

CDU 324(81)

## O CUSTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

**Roberto Aguiar\***  
**Ph. D. pela University of**  
**London, Coordenador do Curso**  
**de Mestrado em Sociologia-**  
**CMS-PIMES-UFPE**

Em qualquer país do mundo campanhas eleitorais possuem custos financeiros elevados, embora não seja fácil o cálculo de quanto os partidos e os políticos gastam, efetivamente, nelas. Mesmo em países em que os custos financeiros das campanhas são relativamente baixos, ou postos sob severa vigilância por parte da Justiça, é possível se observar uma diferença entre aquilo que é oficialmente registrado pela contabilidade dos partidos e dos políticos e a quantidade de dinheiro que, na verdade, foi realmente gasto. No Brasil, esta diferença entre a contabilidade oficial das campanhas e o montante de dinheiro, de fato, usado é gigantesca, muito embora, repita-se, seja muito difícil fornecer dados absolutamente precisos sobre os custos das campanhas eleitorais visto que muitas das transações financeiras e comerciais nelas envolvidas são camufladas e algumas até mesmo ilegais.

A fim de que o cálculo possa ser confiável, o pesquisador terá de ser metuculoso e inovador na coleta dos dados, bem como não deixar de considerar os vários aspectos envolvidos nas eleições brasileiras. A coleta de dados terá de considerar não só informações comprováveis e possíveis de serem publicadas, mas como também aquelas que, em certos casos, além de não poderem ser publicadas podem até causar risco ao pesquisador. As fontes dos dados podem variar

---

\* Agradeço a Lia Parente Costa e Ricardo Santiago pelos comentários e críticas.

de livros de contabilidade a conversas, regadas a whisky. Do ponto de vista das eleições, propriamente ditas, o estudioso terá de considerar pelo menos dois aspectos fundamentais: um manifesto e outro latente. O primeiro, direta e claramente vinculado ao processo de provimento de cargos públicos por meio de votos; o segundo encoberto, sutil e funcional, responsável pela manutenção da estrutura de poder real e regulador das relações entre políticos e eleitores. Desta maneira, os custos financeiros terão de cobrir estes dois aspectos fundamentais das campanhas. As despesas vão, portanto, de gastos com empresas de publicidade à distribuição de dentaduras com eleitores, por exemplo.

Para ser eleito, o político depende de, pelo menos, dois grupos principais de apoio: os financiadores e a militância. Os primeiros garantem o aporte de recursos e os segundos se encarregam de transformar o dinheiro em votos. Com isto não se pretende reduzir o processo a uma mera compra-e-venda de votos. De fato o processo é mais complexo, como se espera demonstrar adiante, embora, não se possa negar que a simples compra de votos também ocorra.

Partidos e candidatos têm de pagar — e pagam caro — para terem suas mensagens divulgadas. A propaganda eleitoral tem, crescentemente, utilizado recursos que variam da distribuição de brindes à promoção de **shows**. Artistas, bonés, camisas, **buttons**, sandálias, fitas coloridas, panfletos, cartazes, **out-doors**, folhetos, **jingles**, espaços nos jornais, filmes, vinhetas, carros de som, foguetórios, apresentadores, tudo isto é muito caro. A organização e funcionamento dos comitês também envolvem custos elevados e a crescente utilização de pesquisas de opinião tem contribuído, ainda mais, para o aumento das despesas com a campanha. Estas despesas, contudo, não são muito difíceis de serem estimadas. As regras do mercado para este tipo de produto, de serviço ou de profissional são relativamente estáveis e bem conhecidas sendo possível o seu cálculo ainda que durante as campanhas eleitorais a demanda por tais serviços, produtos e profissionais fique aquecida, ocorrendo a conseqüente alta de preço. Além disto, registre-se que a maior parte dos contratos é **não-escrito**, com freqüentes pagamentos **por fora**.

A quantidade de dinheiro gasta com a militância é, ao contrário, bem mais difícil de ser estimada com precisão. Os militantes podem ser voluntários — o que não significa dizer que não existe custo envolvido em suas ações — ou puros mercenários. Quando voluntário, o militante freqüentemente

custeia a si próprio, pagando seu transporte e alimentação, por exemplo, quando integrante da classe média. Os de poucos recursos econômicos, porém, são financiados pelo partido ou pelo político, durante a mobilização. Assim, mesmo voluntários, os militantes recebem, além do material de propaganda, alguma forma de ajuda financeira. Os mercenários, os que **trabalham** em troca de remuneração, em favor de um partido ou de um candidato, estes podem significar rios de dinheiro.

O dinheiro gasto pelos políticos e pelos partidos, porém, não atinge necessariamente o bolso do eleitor comum. Ele é pago diretamente ao cabo eleitoral: alguém que possui influência sobre um número razoável de pessoas e que pode variar de líder comunitário a **coronel**, do interior ou do asfalto. O eleitor comum troca seu voto por coisas mais palpáveis e concretas do que dinheiro, se bem que também o faça por dinheiro vivo. Desde o pagamento das fotografias para os antigos títulos eleitorais ao pagamento de receitas médicas, tudo pode ser transacionado.

O cabo eleitoral tem sido, progressivamente, substituído pelo que se convencionou chamar de "**estrutura**". O trabalho do cabo eleitoral não foi eliminado. Ele continua encarregado de "**dar assistência**" aos eleitores, visitando-os e tratando de que seus pleitos sejam atendidos pelo político a quem serve. Ocorreu, no entanto, uma complexificação funcional: os antigos cabos eleitorais, cujo trabalho era quase integralmente desenvolvido em bases individuais, agora atuam de modo predominante integrados a um grupo. Esta pequena organização, com freqüência de base familiar, constitui uma "**estrutura**". Não raro, cada "**estrutura**" inclui um vereador, ou um prefeito ou um líder comunitário. Este pessoal custa muito dinheiro aos políticos e partidos e, de fato, possui um grande poder de controle sobre parte significativa do eleitorado. Comenta-se que, nas eleições governamentais de 1986, um dos grupos que financiaram um dos principais partidos em Pernambuco gastou perto de doze milhões de dólares, sendo a maior parte da verba canalizada para as "**estruturas**". O eleitor comum viu a cor deste dinheiro somente no transporte do dia da eleição, nas camisas, nos "**padrões**" (conjunto de camisas para times de futebol) que receberam, nas cervejas e nos churrascos que, porventura, tiveram direito, nas caiações de escola do bairro ou da liga de dominó da esquina.

Raros são os políticos que têm dinheiro próprio para, sozinhos, financiarem as caríssimas campanhas eleitorais brasileiras. A estimativa mais cautelosa dos gastos com a campanha eleitoral pernambucana, de 1936, sustenta que não menos de setenta milhões de dólares foram nela utilizados. Essa quantia aproxima-se de três por cento do Produto Interno Bruto do estado e transformou o voto pernambucano em um dos mais caros do mundo, custando perto de vinte dólares cada. Há quem veja na frenética atividade econômica, desenvolvida durante as campanhas eleitorais brasileiras, um mecanismo informal de distribuição de renda. É verdade que, pequenas empresas e um bom número de trabalhadores não-qualificados têm suas receitas acrescidas durante o período eleitoral. Mas, é também verdadeiro que os **benefícios** financeiros se concentram em setores mais privilegiados.

As campanhas são custeadas principalmente por banqueiros, por industriais, por comerciantes e por agropecuaristas. Empresas prestadoras de serviço ao estado têm sido, em geral, muito generosas em suas contribuições aos caixas dos partidos e dos políticos. Entre estas, as grandes companhias de construção civil têm se destacado, ganhando a fama de maiores financiadoras das últimas eleições. Claro está que o dinheiro doado não é só o oficialmente registrado pela contabilidade dos partidos, nem que ele vá, de maneira dominante e exclusiva, para os bolsos dos políticos. A troca é mais sutil e complexa.

O modo pelo qual o Poder está estruturado no Estado brasileiro tem feito com que, por um lado, se concentre nas mãos de uns poucos — em geral nas da tecnoburocracia do Executivo — e, por outro, transformado o parlamentar em um despachante, aquele que conhece as pessoas e o **jeitinho** que fazem as coisas andarem. Desta forma, parlamentares — vereadores, deputados ou senadores — são indispensáveis para que concorrências sejam abertas, ou ganhas, e, sobretudo, para que pagamentos sejam efetivados pelo estado. Como os recursos são sempre escassos, o estado está frequentemente atrasado no pagamento de seus compromissos. Assim, haverá sempre um parlamentar disposto a obter a liberação de recursos — devidos e não pagos — em troca de contribuições para seu partido, ou para sua própria campanha. Em consequência, de forma vesga, o estado se transforma também em financiador de políticos e de partidos. São notórias as liberações de recursos e a efetivação de pagamentos atra-

sados por parte da SUDENE, por exemplo, em eleições nordestinas. Comum também é a liberação de verba sem finalidade claramente especificada, por parte de Ministérios, Governos Estaduais ou de Agências Financiadoras públicas, durante o período eleitoral. Deste modo, com o vago rótulo de **assistência social**, boa quantidade de dinheiro público pode ser, na prática, utilizado para favorecer o partido governista, seja ele qual for.

As contribuições e doações feitas às campanhas eleitorais ocorrem dentro de certos trâmites. Mesmo quando à margem da Lei, elas não estão inteiramente fora de controle dos políticos e dos partidos. Na realidade, estes organizam cuidadosamente o controle financeiro das campanhas, o que tem feito subir o prestígio e o poder de seus **tesoureiros**. É verdade que, além do Caixa 2, os tesoureiros utilizam também outros meios não ortodoxos para lidar com o dinheiro da campanha.

Um dos recursos mais usados tem sido a abertura de conta bancária, em nome de duas pessoas, supostamente diretores de uma companhia. Os documentos, os nomes e a companhia são, obviamente, falsos e o gerente do banco tem pleno conhecimento disto. Para esta conta, as doações e contribuições fluem. Numa delas, destinada a financiar um partido em Pernambuco na campanha de 1986, mais de quatro milhões de dólares foram depositados, em menos de um mês de sua abertura.

Dinheiro de fonte mais controversa ainda pode vir a financiar políticos e partidos, no Brasil. Não raro, bicheiros e contrabandistas fazem significativas doações às campanhas eleitorais, como maneira de **limparem** seus dinheiros. Grandes traficantes de metais preciosos e de drogas — de cocaína, em particular — têm sido muito hábeis em se aproximarem de partidos e de políticos, dos mais diversos credos, como maneira de influírem no processo de tomada de decisões e assim, se **protegerem**. Não se esqueça, por fim, que contribuições extras também são feitas por organizações internacionais, legais ou ilegais, das mais variadas cores ideológicas. O dólar que aqui chega pode não vir apenas de Wall Street...

Contas feitas, os dados parecem autorizar-me a estimar que existe uma correlação entre o montante gasto na campanha e o valor dos vencimentos recebidos pelos parlamentares. De fato, em termos relativos, os parlamentares brasileiros situam-se entre os mais bem pagos do mundo. Mes-

mo que, em valor nominal, os norte-americanos recebam mais dólares que os parlamentares brasileiros, eles desfrutam de menos regalias, pagam mais impostos e vivem em uma economia mais cara. Assim, os cinqüenta mil dólares, aproximadamente, que um Deputado Federal recebe, por um ano no Brasil, termina sendo uma quantia bem superior, em termos de poder de compra, que os cerca de oitenta mil anuais, recebidos por Deputados Federais nos Estados Unidos.

A explicação para o valor dos rendimentos de parlamentares brasileiros assim, a mim me parece, não pode ser encontrada apenas no fato de que a classe média alta brasileira possui um padrão de consumo — e, portanto, de renda — dos mais elevados do mundo. É preciso, além disto, reconhecer que os salários — sejam eles de quaisquer naturezas — possuem relação direta com o tipo de trabalho desempenhado e o trabalho do parlamentar só pode ser desempenhado no exercício do mandato. Em conseqüência, é este, então, e não a atividade parlamentar propriamente dita, que mais tem relevância na determinação do valor dos salários parlamentares. Neste sentido, fiz estimativas que me sugerem estar o custo da campanha eleitoral de um Deputado — Federal ou Estadual — girando em torno da metade do que ganha o parlamentar, durante os quatro anos do seu mandato. Isto é, mais ou menos, cem mil dólares, para que um Deputado Federal se eleja. Este cálculo é uma média, o que significa dizer que ele está sujeito a extremos e a peculiaridades regionais, da campanha ou do próprio político.

Tal cálculo, contudo, não serve para determinar o custo das campanhas para cargos do Poder Executivo. E coisa semelhante pode ser dita em relação ao Senado. Prefeitos, Governadores e Senadores têm sido, em geral, **puxadores** de campanhas. Figuras em torno das quais, as **teias de poder e de influência** são armadas e para onde cabos eleitorais, vereadores e deputados convergem e dependem. Isto é verdadeiro particularmente para os que ocupam — ou podem vir a ocupar — cargos no Poder Executivo, posto que **deles vai depender**, da maneira mais direta, a operação da máquina estatal. Operar o aparelho de estado, portanto, transforma-se em um privilegiado meio de distribuir benefícios capazes de serem trocados por votos.

A análise dos resultados eleitorais de 1986 é modelar, na demonstração da eficácia e da eficiência dos chefes políticos locais, enquanto carreadores de votos. Na verdade, foram estes — mais do que qualquer outro arranjo de forças

políticas e ideológicas — os principais responsáveis pela eleição de quase todos os Governadores, em 1986. No Rio Grande do Sul, em São Paulo, em Minas Gerais, na Bahia e em Pernambuco, o apoio dos Prefeitos, dos **chefes políticos locais**, foi o fator decisivo da vitória eleitoral. O poder e a influência destes chefes locais sobre o comportamento do eleitorado parece indicar que as ideologias — pelo menos como tradicionalmente entendidas, de esquerda e de direita — desempenham papel secundário, na escolha que o eleitor fez do seu candidato.

Eleições diretas, após o Golpe de 64, foram práticas reservadas apenas para o preenchimento de cargos no Poder Legislativo e em Prefeituras do interior. Só a partir de 1982, Governadores de Estado recomeçaram a ser eleitos, pelo voto direto. Prefeitos de Capitais, apenas em 1985 voltaram a ser eleitos diretamente. Talvez por esta razão — por serem as eleições, durante um longo período, uma prática e um negócio envolvendo exclusivamente parlamentares e prefeitos do interior — os chefes locais tenham tido suas funções político-eleitorais reforçadas no sistema eleitoral brasileiro. Faz-se imperioso acrescentar, ainda, que as cidades de porte médio têm apresentado um real progresso, em anos recentes, no país todo. A ação administrativa de seus prefeitos, em consequência, tem recebido forte aprovação do eleitorado, reforçando mais ainda o peso e a influência, relativas, de tais líderes políticos interioranos.

Por esta razão, ao que tudo indica, serão os chefes políticos locais — os prefeitos do interior — uma das principais forças eleitorais, a principal **“estrutura”**, na campanha presidencial que se avizinha. A figura do político profissional — freqüentemente associada à do parlamentar — está profundamente desgastada e, não ocorrendo simultâneas eleições para o Legislativo, menos presença e interesse eleitoral terá na campanha. O mesmo não se pode dizer dos prefeitos, visto que dependerão de verbas federais por, pelo menos, mais um ano, a fim de tocarem suas administrações. Deste modo, mesmo sendo, o que se convencionou chamar de, uma eleição solteira, a presidencial deste ano, parece-me, correrá fortemente atrelada à teia de líderes políticos locais. Em consequência, aquele político que mais prefeitos tiver sob a sua liderança terá, obviamente, maiores chances de influir no resultado da eleição. Por isto, não é de estranhar o poder eleitoral do Governador de São Paulo — If-

der de movimento municipalista — que tem prefeitos sob seu comando do Oiapoque ao Chuf.

Por ser uma eleição para um único cargo, embora que o de Presidente, esta deverá ser, em termos relativos, uma eleição mais barata do que as de 1986, para o Governo dos Estados. No entanto, por ser uma eleição de caráter nacional — a primeira após 29 anos — e porque, provavelmente, será realizada em dois turnos, ela certamente terá custos elevados. Não acredito que as forças político-partidárias que foram governo ou gravitaram em torno dele nos últimos anos sustentem, até o fim, o discurso e a postura oposicionista. Afinal, terão muitos recursos a perder caso não recebam o apoio do aparelho de estado federal e suas chances de vitória dependem, predominantemente, do apoio de chefes políticos locais, naturalmente sequiosos de tais recursos. Além disto, estas forças terão de defender, no palanque e na TV, a Nova República, a transição, a nova Constituição e, por consequência, o Governo que aí está, pois que tudo isto foi, basicamente, fruto de sua ação política. Desta maneira — e só desta maneira — não se apresentarão incoerentes ao eleitorado e poderão usufruir das transferências de recurso, em favor dos que apóiam seu candidato. Doutra forma, o mecanismo será acionado, posto que paralisado não ficará, em favor de composição político-partidária mais à direita. Sejam quais forem as combinações político-partidárias, contudo, o certo é que uma boa soma de dinheiro será gasta nesta eleição. Dinheiro que sairá dos cofres públicos, de companhias e de firmas nacionais, do crime organizado, de organizações internacionais públicas e privadas, e até de pequenas doações de simples cidadãos. Como de regra, partidos e coligações à direita deverão gastar mais recursos do que os à esquerda, mas ambos despenderão muito dinheiro. Assim, mesmo esperando uma campanha que, repito, será mais barata, em termos relativos, do que as de 1986, não me espantarei caso o montante que vier a ser gasto, por todos os partidos e candidatos, se aproximar de um bilhão de dólares.

A cifra poderá parecer elevada. Mas, caso comparada com os custos das eleições de 1986 e de 1988, este montante representaria uma diminuição de gastos, em cerca de vinte a trinta por cento, no mínimo. Entretanto, um outro fator — inteiramente inédito em campanhas eleitorais de caráter nacional, como a presidencial — poderá elevar as despesas a cifras ainda mais astronômicas. Refiro-me à batalha na **media** eletrônica, particularmente na televisão.



Na verdade, a televisão ganhou tal relevância como instrumento formador de opinião, que tem modificado, consideravelmente, o modo pelo qual políticos e partidos se relacionam com os eleitores. Por força deste meio de comunicação, comícios são transformados em **showmícios** e discursos em palanques substituídos por bem montadas aparições no vídeo. O televisor mediatiza o relacionamento entre o político e o eleitor. Este, sem sair de casa, recebe o político que, pela mágica do vídeo, se transforma em ídolo.

Cada aparição é cuidadosamente planejada e montada. O que menos importa é o conteúdo do que é dito. Em antecipação ao aparecimento no vídeo, o político paga uma equipe de pesquisadores e de cientistas sociais, para investigarem, em última análise, o que os telespectadores gostariam de ouvir. Na montagem do programa, uma equipe de comunicadores sociais e de experts em linguagem televisiva se encarrega de fazer com que o político fale, na linguagem do **media**, exatamente aquilo que os eleitores potenciais **querem** ouvir e ver. O efeito é instantâneo: o político alcança índices de aceitação pública gigantescos.

Pode-se imaginar que esta estratégia eleitoral nada tem de barata. Mesmo considerando o fato de que a legislação brasileira permite o acesso gratuito à televisão, por parte de políticos e de partidos, o planejamento, a preparação e a montagem dos programas consomem muito dinheiro. Comenta-se que, já no mês de maio, certo candidato teria pago cinquenta mil dólares, por cada aparição na tevê. Esta quantia não incluiria o dinheiro gasto com as pesquisas prévias, nem com a efetiva montagem material dos programas. Referiria-se, tão-só, ao **aluguel** de siglas partidárias, única brecha legal para aparecer no vídeo. Desta maneira, a televisão poderá fazer não apenas com que uma fantasia se torne presidente, mas também com que os gastos com a campanha se transformem em realmente fantásticos.

