

O FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE PARTIDÁRIO-ELEITORAL:

ATTITUDES DO ELEITORADO

Antônio Lavareda
IPESPE e UFPE

Um crescente segmento da opinião pública brasileira considera a crise moral das instituições estatais brasileiras como a principal explicação para todos os outros problemas do país. O A. analisa até que ponto esta atitude ética é complementada por outros valores "universais". A análise é dirigida à questão específica do financiamento do processo eleitoral, envolvendo a origem, a quantia e a forma de utilização do "dinheiro político", baseada numa pesquisa com amostragem de 1.500 eleitores

A growing segment of Brazilian public opinion views the current morality crisis affecting Brazil's state institutions as the primary explanation for all other problems in the country. The author analyses to what extent this ethical attitude is complemented by other "universal" values. He directs his inquiry to a more specific question, that of financing the electoral process, which involves the origin, amount and form of utilization of "political money", based on a survey with a sample of 1,500 voters.

A maioria das análises dirigidas à identificação dos fatores que exercem influência nas intenções de voto, reportadas pelas pesquisas realizadas nessa campanha presidencial, vêm enfatizando o papel desempenhado pela percepção social da crise de moralidade das instituições do Estado, responsável, entre outras coisas, pelo fato de 80% dos

eleitores brasileiros simplesmente declararem que não acreditam nos políticos.¹

Para uma parcela cada vez mais significativa da opinião pública, a crise aludida assume o *status* de fato gerador, capaz de explicar todos as demais mazelas que acometem o país. Nesse sentido, as dívidas interna e externa, a inflação, os descaminhos das políticas sociais, enfim, o conjunto de problemas existentes é interpretado como rol de consequências das abusivas infrações às normas éticas, cometidas pelos integrantes das instituições políticas. A rotina faz de cada episódio divulgado pela imprensa apenas mais um exemplo. E em cada elemento denunciado o público vê uma amostra perfeita do estamento.

Cumprir observar que as transgressões éticas por parte das elites partidárias e governamentais, que atraem a indignação da nossa cidadania ao tempo da Nova República, não se restringem à violação dos códigos legais. Elas incluem, também, um amplo leque de práticas tradicionais na política brasileira, que somente agora passam a agredir a pauta de valores dos cidadãos. Independentemente da legalidade dos atos, a sociedade, aparentemente, começa a deslegitimar qualquer uso da autoridade ou do poder público para benefícios privados, rotulando-o como "corrupção".²

Essas ações podem ser analisadas, basicamente, sob duas perspectivas, embora tal distinção, com fins analíticos, dificilmente possa ser anotada em cada caso concreto. A primeira delas privilegia as explanações ao nível individual, dizendo respeito aos apetites e às fraquezas de cada infrator contemplado isoladamente. No segundo caso, a explanação desses atos se processa em nível estrutural, considerando-se fatores como: a) o tipo de organização burocrática; b) a falta de congruência do sistema legal às demandas sociais; c) a estratégia utilizada pelas forças políticas para assegurar apoio (financeiro, eleitoral etc.); d) e a qualidade do envolvimento dos cidadãos.³

A questão da organização burocrática, nessa ótica, se refere aos arranjos na máquina pública capazes de, através de obstáculos os mais diversos, incluindo-se a inércia, incentivarem os interessados a procurarem "por fora" do trâmite legal soluções mais rápidas para suas pendências.

As consequências da falta de congruência do sistema legal às demandas sociais, por seu turno, podem ser suficientemente observadas, no nosso caso, pelas "proibições" do jogo do bicho, da prostituição, das drogas leves etc., que conduzem à coopta-

1. Conforme a pesquisa do IBOPE com amostra nacional de 2.750 entrevistados, realizada em maio de 1989.

2. Não consta da pauta da opinião pública brasileira, salvo excepcionalmente, considerações relativas a infrações na conduta sexual dos políticos, a exemplo do que ocorre em outros países. A respeito, leia-se Anthony King, "Transatlantic Transgressions: A Comparison of British and American Scandals" in *Public Opinion*, dec/jan, 1985.

3. Conforme a abordagem de Nas, Price & Weber, "A Policy Oriented Theory of Corruption", *A.P.S.R.*, vol. 80, N. 1, march 1986. Acrescida de elementos da análise sobre estratégias partidárias e patronagem de Martin Shefter, *Patronage and Its Opponents: A Theory and Some European Cases*. Paper (mimeo.) University of Wisconsin, Madison, 1976.

ção pelos empresários desses setores de um sem número de autoridades.

Quanto às estratégias deliberadamente utilizadas pelas forças políticas, sem dúvida a principal explicação para o maior número de exemplos de malversação dos recursos do Estado, representam todo um elenco de práticas de *patronagem* — empregos públicos, benefícios particulares de toda ordem, imunidades etc. — servindo como instrumento básico para aquisição e manutenção do poder. É por intermédio desses mecanismos que, ao longo do tempo, a maioria dos políticos obtém apoio financeiro e os votos necessários para assegurar os cargos públicos eletivos. Isso envolve, conforme já foi dito, ações legais e ilegais: nomeação de correligionários, subsídios desarrastados, licitações fraudulentas, salários indiretos, “entourages” etc. É o predomínio da gramática personalista, que se estende por redes a todos os níveis das instituições estatais, variando de peso, naturalmente, nos diversos espaços em que se manifesta.

Por fim, e totalmente vinculado à questão imediatamente anterior, está o papel da participação da cidadania, que constitui a preocupação central deste texto. Desempenham, aí, um papel fundamental os valores predominantes no eleitorado, capazes — ou não — de inibirem os atores e de erradicarem os incentivos estruturais à corrupção, ou, pelo menos, de colaborarem nessa direção.

A *desonestidade* da maioria dos políticos e governantes presumida pela sociedade, atuando corrosivamente, contribui para a deslegitimação das instituições, e age como ingrediente central da *crise de representação* que se observa ao final da Nova República, com a dissolução dos vínculos psicológicos entre os cidadãos e o conjunto dos organismos representativos que compõem a base de sustentação da arquitetura democrática. Temos, assim, o mais frágil sistema partidário de toda nossa história republicana, cenário perfeito para as aventuras personalistas no terreno eleitoral.

Contudo, observada de um outro ângulo, essa crítica generalizada à conduta da elite política pode prometer conseqüências positivas a médio e longo prazo, à medida que denote uma melhoria da “qualidade de participação”. E que os mandatários percebam que passam a ser avaliados segundo novos parâmetros definidos no quadro de referências do eleitorado, com os quais as carreiras políticas deverão estar ajustadas.

Em outras palavras, a indignação coletiva atual, que atravessa as fronteiras dos grupos socioeconômicos, independentemente

das opções eleitorais através das quais conjunturalmente se manifesta, pode estar sinalizando a constituição de uma coalição social "universalista", majoritária, cimentada na repulsa à patronagem. O que, talvez, contribua para iniciar uma efetiva alteração nas estratégias de busca do poder utilizadas pela maioria dos políticos, pois vale lembrarmos que em todos os contextos onde a atividade partidário-governamental se orienta, predominantemente, para a distribuição de benefícios coletivos, verifica-se, também, uma forte presença das atitudes universalistas em meio ao eleitorado.⁴

Foge ao escopo desta abordagem a identificação das causas da eclosão da indignação referida, bem como o rastreamento de seus antecedentes na história política do país. Ao observarmos esse fenômeno, interessa-nos, apenas, examinar o grau de estruturação das atitudes nele envolvidas, para avaliarmos em que medida poderá, de fato, contribuir para a superação das estratégias políticas tradicionais.

4. Shefter, *op. cit.*. Também, Edson de Oliveira Nunes, "Tipos de Capitalismo, Instituições e Ação Social: Notas para uma Sociologia Política do Brasil Contemporâneo", *Dados*, vol. 28. N. 3, 1985.

1. As Eleições e o Dinheiro Político

A finalidade apontada nos conduziu à reflexão em torno de um fenômeno crítico da política democrática: as eleições.

Quase que superado na trajetória do nosso desenvolvimento ao longo do período de deturpação da vontade eleitoral, através de instrumentos os mais variados (da coação à fraude aberta), atualmente o principal questionamento ético da sociedade, nesse terreno se dirige para a questão do financiamento do empreendimento eleitoral, para a origem, volume e forma de utilização do "dinheiro político" nele envolvido. Aliás, dada a magnitude do custo das campanhas, parcialmente expresso nesta disputa presidencial nos orçamentos apresentados pelos partidos ao TSE, é praticamente inviável a mobilização dos recursos necessários apenas na proximidade do pleito, pelo que a captação das somas necessárias se torna uma tarefa permanente, atravessando todo o interregno eleitoral e tornando-se uma preocupação obsessiva da maioria dos políticos.

As disposições que normatizam a captação de fundos e os limites de gastos são apontadas como irrealis em diversos países, mas no caso brasileiro atingem o ridículo. Que dizer sobre o art. 95. da *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*, que estipula que as doações têm de limitar-se, no máximo, a 200 salários mínimos? E quanto às instruções do TSE que proíbem a contribuição de pessoas

jurídicas? Esses dois óbvios estímulos ao *caixa 2* são apenas exemplos da hipocrisia que envolve todos os aspectos de questão, até a “prestação de contas” no prazo de 30 dias após os pleitos. Alterações nessa legislação, com a introdução de elementos democratizantes, como a regulamentação do fundo partidário previsto na nova Constituição, tal como indica em projeto recente do Senador Fernando Henrique Cardoso, representam um passo imprescindível na modernização do nosso processo eleitoral. Na maioria das democracias consolidadas — EUA, Alemanha, Itália, Suécia, entre outras — o financiamento total ou parcial das campanhas pelo Estado foi o caminho escolhido para maior democratização dos pleitos.

Nesse particular, iniciamos a investigação, através de uma pesquisa exploratória, das opiniões do público com relação à questão do financiamento da atividade político-eleitoral, interessados em examinar, como afirmamos anteriormente, o grau de estruturação das atitudes hipoteticamente “universalistas” do eleitorado. Isso foi procedido com a aplicação de uma pequena bateria de questões a uma amostra de 1.500 membros, representativa dos eleitores urbanos do Estado de Pernambuco. As especificidades dessa unidade da Federação, cujo eleitorado é tradicionalmente destacado pelo grande interesse na atividade política, poderia apenas acentuar, acima da média do país, determinados traços de propensão à participação pública no financiamento dos partidos e das campanhas, seja diretamente (via doações), seja através do Estado.

2. O Financiamento dos Partidos e das Campanhas: As Atitudes do Eleitorado

A desvinculação da maioria do eleitorado (68%) com os integrantes do sistema partidário, anotada na Tabela 1, é sintomática da crise de representação que atravessamos. A alienação em relação aos partidos se mostra ainda mais aguda à medida que se eleva a faixa etária dos entrevistados. Chega quase a 80% o percentual dos eleitores com mais de 50 anos que não têm qualquer preferência partidária, não havendo associação linear com o grau de instrução dos mesmos.

Obviamente, não há razões para que os cidadãos sem identificação partidária se disponham a contribuir em dinheiro para um partido, por esse motivo a questão cujos dados são apresentados na Tabela 2 foi formulada, exclusivamente para os 32% que admitem uma preferência. As respostas revelam que ape-

nas um quarto desse grupo restrito aceita contribuir para o seu partido de preferência com alguma quantia em dinheiro. Mesmo entre os eleitores com formação universitária a quantidade não chega a um terço. A disposição de participação se correlaciona negativamente com as faixas etárias desse grupo. No extremo superior (eleitores de 50 anos e mais) desce para um quinto o número dos que se declaram dispostos ao apoio financeiro. O fato de que esse tópico, ao referir uma hipótese que incide sobre os recursos materiais dos entrevistados, traz à tona as desigualdades socioeconômicas existentes entre eles, alimentava uma expectativa de contraste muito mais acentuado entre os respondentes dos diferentes níveis de escolaridade (variável muito associada à renda no universo considerado). É surpreendente, portanto, constatar que não atinge o patamar de um terço a quantidade de eleitores possuidores de formação universitária dispostos a colaborar financeiramente com os partidos que declaram preferir.

TABELA 1

O(a) Sr.(a) simpatiza ou tem preferência por algum partido político ou não? (Menção Espontânea)

	Total	Idade				Instrução		
		16-17 anos	18-29 anos	30-40 anos	50+ anos	1º Grau	2º Grau	Superior
Indicaram alguma preferência %.....	32	37	37	33	22	31	36	31
Não tem preferência/ NS/NR %.....	68	63	63	67	78	69	63	69
Nº de casos	1.500	124	530	498	348	1.060	336	104
%.....	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa IPESPE, realizada entre 7 e 12 de julho/1989. Amostra do eleitorado urbano do Estado de Pernambuco, estratificada por sexo, idade e grau de instrução.

TABELA 2

O(a) Sr.(a) aceitaria contribuir com alguma quantia em dinheiro para o partido de sua preferência ou não? (Somente para aqueles que indicaram preferência partidária)

	Total	Idade				Instrução		
		16-17 anos	18-29 anos	30-40 anos	50+ anos	1º Grau	2º Grau	Superior
Sim %.....	25	28	26	24	21	23	28	31
Não %.....	66	59	66	68	67	66	66	62
NS/NR %.....	9	13	8	8	12	11	6	6
Nº de casos	479	46	193	164	76	325	122	32
%.....	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa IPESPE, realizada entre 7 e 12 de julho/1989. Amostra do eleitorado urbano do Estado de Pernambuco, estratificada por sexo, idade e grau de instrução.

Na conjuntura atual é facilmente verificável a elevada personalização da disputa eleitoral, atingindo um patamar nunca verificado nas nossas eleições passadas, e bastante superior, também, ao registrado nos demais países presidencialistas, inclusive os latino-americanos. Nas pesquisas de intenção de voto, a despeito das ligeiras flutuações, o número de reais indecisos (os que não escolhem nenhum nome na questão "fechada") é muito pequeno, próximo a 15%, faltando ainda vários meses para a eleição, o que revela um razoável envolvimento do eleitorado com o pleito deste ano. Esperávamos, assim, encontrar uma disposição razoável entre os entrevistados para colaborar financeiramente com a campanha de "seus" candidatos. Afinal, há uma clara percepção em meio à sociedade de que a disputa tem custos elevados. De outro lado, a imprensa tem sistematicamente denunciado a possível ilicitude dos recursos

postos à disposição das campanhas, divulgando desde insinuações sobre apoio de empresários através do empréstimo de imóveis, aviões etc., até conjecturas sobre verbas governamentais envolvidas. Isso combinado, deveria despertar no público "universalista" uma maior disposição para que a somatória das pequenas contribuições individuais, se não igualasse o peso do dinheiro não "ético", pelo menos diminuísse a sua importância relativa.

TABELA 3

O(a) Sr.(a) aceitaria contribuir com alguma quantia em dinheiro para ajudar a campanha do seu candidato?

	Total	Idade				Instrução		
		16-17 anos	18-29 anos	30-40 anos	50+ anos	1º Grau	2º Grau	Superior
Sim %.....	14	14	15	13	13	13	15	19
Não %.....	66	66	69	66	63	65	70	68
NS/NR %.....	20	19	16	20	24	22	14	12
Nº de casos	1.500	124	530	498	348	1.060	336	104
%.....	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa IPESPE, realizada entre 7 e 12 de julho/1989. Amostra do eleitorado urbano do Estado de Pernambuco, estratificada por sexo, idade e grau de instrução.

Mais uma vez os resultados surpreendem, como apresenta a Tabela 3. Apenas 14% do total da amostra admitem ajudar financeiramente o seu candidato preferido. Praticamente, não há distinções nesse particular entre as faixas etárias. E mais uma vez o contingente no topo da pirâmide social disposto a participar (abaixo de um quinto), fica muito aquém do esperado.

TABELA 4

De onde o(a) Sr.(a) acha que deveria vir o dinheiro necessário para ser gasto nesta e nas outras campanhas eleitorais (com material de propaganda, adesivos, cartazes etc.)?

	Total (*)	Idade				Instrução		
		16-17 anos	18-29 anos	30-40 anos	50+ anos	1º Grau	2º Grau	Superior
Do bolso do próprio candidato %.....	54	48	55	56	51	50	63	65
Do Estado (utilizando parte dos impostos) %.....	25	27	26	26	21	27	22	13
Dos empresários %.....	14	10	16	14	12	12	18	20
Da doação dos eleitores %.....	8	6	7	9	8	6	9	16
Dos partidos políticos %.....	6	8	7	4	5	5	9	9
De instituições de outros países %.....	2	0	3	3	1	2	4	2
Do dinheiro das mordomias %.....	2	2	2	2	3	2	2	3
Dos sindicatos dos trabalhadores %.....	2	1	2	1	2	1	3	6
(**)Outras respostas %.....	3	4	4	3	3	3	3	7
NS/NR %.....	25	31	21	22	33	2	4	4
Nº de casos	1.500	124	530	498	348	1.060	336	104
%.....	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa IPESPE, realizada entre 7 e 12 de julho/1989. Amostra do eleitorado urbano do Estado de Pernambuco, estratificada por sexo, idade e grau de instrução.

(*) — A soma é maior que 100% porque alguns entrevistados mencionaram mais de uma resposta.

(**) — Respostas mencionadas por menos de 1% dos entrevistados.

Como último tópico desse estudo exploratório, dirigimos o foco para as atitudes do público em face do financiamento da campanha sob uma perspectiva normativa. Procurando avaliar não o grau de conhecimento sobre a origem dos recursos efetivamente gastos, e sim indagando sua opinião sobre como deveria ser enfrentada a questão.

Chama atenção na Tabela 4 a esmagadora predominância da visão da campanha eleitoral como um *empreendimento privado*. Em respostas múltiplas, a maioria dos eleitores (54%) aponta o patrimônio de cada candidato como fonte ideal dos recursos a serem consumidos na campanha. Em distante segundo lugar, com apenas um quarto das citações, situam o financiamento público com recursos provenientes dos impostos. A indicação dos "empresários" como fonte vem em terceiro lugar com 14%, seguida das "doações dos eleitores" com 8%. O "partido" é a quarta indicação (6%). Foram citados, ainda, "o dinheiro das mordomias" (4%), de instituições de outros países" (2%) e "dos sindicatos dos trabalhadores" (2%) como outras possíveis fontes.

A ótica da eleição enquanto empreendimento privado encontra seu maior número de adeptos, em termos relativos, exatamente entre os eleitores de maior escolaridade. É grande a distância percentual do peso dessa posição entre os mais instruídos e certamente mais ricos (65%) e o que se observa entre os menos instruídos (50%). Na mesma direção, a idéia de utilizar-se recursos provenientes de impostos encontra entre os mais instruídos o menor percentual de adesão (13%).

3. Observações Finais

Não é singular no Brasil desta metade do século a eclosão na opinião pública de uma "indignação moralizante", assentando baterias contra os governantes e a classe política. Até o final dos anos 50, embora o udenismo mantivesse acesa na imprensa a chama "moralizadora" (que em alguns momentos, como na crise de Getúlio, assumiu grandes proporções), esse não era um tema que conseguisse permear todo o conjunto da sociedade. Mas, em 1960, afinal, foi o principal motor que em termos de massa impulsionaria a campanha vitoriosa de Jânio Quadros. E em todo o primeiro semestre de 1961 a sociedade se regalou com as dezenas de inquéritos na administração federal, as repartições escancaradas para "varrição" das irregularidades. Na primeira fase do governo militar de 1964 a caça aos "corruptos" também foi um elemento importante, servindo para assegurar suporte ao novo regime.

Contudo, em nenhum dos momentos apontados essa indignação coletiva provou ser suficientemente enraizada e duradoura. Examinando-se a agenda da opinião pública na fase final do Governo Goulart, percebe-se que as frustrações do curto período de Jânio Quadros haviam praticamente arquivado o tema da moralidade administrativa. Quanto ao governo militar, em sua continuidade foi esquecendo deliberadamente esse tema, cada vez mais incômodo para os próprios governantes.

A questão que desponta, agora, é se a atual ênfase moralizadora é algo tão transitório e conjuntural como se apresentou no passado, ou se, desta feita, revela um caráter novo, capaz, doravante, de atuar permanentemente, desempenhando um papel positivo na transformação do Estado.

Os resultados desse estudo exploratório possibilitam apenas uma reflexão preliminar.

A repulsa à desonestidade, à patronagem enquanto estratégia de ação política e administrativa, não se vê complementada por outras atitudes da sociedade. Ao contrário, essa repulsa convive, esquizofrenicamente, com uma visão "privatista" da política que, entre outros efeitos maléficos, teoricamente vedaria no terreno eleitoral a presença de todos os menos que ricos.⁵

Decerto, a extensão da *crise de representação* é responsável importante por esse cenário no qual apenas a negação parece se impor. Assim, independentemente de quem ganhe a eleição presidencial deste ano, dependerá das elites políticas, não só no executivo, mas principalmente no parlamento, utilizarem essa energia *construtivamente*, como uma espécie de alavanca para a Reforma do Estado. Tarefa mais ampla que a simples abolição da patronagem, porque inclui, além do redimensionamento do mesmo, outras medidas que possibilitem uma melhoria dos vínculos de representação dando-lhes transparência e densidade, a exemplo da antecipação do plebiscito para revisão da forma do governo e da mudança da legislação partidária eleitoral. Só assim poderemos ter um sistema de representação que na sua operação ajude a estruturar na opinião pública um conjunto de valores democrático-universalistas mais consistente. Se a Reforma não vier, 1989, como 1960, terá sido apenas mais uma oportunidade jogada fora.

Endereço do autor:

R. Manoel Joaquim de Castro, 353

Bairro Cidade Universitária

50730 — Recife — PE

5. Alguns tipos de "esquizofrenia" não se registram somente entre nós. Veja-se, a respeito, Douglas Cater, "Political Ethics", *Public Opinion*, nov/dec, 1986.