamento de partidos e eleições. As empresas, que têm um peso fundamental no financiamento das campanhas e de partidos políticos no Brasil, também têm a oportunidade de contribuir para a integridade desse processo, assumindo coletivamente compromissos que fortaleçam o cumprimento da legislação atual e ao mesmo tempo semeiem novas idéias a respeito do aperfeiçoamento do sistema de financiamento político no Brasil.

## **Quadro-Resumo das Sugestões para a Ação de Empresas Socialmente Responsáveis em Relação ao Financiamento Político**

### **I. Cumprir integralmente a legislação.**

- Declarar à Justiça Eleitoral, em formulário próprio, as doações feitas para partidos e candidatos;
- Divulgar no site da empresa as doações feitas para partidos e candidatos;
- Caso a divulgação da doação não seja do interesse da empresa, a melhor opção é não doar;
- Assegurar-se de que os partidos e candidatos estão declarando adequadamente as doações da empresa;
- Priorizar o financiamento a partidos e candidatos que se comprometam com a divulgação antecipada de suas contas partidárias e de campanha;
- Não buscar obter vantagens indevidas por meio do financiamento político.

### **II. Não apoiar partidos ou candidatos com histórico de corrupção.**

- Procurar conhecer o histórico do candidato tanto em termos de seu desempenho anterior em cargos públicos como em termos éticos;
- Cooperar com iniciativas para organizar bancos de dados sobre candidatos a cargos eletivos.

### **III. Definir e tornar pública a postura da empresa em relação ao financiamento político.**

- Decidir sobre contribuir ou não para partidos e campanhas;
- Decidir sobre doar para partidos políticos ou para candidatos;
- Decidir sobre autorregulação do montante destinado ao financiamento político.

### **IV. Identificar áreas de vulnerabilidade da empresa com relação ao financiamento político e promover o engajamento em projetos de reforma.**

- Identificar as áreas de vulnerabilidade;
- Escolher entre atuar individual ou coletivamente.

### **V. Cobrar do candidato apoiado um compromisso público contendo propostas claras e metas quantificadas, especialmente em relação às políticas sociais e ambientais.**

- Exigir dos candidatos compromisso público com suas promessas de campanha;
- Tais promessas devem ser concretas, claramente descritas e conter metas quantificáveis;
- Cobrar dos candidatos eleitos o efetivo cumprimento dessas metas.

### Abracci<sup>31</sup>

A Articulação Brasileira contra a Corrupção e Impunidade (Abracci) é uma rede de organizações engajadas na luta contra a corrupção. Ela articula as ações dessas organizações e faz a ponte com o movimento internacional contra a corrupção, encabeçado pela Transparency International.

### Instituto Ágora<sup>32</sup>

O Ágora em Defesa do Eleitor e da Democracia é uma entidade da sociedade civil sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para o alargamento da cidadania por meio do investimento em educação e incentivo à participação política, com a implantação das Ouvidorias do Eleitor, mecanismo de interferência na governabilidade. Tem por visão a implantação dessas ouvidorias nos municípios do território nacional.

### Amarribo<sup>33</sup>

A Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo) é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, que atua em sinergia com a sociedade civil, a administração pública, lideranças políticas e a iniciativa privada para acompanhar a gestão dos bens públicos e a preservação dos valores e do patrimônio cultural da cidade de Ribeirão Bonito, em São Paulo. Teve atuação decisiva no processo de *impeachment* de um prefeito da cidade. No site da organização é possível fazer *download* do livro *O Combate à Corrupção nas Prefeituras*, no qual a experiência de enfrentamento da corrupção no município é relatada.

### Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)<sup>34</sup>

O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) é uma rede formada por entidades da sociedade civil, movimentos, organizações sociais e religiosas, que tem como objetivo garantir a aplicação da Lei 9.840, de combate à corrupção eleitoral<sup>35</sup>. Instituído durante o período eleitoral de 2002, o MCCE ampliou sua atuação e hoje funciona de forma permanente, com ações em todo o país. No site da organização há um dossiê com os 623 casos de políticos cassados por corrupção eleitoral.

<sup>31</sup> Para informar-se sobre a Abracci, acesse <http://abracci.ning.com/>.

<sup>32</sup> Para mais informações sobre o Instituto Agora, acesse [www.institutoagora.org.br](http://www.institutoagora.org.br).

<sup>33</sup> Para conhecer melhor a Amarribo, acesse [www.amarribo.org.br](http://www.amarribo.org.br).

<sup>34</sup> Para saber mais sobre o MCCE, acesse [www.lei9840.org.br](http://www.lei9840.org.br).

<sup>35</sup> A Lei 9.840 foi sancionada em 28 de setembro de 1999.

## Transparência Brasil<sup>36</sup>

A Transparência Brasil é uma organização independente e autônoma, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometidos com o combate à corrupção.

No *site* da organização, a ferramenta "Excelências" permite que o eleitor ou a empresa interessada em fazer uma doação a um político com mandato possa acompanhar a assiduidade do parlamentar, sua participação em comissões, apresentações de projetos, eventuais processos judiciais e os doadores de suas últimas campanhas. Outra ferramenta de busca, chamada "Às Claras", permite saber os financiadores de cada político eleito, bem como os investimentos que empresas e pessoas físicas realizaram nas recentes eleições.

## Voto Consciente<sup>37</sup>

O Movimento Voto Consciente é uma entidade cívica e apartidária formada por voluntários. O trabalho da organização é acompanhar o desempenho dos vereadores nas câmaras municipais e dos deputados estaduais nas diversas assembleias, participando da discussão sobre políticas públicas e acompanhando o trabalho parlamentar.

## Movimento Nossa São Paulo<sup>38</sup>

O Movimento Nossa São Paulo foi lançado em maio de 2007 a partir da percepção de que a atividade política no Brasil, as instituições públicas e a democracia estão com a credibilidade abalada perante a população. Com proposta de expansão em rede, sem presidência ou diretoria, o movimento reúne aproximadamente 400 organizações da sociedade civil localizadas na metrópole. A principal proposta do movimento é comprometer a sociedade e as futuras administrações municipais com um plano de metas capaz de oferecer melhorias significativas na qualidade de vida do paulistano.

Em fevereiro de 2008 o Movimento Nossa São Paulo conseguiu uma importante vitória: a aprovação de da Emenda nº. 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo (*ver Anexo 2*), que instituiu a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo, bem como sua prestação de contas para a população. Com a lei aprovada, o governante da maior cidade do país tem 90 dias, a partir de sua posse, para divulgar suas ações estratégicas, com indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da administração municipal.

<sup>36</sup> Para mais informações sobre a Transparência Brasil, acesse [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br).

<sup>37</sup> Para saber mais sobre o Movimento Voto Consciente, acesse [www.votoconsciente.org.br](http://www.votoconsciente.org.br).

<sup>38</sup> Para conhecer melhor o Movimento Nossa São Paulo, acesse [www.nossasaopaulo.org.br](http://www.nossasaopaulo.org.br).

# ANEXO 1

## Compromisso contra a Corrupção

**A** adoção de procedimentos corretos no financiamento de campanhas eleitorais pressupõe um comprometimento maior das empresas com o combate à corrupção em geral. Para encorajar o engajamento público do meio empresarial nessa luta foi lançado o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, uma iniciativa conjunta do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, do UniEthos – Formação e Desenvolvimento da Gestão Socialmente Responsável, da Patri Relações Governamentais Et Políticas Públicas, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e do Comitê Brasileiro do Pacto Global.

O documento contém uma série de diretrizes e procedimentos a serem adotados pelas empresas e entidades signatárias no relacionamento com os poderes públicos e com o mercado. Seu teor foi baseado na Carta de Princípios de Responsabilidade Social do Instituto Ethos, na Convenção da ONU contra a Corrupção, no 10º. princípio do Pacto Global e nas Diretrizes para as Empresas Multinacionais da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O texto final foi apresentado em 22 de junho de 2006, durante a Conferência Internacional 2006 – Empresas e Responsabilidade Social, promovida pelo Instituto Ethos em São Paulo. Para chegar aos termos definitivos, uma ampla discussão foi realizada. Em duas edições do Seminário Internacional Desafios para o Combate à Corrupção: o Papel das Empresas – uma em São Paulo, em outubro de 2005, e outra no Rio de Janeiro, em novembro do mesmo ano – empresários de diversos setores puderam contribuir para a elaboração do conteúdo. O texto permaneceu disponível para consulta pública desde seu lançamento, em 9 de dezembro de 2005, Dia Internacional contra a Corrupção, até 13 de março de 2006, permitindo que os interessados enviassem novas contribuições.

Ao aderir ao pacto, a empresa assume o compromisso de implantar procedimentos de orientação e controles preventivos contra a corrupção na gestão de seus processos internos e de suas relações comerciais. Dentre esses procedimentos está a adoção do comportamento proposto nesta publicação em relação ao financiamento de campanhas eleitorais.

A adesão pode ser feita pelo portal Empresa Limpa ([www.empresalimpa.org.br](http://www.empresalimpa.org.br)).

A seguir, a íntegra do documento.

## Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção

AS EMPRESAS E DEMAIS ORGANIZAÇÕES SIGNATÁRIAS DESTE PACTO,

- Conscientes de que a sociedade civil brasileira espera dos agentes econômicos a declaração de adesão a princípios, atitudes e procedimentos que possam mudar a vida política do país, assim como anseia pela efetiva prática de tais princípios;
- Desejosas de oferecer à nação uma resposta à altura das suas expectativas;
- Determinadas a propagar boas práticas de ética empresarial, que possam erradicar a corrupção do rol das estratégias para obter resultados econômicos;
- Cientes de que a erradicação das práticas ilegais, imorais e antiéticas depende de um esforço dos agentes econômicos socialmente responsáveis para envolver em tais iniciativas um número cada vez maior de empresas e organizações civis;

ASSUMEM PUBLICAMENTE OS COMPROMISSOS DE:

1. Adotar, ou reforçar, todas as ações e procedimentos necessários para que as pessoas que integram as suas estruturas conheçam as leis a que estão vinculadas, ao atuarem em nome de cada uma das Signatárias ou em seu benefício, para que possam cumpri-las integralmente, especialmente nos relacionamentos com agentes públicos<sup>1</sup>:

- § no exercício da cidadania;
- § na qualidade de integrante da coletividade e, portanto, constitucionalmente, agente do desenvolvimento sustentável.
- § como contribuinte;
- § na condição de fornecedor ou adquirente de bens ou serviços para ou do governo;
- § como postulante a, ou no exercício de concessão, autorização ou permissão, ou de vínculo equivalente com o governo<sup>2</sup>;
- § em qualquer outra condição ou com qualquer outro objetivo.

1.1. Para atingir tal objetivo, comprometem-se a implantar procedimentos internos para divulgação, orientação e respostas a consultas sobre os institutos jurídicos aplicáveis aos relacionamentos acima, incluindo, sem qualquer limitação, os dispositivos que tratam de:

- § corrupção ativa de atividades brasileiras e estrangeiras;
- § corrupção passiva;
- § concussão;
- § improbidade administrativa;
- § fraude em concorrência pública;
- § crimes contra a ordem econômica e tributária;
- § limites e formas das contribuições a campanhas eleitorais.

2. Proibir ou reforçar a proibição de que qualquer pessoa ou organização que atue em nome das Signatárias ou em seu benefício dê, comprometa-se a dar ou ofereça suborno, assim entendido qualquer tipo de vantagem patrimonial ou extrapatrimonial, direta ou indireta, a qualquer agente público, nem mesmo para obter decisão favorável aos seus negócios.

2.1. Para permitir a concretização do pactuado neste parágrafo, comprometem-se a:

- § elaborar, aprovar e determinar que sejam divulgados e cumpridos textos normativos internos (Código de Conduta Ética e/ou Política de Integridade) que expressem de forma inequívoca a proibição aqui declarada;
- § implantar programa de treinamento nos textos normativos internos;

<sup>1</sup> “Agente público” para os fins deste Pacto é toda e qualquer pessoa integrante da estrutura de qualquer um dos três poderes, de qualquer ente da federação, ou investida de poderes para representar um órgão público, seja funcionário, administrador, ocupante de cargo eletivo ou candidato a cargo eletivo.

<sup>2</sup> “Governo” é qualquer órgão ou repartição da administração pública direta ou indireta, incluindo fundações e organizações mantidas majoritariamente com recursos públicos, vinculado a qualquer dos três poderes de qualquer ente da federação.

- § implantar um sistema de comunicação e verificação das práticas éticas (Ouvidoria);
- § adotar um sistema financeiro que permita a individualização dos diversos tipos de receitas, despesas e custos, e que, além de atender aos requisitos legais, seja eficaz na prevenção contra pagamentos em desconformidade com os textos normativos internos, e favoreça a sua detecção.

3. Proibir ou reforçar a proibição de que qualquer pessoa ou organização que aja em nome das Signatárias ou em seu benefício faça contribuição para campanhas eleitorais visando a obtenção de vantagem de qualquer espécie ou com o objetivo de evitar perseguições ou preterições ilegais.

3.1. Para permitir o cumprimento do pactuado neste parágrafo, as Signatárias se comprometem a:

- § somente realizar contribuições a campanhas eleitorais dentro dos estritos limites da lei;
- § ao fazê-lo, observar a forma, o lugar e os demais requisitos de legitimidade;
- § conferir o correto registro dos valores contribuídos junto à agremiação partidária responsável e perante o órgão da Justiça Eleitoral, denunciando qualquer irregularidade que venham a detectar.

4. Proibir ou reforçar a proibição de que qualquer pessoa ou organização que aja em nome das Signatárias, seja como representante, agente, mandatária ou sob qualquer outro vínculo, utilize qualquer meio imoral ou antiético nos relacionamentos com agentes públicos.

4.1. Para garantir a observância do disposto neste parágrafo as Signatárias se comprometem a:

- § implantar mecanismos internos de verificação e comprovação da proporcionalidade e razoabilidade dos pagamentos feitos a representantes, agentes, mandatárias e outras pessoas ou organizações com as quais mantenham vínculos afins;
- § dotar tais mecanismos internos de ferramentas que impeçam e revelem qualquer tentativa de burlar essa determinação de comportamento ético por ardis ou meios indiretos.

5. Divulgar para outros agentes econômicos, entidades e associações do relacionamento das Signatárias os princípios expressos no presente Pacto.

6. Apoiar e colaborar com os Poderes Públicos em qualquer apuração de suspeita de irregularidade ou violação da lei ou dos princípios éticos refletidos no presente Pacto, tornando disponível para eles seus livros, registros e arquivos, independentemente de ordem judicial, sempre em estrito respeito à legislação vigente.<sup>3</sup>

7. As Signatárias, ou qualquer pessoa ou organização que atue em nome das Signatárias ou em seu benefício, se comprometem a consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), da Controladoria Geral da União, a fim de verificar se as pessoas físicas ou jurídicas que atuam como fornecedores em sua cadeia produtiva foram declaradas inidôneas pela Administração Pública, evitando sempre que possível estabelecer relação de negócio com as pessoas sancionadas.

8. O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, a Patri Relações Governamentais Et Políticas Públicas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e o Comitê Brasileiro do Pacto Global, na condição de promotores do presente Pacto, assumem as responsabilidades adicionais de:

- § criar e tornar disponíveis em seu *site* as ferramentas necessárias à sua implementação, incluindo modelos de políticas de integridade e códigos de ética, ferramentas de implementação e gestão dos compromissos que formam o Pacto, casos de boas práticas e outras sugestões;
- § incentivar as entidades que apóiam as micro e pequenas empresas a implantar sistemas de orientação sobre os princípios legais que lhes permitam aderir e cumprir o presente Pacto.

9. As entidades que integram o Conselho de Mobilização e as demais entidades de classe signatárias deste Pacto assumem a responsabilidade adicional de:

- § tomar todas as iniciativas para que um número cada vez maior de empresas e organizações afiliadas venha a aderir ao presente Pacto.

<sup>3</sup> A cláusula 6 passou a ter uma nova redação a partir de 1º de agosto de 2006, por decisão do Comitê Organizador e do Conselho de Mobilização do Pacto.

## ANEXO 2

### Compromisso com um Plano de Governo

O Movimento Nossa São Paulo foi lançado em maio de 2007 a partir da percepção de que a atividade política no Brasil, as instituições públicas e a democracia estão com a credibilidade abalada perante a população. Com proposta de expansão em rede, sem presidência ou diretoria, o movimento reúne aproximadamente 400 organizações da sociedade civil localizadas na metrópole. A principal proposta do movimento é comprometer a sociedade e as futuras administrações municipais com um plano de metas capaz de oferecer melhorias significativas na qualidade de vida do paulistano.

Em fevereiro de 2008 o Movimento Nossa São Paulo conseguiu uma importante vitória: a aprovação de uma emenda à Lei Orgânica do Município (Emenda nº. 30 à L.O.M. nº. 08/07) que instituiu a obrigatoriedade de o prefeito elaborar e cumprir um programa de metas, bem como prestar contas para a população do que está sendo executado. Com a lei aprovada, o próximo governante da maior cidade do país terá 90 dias, a partir de sua posse, para divulgar suas ações estratégicas, com indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da administração municipal.

Leia a seguir a íntegra da emenda, que foi aprovada no início de 2008 e já vale para as próximas eleições.

#### Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo

(Projeto de Emenda à L.O.M. nº. 08/07)

*Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo, instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo.*

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO promulga:

Art. 1º. Fica acrescentado ao artigo 69 da Lei Orgânica do Município de São Paulo o artigo 69-A, com a seguinte redação:

"Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterà as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

- § 1º. O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no *Diário Oficial da Cidade* no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o *caput* deste artigo.
- § 2º. O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas, mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras.
- § 3º. O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas.
- § 4º. O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.
- § 5º. Os indicadores de desempenho serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios:
  - a. promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável;
  - b. inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;

- c. atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana;
- d. promoção do cumprimento da função social da propriedade;
- e. promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;
- f. promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;
- g. universalização do atendimento dos serviços públicos municipais, com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população.

§ 6º. Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo."

Art. 2º. Ficam acrescentados ao art. 137 da Lei Orgânica Municipal os §§ 9º. e 10º., com as seguintes redações:

"§ 9º. As leis orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 10º. As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal."

Art. 3º. Esta emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo entra em vigor na data de sua publicação.

**Câmara Municipal de São Paulo, em 26 de fevereiro de 2008.**