UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH

PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARCELO BARBOSA MIRANDA BOREL

REFORMA POLÍTICA E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS: OS CASOS DE ARGENTINA E CHILE

Campinas

2015

Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

MARCELO BARBOSA MIRANDA BOREL

REFORMA POLÍTICA E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS: OS CASOS DE ARGENTINA E CHILE

Dissertação apresentada no curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Bruno W. Speck

Este exemplar corresponde à versão final. Dissertação defendida pelo Aluno Marcelo Barbosa Miranda Borel, e orientada pelo professor Dr. Bruno W. Speck

Campinas

2015

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

B644r

Borel, Marcelo, 1987-
Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais : os casos de Argentina e Chile / Marcelo Barbosa Miranda Borel. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Bruno Wilhlem Speck.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Fundos para campanha eleitoral. 2. Campanha eleitoral - Legislação. 3. Argentina - Política e governo. 4. Chile - Política e governo. I. Speck, Bruno Wilhelm,1960-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Political reforms and campaign finance : the cases od Argentina and Chile
Palavras-chave em inglês:
Election campaign funds
Election campaign - Legislation
Argentina - Politcs and government
Chile - Politcs and government
Área de concentração: Ciência Política
Titulação: Mestre em Ciência Política
Banca examinadora:
Bruno Wilhelm Speck
Wagner de Mello Romão
Cláudio Gonçalves Couto
Data de defesa: 23-02-2015
Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, em sessão pública realizada em 27 de fevereiro de 2015, considerou o candidato MARCELO BARBOSA MIRANDA BOREL aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

Prof. Dr. Wagner de Mello Romão

Prof. Dr. Claudio Gonçalves Couto

RESUMO

A proposta dessa dissertação é fazer uma análise dos processos de reforma política tocados na Argentina e no Chile no que diz respeito às legislações específicas do financiamento das campanhas eleitorais. Essas reformas serão analisadas a partir de duas óticas distintas: a ótica do marco jurídico-legal, e a dos valores democráticos. A partir da primeira, busca-se observar quais foram alterações feitas em relação às variáveis escolhidas para compor o sistema de financiamento de campanhas ao longo do tempo, focando nas regras do jogo propriamente ditas. Através da segunda, a ótica dos valores democráticos que permeiam o financiamento das campanhas, almeja-se tanto compreender como diferentes maneiras de se legislar sobre cada uma das mesmas variáveis podem ter impactos distintos sobre o contexto democrático, quanto entender os caminhos e as opções tomadas por cada um dos países para solucionar os problemas diagnosticados em seus sistemas de financiamento. Por fim, estabelece-se um paralelo entre os dois casos analisados e o atual contexto brasileiro, questionando a efetividade prática das reformas políticas como instrumentos de conquista de melhorias efetivas na política.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyze the political reform processes played in Argentina and Chile with regard to the specific laws of the financing of election campaigns. These reforms will be analyzed from two different points of view: the perspective of the legal framework, and the perspective of democratic values. From the first, we try to see which changes were made, over the time, in the variables chosen to compose the campaign finance system, focusing on the game rules themselves. By the second, the perspective of democratic values that underlie the financing of campaigns, we aim both to understand how different ways to legislate on each of these variables can have different impacts on the democratic context, as understanding the ways and the choices made for each country to solve the identified problems in their financing systems. Finally, it establishes a parallel between the two cases analyzed and the current Brazilian context, questioning the practical effectiveness of policy reforms as winning instruments of effective improvements in policy.

SUMÁRIO

PARTE I – O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS COMO LEGISLAÇÃO

1. INTRODUÇÃO.....1
1.1 JUSTIFICATIVA E METODOLOGIA.....5

2. LEGISLAÇÕES DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E REFORMA POLÍTICA.....7
2.1 VARIÁVEIS PARA ANÁLISE DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS.....9
2.2 ENTRADA DE RECURSOS.....10
2.2.1 Financiamento público indireto.....11
2.2.2 Financiamento público direto.....14
2.2.3 Financiamento privado.....28
2.3 SAÍDA DE RECURSOS.....33
2.4 PRESTAÇÕES DE CONTAS.....36
2.5 O PRÓXIMO PASSO.....38

3. HISTÓRICO DE REFORMAS POLÍTICA NA ARGENTINA.....39
3.1 DA LEI ORGÂNICA DE PARTIDOS POLÍTICOS DE 1985 A 2002.....40
3.2 A PRIMEIRA LEI DE FINANCIAMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS.....45
3.3 A SEGUNDA LEI DE FINANCIAMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS.....50
3.4 LEI DE DEMOCRATIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, DA TRANSPARÊNCIA, E DA EQUIDADE ELEITORAL.....54
3.5 CONJUNTO DA OBRA.....59

4. HISTÓRICO DE REFORMAS POLÍTICA NO CHILE.....63
4.1 LEI ORGÂNICA CONSTITUCIONAL DE PARTIDOS POLÍTICOS.....65
4.2 LEI ORGÂNICA CONSTITUCIONAL SOBRE VOTAÇÕES POPULARES E ESCRUTÍNIOS.....68
4.3 LEI SOBRE TRANSPARÊNCIA, LIMITE E CONTROLE DO GASTO ELEITORAL, E SUAS MODIFICAÇÕES COMPLEMENTARES.....70
4.3.1 Lei 19.963.....77
4.3.2 Lei 20.053.....78
4.4 CONJUNTO DA OBRA.....81

PARTE II – O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS COMO VALOR DEMOCRÁTICO

5. LEGISLAÇÃO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E VALORES DEMOCRÁTICOS.....85
5.1 DELIMITANDO VALORES.....85
5.2 VALORES DEMOCRÁTICOS E A LEGISLAÇÃO PERTINENTE.....94
5.2.1 Competitividade entre os candidatos.....95
5.2.2 Independência dos partidos.....97
5.2.3 Equidade entre os cidadãos.....100
5.2.4 Transparência de informações.....101

6. O DESENVOLVIMENTO DOS VALORES DEMOCRÁTICOS NAS LEGISLAÇÕES DE ARGENTINA E CHILE.....103
6.1 O CAMINHO ARGENTINO.....103
6.1.1 Lei Orgânica de Partidos Políticos.....103
6.1.2 Lei de Financiamento dos Partidos Políticos.....104
6.1.3 Lei de Financiamento dos Partidos Políticos.....107
6.1.4 Lei de democratização da representação política, transparência e equidade eleitoral Nº26.571/09.....109

6.1.5 Síntese.....112
6.2 O CAMINHO CHILENO.....114
6.2.1 Lei Orgânica Constitucional dos Partidos Políticos.....114
6.2.2 Lei Orgânica Constitucional sobre Votações Populares e Escrutínios.....115
6.2.3 Lei Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral.....116
6.2.4 Modificação à Lei nº 19.884 Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral.....120
6.2.5 Síntese.....122

7. DIÁLOGO COM O CASO BRASILEIRO E CONCLUSÕES.....125

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....131

ANEXO 1 – LISTA DOS PRINCIPAIS ESCÂNDALOS ENFRENTADOS EM RELAÇÃO AO FINANCIAMENTO POLÍTICO EM ALGUNS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA.....137

ANEXO 2 – TABELA SÍNTESE DAS MODIFICAÇÕES NAS LEGISLAÇÕES ARGENTINAS DIVIDIDAS POR TEMA.....139

ANEXO 3 – TABELA SÍNTESE DAS MODIFICAÇÕES NAS LEGISLAÇÕES CHILENAS DIVIDIDAS POR TEMA.....142

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento do trabalho acadêmico é sempre uma tarefa árdua e solitária. Sua conclusão, sem sombra de dúvidas, exige uma série de gratificações às pessoas que, cada qual à sua maneira, contribuíram para tornar todo o processo mais afável e prazeroso.

Da saída, agradeço a meu orientador Bruno Wilhelm Speck, por todo o auxílio prestado ao longo desses dois anos de trabalho, e ao professor e amigo Bruno Reis, sem quem a possibilidade de elaboração desse trabalho não seria mais do que um vislumbre.

Toda a minha gratidão à minha família, por todo o carinho e suporte emocional mais do que indispensáveis – não apenas para a realização desse trabalho, mas para a própria vida. Aos amigos de Campinas, em especial à Isa, Monize, e Cauê, amizades constituídas e consolidadas durante esse mestrado e das quais é impossível se abrir mão. Aos meus amigos de infância, Gabriel, Guilherme, Renato e Rafael, pelos momentos raros – mas sempre formidáveis – de alegria, e pela amizade mais sincera e duradoura. A todos os amigos do Delicinha F.T.C.S., capazes de transformar qualquer encontro, a qualquer momento, em somente alegria e leveza.

Especialmente, agradeço à minha mãe, Lili, pela paciência de me aturar mesmo nos dias mais difíceis e de ler, em primeira mão, cada uma das linhas que fazem parte desse trabalho; ao Pato, por todas conversas, trocas de ideias, e, principalmente, por toda a solicitude incondicional em ajudar-me em todos os momentos necessários; à Vanessa, sem quem qualquer esforço despendido nesses dois anos de trabalho não fariam o menor sentido, e de quem a companhia, o amor, o carinho, a amizade, a paciência, foram mais do que imprescindíveis para que todo esse trabalho pudesse realizado. Por fim, agradeço ao Guilherme, por toda as risadas e por me mostrar, talvez da forma mais difícil possível, que os amigos são tudo o que temos de real, e tudo aquilo que precisamos quando nos coloca pedras no caminho.

A todos vocês e tantos outros que fizeram parte dessa jornada, os meus maiores e mais sinceros agradecimentos!

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Fontes de financiamento eleitoral.....11
TABELA 2 – Tetos para gastos para cada cargo em disputa.....118
TABELA 3 – Tetos para doações.....118
TABELA 4 – Participação do financiamento público direto na arrecadação total de cada partido nas eleições de 2009.....119

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Formas de divisão do fundo partidário.....31
Quadro 2 – Critérios alocativos e momento em que ocorre o fator gerador.....32
Quadro 3 – Formas de limitações quantitativas a doadores e candidatos.....40

"– Prefeito, olhando nos seus olhos, eu falo de coração: estou torcendo muito para que a reforma política passe para que nunca mais candidatos como o senhor sejam eleitos".

(Manifestante belo-horizontino, se dirigindo ao prefeito da cidade, Márcio Lacerda, em ocupação realizada na Assembleia Legislativa de MG)

"– Eu também! Eu tive que gastar uma montanha de dinheiro do meu bolso para ser eleito porque as empresas não quiseram me dar".

(Márcio Lacerda, Prefeito de Belo Horizonte, em resposta imediata ao mesmo manifestante.)

1. INTRODUÇÃO

Discussões sobre o tema do financiamento das campanhas eleitorais tem assumido cada dia maior relevância na ciência política. Se no Brasil o tema adquiriu relevância grandiosa principalmente após o pronunciamento da presidenta Dilma Rousseff em Junho de 2013, propondo um plebiscito que deliberasse sobre modificações no sistema eleitoral, em outros países latino-americanos reformas já vem sendo tocadas pelo menos desde os anos noventa.

Dados colhidos por Daniel Zovatto (2008) relativos a dezoito dos vinte países que compõem a América Latina[1] apontam para o fato de todos esses países terem realizados reformas, desde a década de noventa para cá, em seus sistemas eleitorais. Sejam elas na forma através da qual se dão as eleições executivas e legislativas, no tempo de duração dos mandatos, na possibilidade de reeleição, ou no órgão competente para organizar, realizar, e legitimar as eleições. Essas informações demonstram que há uma preocupação constante das democracias latino-americanas em ajustar as regras e o funcionamento de suas instituições às suas realidades políticas e sociais. Já em relação aos sistemas de financiamento eleitoral, treze realizaram reformas a partir do ano dois mil, demonstrando uma preocupação relativamente recente sobre esse tema nos países latino-americanos[2].

Essa preocupação não restringiu-se ao âmbito do legislativo, mas cada dia mais passa a fazer parte do discurso do próprio eleitorado, que começa a perceber os efeitos nocivos que o financiamento privado das campanhas eleitorais – sobretudo aquele realizado por grandes empresas – pode gerar sobre os mandatos dos candidatos eleitos e sobre a própria democracia. Apreensão que gera fortes questionamentos sobre o caráter realmente representativo que esses mandatos são capazes de desempenhar. Se a preocupação da população repousa principalmente sobre a influência dos doadores no mandato dos candidatos eleitos, a realidade vai além. O forte poder econômico atribuído às pessoas jurídicas (principalmente quando comparado com pessoas físicas) produz também outros impactos, além da compra de influência, quando empregado na custeio das campanhas eleitorais.

---

1 Excetuam-se do banco de dados apenas Cuba e Haiti.

2 Apenas Honduras não apresentou nenhuma reforma significativa em sua legislação pertinente.

Ao entendermos, como é o caso, que uma doação é uma expressão de preferência política, entendemos também que a possibilidade de transferir recursos às campanhas dos candidatos com os quais se tem maior simpatia é uma forma de vocalizar preferências políticas. Ao mesmo tempo, sabendo da forte correlação existente entre o gasto com campanha e o sucesso eleitoral, é necessário admitir que uma doação é também um apoio *prático*, no sentido de conferir ao candidato que a recebe maiores chances de ser eleito. O aumento das chances de vitória de um candidato será tão maior quanto for o volume de doações por ele recebido. Diante disso, obviamente, o papel central que o dinheiro ocupa nas eleições faz com que a busca por doações seja também um elemento central das campanhas partidárias. Desta forma, sendo a possibilidade de injetar dinheiro nas campanhas é distribuída de forma desigual entre os cidadãos, então a possibilidade de expressar as suas preferências políticas e de influenciar no resultado das eleições também é distribuído de forma desigual, fazendo com que a balança penda inevitavelmente para o lado das pessoas jurídicas, capazes de realizar mais e maiores repasses.

A confluência desses dois cenários produziu um contexto político no qual a demanda por uma reforma política que não apenas modifique as regras do sistema eleitoral, mas que também seja capaz de conter os efeitos nefastos do financiamento privado das campanhas eleitorais e outras formas de corrupção, passa a ser uma das principais bandeiras levantadas pela sociedade civil. Assim, a reforma política passa a assumir publicamente um papel extremamente relevante, tornando-se um método no qual a sociedade civil brasileira deposita grandes esperanças de redesenhar o cenário político brasileiro, expurgando dele a corrupção que julga ser endêmica. O ímpeto na busca pela reforma política configura-se então como uma resposta aos escândalos de corrupção que assolam o país. A pergunta que surge é: devemos reagir a escândalos ou perseguir ideais?[3]

Em resposta, entra aqui o argumento principal que guiará esse trabalho: para que uma reforma política possa efetivamente desempenhar a função de contentora de corrupção, é necessário que ela não seja *apenas* uma resposta institucional a demandas populares originadas de escândalos, que vise acalmar os ânimos do povo; mas, ao contrário, é imprescindível que ela seja a expressão de um projeto político bem elaborado que intente cumprir objetivos claros e bem

3 Essa pergunta dá título a um artigo de Bruno Speck publicado em 2005, nos Cadernos Adenauer.

definidos. É necessário que ela persiga a ideais e valores. No âmbito do financiamento das campanhas eleitorais, reformas políticas que visem diminuir a corrupção devem investir em dar robustez sobretudo a quatro valores principais que o perpassam. São eles: a) a *equidade* entre os eleitores, propondo-se diminuir a assimetria de expressão de preferências políticas, e de influência no pleito, que o financiamento privado promove; b) a *competitividade* entre os candidatos, evitando que haja a possibilidade de prever os resultados eleitorais observando apenas arrecadações e gastos; c) a *independência* dos partidos, fazendo o preciso para garantir que não haja necessidade de serem estabelecidas relações clientelísticas entre partidos e financiadores pela necessidade de se buscar recursos na iniciativa privada. Soma-se a isso d) a *transparência*, expressa na disponibilização pública de dados que permitam saber de onde vem o dinheiro que custeia a campanha de cada candidato, possibilitando com isso que se faça tanto uma previsão quanto um acompanhamento do comportamento parlamentar dos candidatos.

Diante disso a proposta que orienta este trabalho é fazer uma análise das reformas políticas promovidas por Argentina e Chile em suas legislações específicas sobre o tema do financiamento de campanhas eleitorais, visando discutir a forma como esses quatro valores supracitados são incluídos ou preteridos nas leis desses dois países. Busca, assim, compreender quais foram as preocupações inseridas na elaboração de cada uma das leis e como essas leis impactaram no fortalecimento ou no enfraquecimento desses valores, colaborando ou não para tornar a realização das eleições mais competitiva, mais equânime, mais independente e mais transparente.

Em um primeiro momento essa análise irá se centrar em uma retrospectiva histórica das leis que versam sobre o tema, partindo desde a década de oitenta (quando, em ambos os países, foram implementadas as primeiras leis sobre o tema) até as últimas leis aprovadas, que, em ambos os casos, datam do ano de 2009. Posteriormente, em um segundo momento, a análise se empenhará em discutir os caminhos que foram traçados por cada um desses países em suas reformas, focando em observar a forma como os valores democráticos supracitados foram incorporados à regulamentação de seus financiamentos eleitorais.

A dissertação está dividida em cinco capítulos.

No primeiro, "Legislações de Financiamento de Campanhas Eleitorais e Reforma Política" – é feita uma apresentação das diversas formas através das quais os principais pontos

que compõem um sistema de financiamento de campanhas eleitorais costumam ser implementados no âmbito jurídico-legal. Esses pontos são: entrada de recursos públicos; entrada de recursos privados; saída de recursos, e prestações de contas. É claro que existem incontáveis formas de se legislar sobre cada uma das variáveis que compõem os sistemas de financiamento de campanhas eleitorais; entretanto a dissertação aborda apenas aquelas mais observadas nas legislações vigentes nos países latino-americanos.

O segundo e o terceiro capítulo descrevem o desenvolvimento das leis que regeram o financiamento das campanhas eleitorais na Argentina e no Chile, respectivamente. Demonstra as modificações que ocorreram na legislação pertinente desde os anos 80 até as últimas leis aprovadas, em ambos os casos, no ano de 2009. A intenção destes capítulo é criar o subsídio histórico necessário para dar embasamento empírico às discussões que serão feitas nos capítulos que lhe seguem; principalmente ao capítulo quinto.

O quarto capítulo discutirá como as diferentes formas de modelar os sistemas de financiamento eleitoral podem atuar de maneiras distintas sobre os quatro valores que norteiam as discussões teóricas sobre o financiamento das campanhas: a *independência* dos partidos em relação aos grandes doadores; a *equidade* entre os eleitores de influenciar no pleito; a *competitividade* entre os candidatos; e a *transparência* nas prestações de contas. Ao abordar o financiamento de campanha por uma ótica que preconiza a ampliação de valores democráticos, entende-se que as reformas políticas não devem ser projetadas como uma reação a escândalos de corrupção, mas sim como projetos políticos bem elaborados que se empenhem em aprofundar a democracia.

O quinto e último capítulo sinaliza o caminho traçado pelas reformas de Argentina e Chile visando compreender os valores principais que as orientaram, e discute, à luz dos estudos de caso feitos, como processos distintos de reforma política, impulsionados por razões dessemelhantes, e em contextos igualmente díspares, quando realizados de forma organizada e planejada – e não impulsivamente – tendem a culminar no incremento dos principais valores que aprofundam a democratização das disputas eleitorais e diminuir as desigualdades que lhe permeiam.

1.1 JUSTIFICATIVA E METODOLOGIA

O estudo de processos de reformas políticas ocorridas em democracias contemporâneas pode ser de grande valia a melhor compreensão tanto da realidade política dessas democracias, quanto das potencialidades e limitações inerentes a esse método. Amplamente vistas como umas das principais meios através dos quais pode-se alcançar uma conjuntura (regras, comportamentos e resultados) melhor na política nacional, as reformas políticas nem sempre são capazes de atingir os fins almejados. É claro que isso não aponta, de todo, para sua desfuncionalidade, mas sim para o fato de ser necessário ter atenção sobre o que se deseja e sobre o que se conquista em cada processo.

O recorte através da ótica dos valores democráticos que permearam cada uma dessas reformas permite identificar quais são os problemas diagnosticados pelos atores políticos que as propõe e quais são as soluções por eles apresentadas a esses problemas. Essa forma de análise torna possível também que seja observado como são receitados tratamentos distintos a disgnósticos similares, formatando assim as particularidades inerentes a cada um dos países e a seus sistemas partidários e eleitorais.

A análise das reformas desenvolvidas em Argentina e Chile será feita a partir das leis implementadas desde os regimes militares, até tempos mais recentes, que modificam a regulamentação dos financiamento das campanhas eleitorais.

A análise dessas legislações, feita nos capítulos dois e três, será focada em algumas variáveis específicas que cobrem bem as condições legais de entrada e saída de recursos financeiros nos partidos e em suas campanhas, assim como os mecanismos de publicização dos dados referentes a esses recursos. Essas variáveis serão divididas em três grupos: aportes públicos; aportes privados; e a saída de recursos. As variáveis específicas dentro de cada um desses grupos serão: a) Quais fontes estão autorizadas a realizar doações?; b) Existe teto de doações?; c) Existe financiamento público indireto? Como?; d) Existe financiamento público direto? Se sim, como ele é dividido entre os partidos?; e) Existe subsídio estatal para propaganda na mídia (TV e rádio)?; f) Existe limite para os gastos com campanha?; g) É permitido comprar tempo nos veículos de comunicação (TV e rádio)? E existem outras limitações à saída de

recursos?; h) São permitidas doações anônimas às campanhas?; e i) Como são feitas as prestações de contas?

A escolha de Argentina e Chile foi feita através de uma série de critérios, a começar, obviamente, pela necessidade de serem países que já tenham tocado uma série de reformas políticas sobre o tema do financiamento das campanhas. Cumprindo esses critérios, apenas outros dois países. Além disso, fazem parte dos critérios de seleção dos casos, também, o pertencimento à comunidade latino-americana, excluindo o Brasil como objeto de estudo; e a disponibilidade de uma bibliografia produzida *in loco* e de acessível online.

2. REFORMAS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA

Os partidos políticos no Brasil e no mundo são alvos de constante desconfiança por parte dos eleitores. Escândalos de corrupção são extremamente recorrentes nas democracias modernas – mesmo nas mais consolidadas – e aparecem das mais diversas formas possíveis, desde as mais óbvias, como o desvio de recursos públicos para bolsos privados, até ao tráfico de influência. Nessa agenda da corrupção, o financiamento de campanhas eleitorais tem assumido papel bastante proeminente. No Brasil contemporâneo, por exemplo, vale a pena serem destacados dois casos emblemáticos: o processo de *impeachment* sofrido pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello, impulsionado por diversas acusações de existência de uma extensa rede de corrupção e tráfico de influência; e o escândalo do "mensalão", que consistia na compra de votos de parlamentares para aprovação de projetos elaborados pelo governo. Ao que consta, ambos os esquemas foram sustentados por sobras de dinheiro dos "caixa dois" das campanhas eleitorais dos presidentes. Outros exemplos são facilmente encontrados em quase todos os países da América Latina, como Argentina, México, Colômbia, Peru, Venezuela e Panamá. Não é de se estranhar, portanto, que haja tanta desconfiança por parte dos cidadãos em relação aos partidos políticos que, sendo os principais atores políticos de nossas democracias, são inevitavelmente parte fundamental de todos esses esquemas.

Não só os problemas éticos relativos ao financiamento das campanhas são comuns a quase todos os países latino-americanos como também o são a péssima imagem pública dos partidos. Analisando os dados relativos ao latinobarômetro[4] de 2004, Delia Rubio (2005) podemos observar que os partidos políticos são a instituição com menor grau de confiança da população, ficando atrás da Igreja, dos bancos, das forças armadas, da televisão e todas as outras alternativas que se referiam mais diretamente à política: o presidente, o poder judiciário, o governo e o parlamento. Os dados disponibilizados online pelo Latinobarômetro relativos à pesquisa de 2011 reafirmam o já evidenciado anteriormente. A autora a conclui que:

> "Um dos fatores que determinam esses níveis de desconfiança quanto aos partidos políticos é sem dúvida a corrupção. A preocupação da sociedade com a corrupção e

4 Pesquisa de opinião que abrange dezoito dos países latino-americanos.

> os problemas que dela derivam está diretamente relacionada ao surgimento de escândalos que envolvem enriquecimento ilícito de políticos e funcionários públicos, licitações manipuladas e denúncias de propinas ou tráfico de influência. A atividade política, os partidos, os dirigentes políticos e os funcionários públicos são identificados como fatores determinantes da corrupção. Há a percepção de um divórcio entre uma classe política corrupta e uma sociedade civil honesta, impoluta e transparente.
>
> Os resultados do 'Barômetro global da corrupção 2003' indicam essa percepção da política. Essa pesquisa de opinião formulou a seguinte pergunta para mais de 33 mil pessoas em 44 países: 'Se você tivesse uma varinha mágica e com ela pudesse eliminar a corrupção de uma das seguintes instituições, qual escolheria primeiro?'[5]. Em 33 países — entre os quais Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Panamá e República Dominicana — os partidos políticos foram a instituição mais mencionada como primeira opção. Na edição de 2004 da pesquisa, os partidos mantiveram a posição de instituição mais corrupta. Numa escala de 1 a 5 quanto à percepção da corrupção — 'nada corrupto' a 'extremamente corrupto' —, eles receberam uma média geral de 4 pontos. Nos países do Cone Sul abrangidos pela pesquisa, os partidos foram classificados com índices mais altos — 4,5 pontos na Argentina e no Brasil e 4,3 no Uruguai — e também figuraram como a instituição percebida como a mais corrupta". (Rubio, 2005, pgs. 6 e 7)

Diante desse contexto, no qual os partidos são tidos pelo eleitorado em baixíssima estima, e no qual escândalos de corrupção envolvendo o financiamento dos partidos e de suas campanhas pipocam por diversos países, não é de se estranhar que a temática da reforma política, sobretudo focando-se no tema do financiamento político, ganhe força e venha à tona.

Essas propostas usualmente focam-se em discutir modificações legais sobre o financiamento através de quatro chaves principais: a chave da c*ompetitividade eleitoral*, que visa dar a diferentes partidos, principalmente aos pequenos, condições de participação efetiva no pleito; a chave da *independência,* que intenta dar aos partidos meios através dos quais possam tocar suas atividades ordinárias sem a necessidade de se comprometer com interesses alheios; a chave da *transparência*, que tem o objetivo de garantir ao público acesso e acompanhamento fácil e confiável às contas dos partidos; e a chave da *equidade,* que pretende tornar menos desiguais as possibilidades dos cidadãos de influenciar nas campanhas através de doações. Todos os quatro elementos estão claramente vinculados à temática ampla de combate à corrupção, seja através do controle de alguns meios através do qual ela frequentemente ocorre, seja através da tentativa de enfraquecer os motivos que podem levar partidos e candidatos a esta prática.

O cerne desse capítulo será apresentar e discutir formas diferentes e usuais de regulamentação do financiamento das campanhas eleitorais. Busca-se conseguir, ao fim do

5 A pesquisa é realizada pela ONG Transparency International, com sede em Berlim. Site: www.transparency.org/surveys — Nota da autora, Delia Rubio.

capítulo, ter criado subsídio teórico suficiente para compreender de forma mais qualificadas as discussões posteriores a respeito das reformas ocorridas no Chile e na Argentina.

2.1 VARIÁVEIS PARA ANÁLISE DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

Se as reformas em torno do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais tendem a se focar sobretudo em quatro eixos centrais, as suas regulamentações podem ser divididas também em quatro grandes campos: a entrada de recursos públicos, a entrada dos recursos privados, a saída de recursos, e o das prestações de contas – cada um deles contando com suas subdivisões específicas.

Em relação ao financiamento público das campanhas, deve ser avaliada, em primeiro lugar, a forma através da qual ele se dá – não levando em conta apenas se é de forma direta ou indireta, mas principalmente quais são os meios através dos quais ele se apresenta aos partidos, seja em "dinheiro vivo" (*cash*), acesso gratuito à mídia, isenção de impostos, dentre outros. Em segundo lugar, a sua importância relativa dentro das finanças partidárias, representada por seu volume. Pouco eficiente seria na conferência de independência financeira aos partidos um sistema no qual existem diversas formas de financiamento público mas que, conjuntamente, representam uma parcela ínfima das contas dos partidos. Ademais, é importante observar quais são os critérios estabelecidos para a alocação desses recursos – ou seja, como eles são distribuídos entre os competidores.

No caso do financiamento privado é necessário examinar as limitações impostas quanto às fontes que podem ou não transferir recursos às campanhas. Ou, em outras palavras, quem pode e quem não pode realizar doações. São comuns, por exemplo, proibições às organizações não governamentais e/ou sem fins lucrativos e empresas públicas ou estrangeiras. É oportuno também que sejam analisados as limitações às quais os potenciais doadores estão submetidos; seja um limite referente ao montante que pode doado ou quanto à forma da doação – no caso do anonimato, por exemplo. Por fim, deve-se levar em conta as barreiras estipuladas aos candidatos e aos partidos no que diz respeito à arrecadação e ao gasto.

Sobre a saída de recursos deve-se examinar a imposição ou não de um limite de gastos por parte dos candidatos e/ou partidos, assim como regulamentações específicas e mais minuciosas sobre esse limite. Conjuntamente, é preciso verificar a existência de contenções relativas à aplicação do dinheiro arrecadado, como a proibição de compra de tempo de propaganda na TV, realização de comícios, etc.

Por fim, o último ponto de análise no qual uma leitura do sistema de financiamento de campanhas eleitoral deve focar-se é na saída dos recursos através do modelo de prestações de contas. Quando as contas devem ser apresentadas ao órgão competente à sua avaliação, o grau de clareza dos dados, assim como sua acessibilidade são pontos merecedores de destaque a esse respeito. Porém, nem todos eles remetem à legislação.

Entendendo, portanto, que esses elementos são suficientes para compreender o funcionamento dos sistemas de financiamento das campanhas eleitorais em sua completude, é a partir desses conjuntos de variáveis que serão discutidas as diferentes formas através das quais o financiamento de campanhas eleitorais é regulamentado. Essas formas de regimentar o sistema de financiamento eleitoral, sem dúvidas, são intrinsecamente correlatas aos quatro valores já supracitados, da equidade, competição, igualdade e transparência. A forma através da qual esses diferentes elementos de conectam, entretanto, será tratada no capítulo 4.

2.2. ENTRADA DE RECURSOS

A alocação de recursos financeiros para fins eleitorais se dá unicamente através de duas grandes fontes: através de recursos públicos ou de recursos privados. Os públicos podem ser concedidos em forma de capital real (*cash*), ou em forma de subsídios indiretos. Os privados, por sua vez, ou vem de doações ou do bolso do próprio candidato. O esquema abaixo tenta organizar visualmente as diversas formas através das quais os recursos públicos ou privados são concedidos aos partidos.

Tabela 1 – Fontes de financiamento eleitoral

FONTES DE RECEITAS PARA PARTIDOS E/OU CANDIDATOS	**Recursos Públicos**	*Indiretos*	Concessão de espaços públicos
			Benefícios fiscais
			Para realização de atividades específicas
			Horário eleitoral gratuito (HEG)
		Diretos	Fundo partidário
			Vouchers
			Matching Funds
	Recursos Privados	*Doações externas*	de outras pessoas físicas
			de pessoas jurídicas
		Próprios	dos candidatos
			dos filiados

A caracterização dos sistemas de financiamento em cada país é de difícil categorização, uma vez que pressupõe não apenas o entendimento das leis que o regem mas, principalmente, a forma através da qual os processos sociais e as relações de poder que perpassam a realização do financiamento em si, em sua completude, se estruturam. A diferenciação entre esses dois elementos é feita por Griner e Zovatto (2004) através das ideias de "características formais" e "características reais" - se referindo respectivamente à forma como o financiamento é regimentado pela lei, e pela forma como ele é praticado *de fato* pelos atores políticos. A proposta aqui, todavia, é limitar o escopo da análise aos textos normativos, com o intuito de discutir efetivamente quais as diferentes maneiras de regulamentar legalmente o financiamento. Para isso, a tabela 1 servirá como uma âncora para as discussões que serão tecidas a partir daqui.

2.2.1 Financiamento público indireto

No que tange à sua forma, o financiamento público pode ser realizado através de duas concepções distintas: os aportes feitos de forma direta, que são doações feitas pelo Estado aos partidos em forma de dinheiro propriamente dito *(cash);* ou através de aportes indiretos, que são concessões públicas aos partidos capazes de serem mensurados monetariamente mas que não são providos em espécie.

A análise do financiamento público feito aos partidos e às campanhas eleitorais, centrado na leitura de seu marco jurídico-legal, deve se focar, portanto, em três elementos

indissociáveis: as formas de financiamentos públicos disponíveis; a maneira através da qual esses recursos são distribuídos entre os diversos atores políticos competentes a recebê-lo; e o volume e a importância desses recursos nas contas partidárias.

O financiamento indireto pode ser operado de diversas formas, desde as mais simples, como isenção de alguns impostos, até a subvenção gratuita de tempo nos meios de comunicação em massa (rádio e TV) para fins de propaganda. Seu conceito é definido por Araújo (2012) como sendo uma

> "ação positiva do Estado, voltada para a concessão de uma vantagem aos partidos e candidatos, como forma de reduzir os custos e facilitar o desenvolvimento das campanhas eleitorais. Diz-se indireto o financiamento, porque não implica a transferência de recursos públicos para o beneficiário, mas sim uma prestação *in natura*". (ARAÚJO, 2012, pg. 322)

Dentre as infinitas formas através das quais o Estado pode outorgar aos partidos e candidatos financiamentos indiretos, as quatro supracitadas na tabela 1 são merecedoras de destaque: a concessão de uso de espaços públicos os incentivos fiscais, realização de atividades específicas para os partidos, e o Horário Eleitoral Gratuito.

Por "concessão de uso de espaços públicos" entende-se a possibilidade de requerimento, por parte dos partidos, de espaços sob tutela do Estado – sejam eles abertos, como praças, ou fechados, como prédios ou centros de convenções –, para a realização de eventos partidários, comícios eleitorais, reuniões, congressos ou outras atividades similares. Soma-se a isso a possibilidade de fixação de material de campanha eleitoral em espaços públicos abertos, tais como vias ou praças para fins de propaganda. O primeiro modelo de forma gratuita ou com custos reduzidos, e o último sem necessidade de aviso prévio ou requerimento de autorização.

A subvenção de benefícios fiscais pode adquirir também diversas feições, tais como a isenção de pagamento de tarifas sobre bens móveis e/ou imóveis de posse ou usufruto dos partidos ou sobre registro em cartório de documentos relativos às atividades partidárias, a não tributação de doações feitas aos partidos, ou a livre utilização de serviços postais sem a necessidade de arcar com despesas de envio. Essa categoria pode abarcar também disposições que visem incentivar doações privadas através, por exemplo, da permissão de deduções fiscais dessas contribuições no imposto de renda, ocasionando com isso certa diminuição na arrecadação fiscal por parte da União. Não é o intuito e nem possível descrever todas outras

formas de beneficiamento fiscal que podem ser implementadas em favor dos partidos políticos, o foco é demonstrar que a renúncia por parte do Estado de um recolhimento que, via de regra, lhe é de direito, como uma das formas de financiamento público indireto.

O menos claro dos termos utilizados aqui para designar formas de financiamento público indireto – "recursos para realização de atividades específicas" – se refere a prestações de serviço por parte do Estado ou a verbas previamente rubricadas para um fim específico. Pode-se entender como exemplos dessa modalidade a cessão de cotas de impressão ou a disponibilização de recursos específicos para subsidiar custos gráficos. Na Argentina, onde é obrigação dos candidatos imprimir suas próprias cédulas eleitorais, o Estado destina alguns recursos aos candidatos exclusivamente para auxiliar nessas despesas. É claro, esse tipo de financiamento "para realização de atividades específicas" pode ser provido também para uma série de outras finalidades, como transporte, realização de congressos, eventos educativos ou de formação política, etc; e podem também ser concedidos tanto de maneira prévia, devendo haver assim prestações de contas, como à posteriori, através de reembolso de gastos já efetivados e comprovados.

A característica mais interessante dessas três vertentes de financiamento público indireto é que elas são distribuídas de forma igualitária entre todo e qualquer partido que dispute as eleições. É claro que de certa forma é intuitivo supor que um partido maior, com mais parlamentares, mais diretórios municipais, etc., terá maior capacidade de usufruir desses subsídios, colocando mais cavaletes nas ruas, realizando mais e maiores congressos ou reuniões, utilizando mais o serviço postal ou possuindo mais imóveis. Entretanto, não há uma divisão de recursos que seja feita amparada no tamanho do partido – número de votos recebidos ou bancada eleita –, de forma que todos têm as mesmas possibilidades de acesso a esses tipos de financiamento.

Já o horário eleitoral gratuito tem características diferentes das três formas de financiamentos públicos indiretos supracitadas. De saída, é preciso atentar para a centralidade dos meios de comunicação em massa nas propagandas eleitorais hodiernas. A propaganda eleitoral veiculada através de programas televisivos ainda é hoje o principal instrumento de transmissão de informações dos partidos e candidatos para o eleitorado. Não é à toa que em democracias nas quais a compra de tempo de TV é permitida – como nos Estados Unidos – esse é o principal ralo pelo qual escoam os gastos dos candidatos com suas campanhas. Segundo a agência de notícias "Agência Brasil", do total de um bilhão de dólares arrecadados

pelos dois principais candidatos à presidência dos EUA no ano de 2012, 700 milhões foram investidos em campanhas publicitárias para a televisão[6]. Ou seja, 70% do total da arrecadação empregada nesse duto de interlocução com os eleitores.

A relevância que o tempo de propaganda partidária na televisão assume nas democracias modernas é tamanha que dá ao horário eleitoral gratuito um status completamente diferente dos outros modelos de financiamento público indireto, uma vez que este pode ser um dos elementos centrais tanto na determinação da agenda política das campanhas, quanto nos resultados finais das eleições – principalmente em países onde a compra de espaço nas emissoras de radiodifusão é proibida.

Outro ponto intrínseco ao horário eleitoral gratuito é que, juntamente aos recursos "destinados a atividades específicas", ele pode ser quantificado em uma estimativa de investimento. Contém a peculiaridade, entretanto, de que sua estimativa habitualmente atinge cifras consideravelmente mais altas quando comparadas com as demais formas de financiamento público indireto.

Ademais, o horário eleitoral gratuito pode obedecer a critérios de distribuição distintos. Não há nenhum tipo de pressuposto que impeça uma distribuição estritamente igualitária do tempo distribuído pelo Estado entre todos os partidos. Contudo, é comum sejam utilizados métodos de fracionamento do período baseados no número de votos recebidos pelos candidatos nas últimas eleições ou no número de deputados eleitos para a câmara nacional. Costuma-se também destinar alguma parcela do horário para os partidos que não conquistaram representantes no legislativo nacional.

Os diferentes tipos de critério geralmente utilizados para a divisão do horário eleitoral gratuito serão tratados de forma mais profunda e detalhada nas próximas páginas desse subcapítulo, uma vez que são os mesmos pontos que devem ser levados em conta quando se aborda o tema do financiamento público direto.

2.2.2 **Financiamento público direto**

Diferentemente do financiamento indireto, o financiamento público direto sai dos cofres do Estado para as contas dos partidos e podem ser utilizados por estes para custear

6 Acessado em 01/09/2014: http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-11-06/com-us-1-bilhao-gastos-em-publicidade-campanha-nos-eua-bate-recorde

qualquer gasto com campanha eleitoral que seja legitimado pela lei. É um montante não rubricado, podendo assim subsidiar propaganda eleitoral, pagar custeios de transporte, alimentação, honorários de pessoal ou de empresas contratadas para prestação de serviços, etc.

A alocação de dinheiro aos partidos pode ser amparada sobretudo em dois modelos diferentes de disponibilização dos recursos: o chamado Fundo Partidário, que consiste basicamente em um fundo constituído com o intuito único de ser destinado ao financiamento eleitoral, e que será dividido entre os partidos segundo regras específicas; ou através de mecanismos que utilizem a expressão de preferências por parte do eleitorado, para determinar quanto será destinado a cada partido pelo tesouro nacional – entre esses tipos de mecanismos destacam-se principalmente os sistemas de *vouchers* e o de *matching funds.*

O financiamento público direto mediante um "Fundo Partidário" remete invariavelmente à confecção e ao abastecimento de um montante que será girado exclusivamente ao financiamento dos partidos políticos, seja a suas tarefas ordinárias ou a suas campanhas eleitorais. A captação desses recursos pode se dar tanto pelo patrimônio público quanto pelo privado. A destinação de importâncias públicas para o fundo pode obedecer a diferentes critérios: pode se dar através de um valor fixo definido previamente, como, por exemplo, duzentos milhões de reais; através da destinação de um valor *per capita* definido previamente para cada eleitor habilitado a votar, de forma que o Estado repassaria ao Fundo valor equivalente à multiplicação desse valor pelo número de eleitores inscritos no distrito em questão; através de arrecadação decorrente de impostos ou multas que tenham esse fim; ou, ainda, através de combinações variadas desses critérios. Importâncias de origem privadas, quando permitidas, alimentarão o fundo apenas através de doações voluntárias.

Todavia, o principal ponto a ser discutido sobre o Fundo Partidário não são as suas fontes compositoras, mas os seus critérios de distribuição[7]. Segundo Bourdoukan (2009), são quatro as escolhas que devem ser feitas na estruturação do método de distribuição dos recursos que compõem o fundo partidário. É necessário optar se os recursos serão destinados aos *partidos* ou aos *candidatos*; se a divisão será feita de forma *igual* entre todos os competidores ou de forma *proporcional* a algum critério; sendo de forma proporcional o critério pode ser o número de *votos* recebidos ou *cadeiras* legislativas conquistadas; e avaliado sobre os resultados das eleições *anteriores* ou das eleições *atuais*. A representação

7 A discussão que foi evitada anteriormente sobre os critérios de distribuição do Horário Eleitoral Gratuito é extremamente similar à que é feita aqui sobre o Fundo Partidário.

visual dos caminhos que essas escolhas podem tomar é feita no quadro 1.

Quadro 1 – Formas de divisão do fundo partidário[8]

O Fundo partidário se destina aos	**de forma**	**à conquista de**	**nas**
↓	↓	↓	↓
Partidos	*Igualitária*	Votos	Eleições atuais
ou	ou	ou	ou
candidatos	Proporcional	Cadeiras	Eleições anteriores

Esses quatro critérios podem ser arranjados de maneiras distintas a contar a em até dez combinações diferentes. Bourdoukan aponta, contudo, que dessas dez possibilidades de arranjo apenas cinco são efetivamente adotas pelos países nos quais existe financiamento público. São eles:

1. Divisão entre paritdos de forma igualitária;
2. Divisão entre candidatos de forma igualitária;
3. Divisão entre partidos de forma proporcional aos votos obtidos na eleição atual;
4. Divisão entre partidos de forma proporcional aos votos obtidos nas últimas eleições anteriores
5. Divisão entre partidos de forma proporcional ao número de deputados na atual legislatura (ou, em outros termos, eleitos nas eleições anteriores).

A autora se empenha ainda em discutir o significado político desses critérios no sistema eleitoral. Segundo Bourdoukan, os dois primeiros critérios (critérios "a" e "b"), que dividem os recursos de forma igualitária entre todos os competidores, são os que mais favorecem a competição eleitoral, uma vez que não tendem a concentrar recursos nos partidos maiores ou mais estabelecidos no sistema partidário. Por não ponderar a história e nem a força dos partidos, esses critérios seriam os que menos beneficiariam os *status quo ante*. O terceiro critério, de divisão entre partidos de forma proporcional aos votos obtidos na eleição atual, insere na repartição do bolo a variável "tamanho do partido", funcionando como uma forma de auxiliar na perpetuação do *status quo* vigente no momento da repartição. Por fim, os critérios "d" e "e" são notoriamente os critérios de partilha mais conservadores, uma vez que inserem no fracionamento do fundo não apenas o desempenho eleitoral como também, no último caso, os efeitos da fórmula eleitoral, que também tendem a favorecer os grandes

8 Os termo em itálico simbolizam o fim de um caminho.

partidos (Bourdoukan, 2009, p. 59-60).

Não há dúvidas, contudo, que um sistema de divisão de um Fundo Partidário pode ser elaborado também através da união de dois desses critérios, principalmente, como é comum, através da divisão de uma parcela de forma igualitária – critérios "a" e "b" –, e outra de forma proporcional – critérios "c", "d" e "e". A autora sintetiza as ideias sobre o beneficiamento a determinado grupo de partidos e do momento no qual os critérios são ancorados, no quadro abaixo:

Quadro 2 – Critérios alocativos e momento em que ocorre o fator gerador[9]

<table>
<tr><th>Critérios para alocação de recursos públicos</th><th colspan="2">Beneficiados</th><th>Tempo</th></tr>
<tr><td>● Recursos iguais para todos os partidos</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="3"></td><td rowspan="3">Presente</td></tr>
<tr><td>● Número de candidatos na eleição atual</td></tr>
<tr><td>● Votos na eleição atual</td><td rowspan="3">Maiores partidos</td></tr>
<tr><td>● Votos na eleição anterior</td><td rowspan="2">Partidos mais estabelecidos</td><td rowspan="2">Passado</td></tr>
<tr><td>● Representação atual na legislatura</td></tr>
</table>

Ainda segundo Bourdoukan, os critérios "d" e "e", por se ancorarem em resultados passados, inclinam-se a amparar mais aos maiores partidos. Em suas palavras:

> "O raciocínio é simples: critérios baseados no tempo passado por definição são desfavoráveis a partidos novos e menos estabelecidos, que naquele momento poderiam nem sequer existir. Além disso, quando se utiliza um critério baseado no tempo passado os partidos menores não são recompensados caso tenham conseguido aumentar seu percentual de votos de uma eleição para a outra, da mesma forma que grandes partidos não são penalizados caso tenham perdido eleitores entre os dois períodos. Em outras palavras, a utilização de critérios baseados no tempo passado tende a "congelar" o *status quo ante* do sistema partidário". (Bourdoukan, 2009, p. 60)

O que Adla Youssef Bourdoukan não problematiza é que a distribuição do fundo partidário deve seguir não apenas a critérios técnicos/políticos, mas também a critérios de representatividade. Se os dois primeiros critérios por ela elencadas promovem maior competitividade sem favorecer aos grandes partidos, sem congelar o sistema partidário e sem privilegiar o *status quo ante*, esses critérios também não dão ao financiamento público nem uma pitada de representatividade vis-à-vis as preferências elencadas pelo eleitorado nas urnas. Dar a um partido incapaz de eleger deputados recursos públicos idênticos aos do partido de

9 Quadro retirado de Bourdoukan, 2012, pg. 60.

maior bancada da Câmara, não é apenas desconectar o financiamento público do momento político do país, como é também um precedente claro para a proliferação de partidos minúsculos que visam apenas abocanhar sua fatia do Fundo Partidário.

Para além da forma pela qual se opta para fazer a distribuição dos recursos é importante levar em conta também o momento no qual eles são transferidos para os atores políticos. Critérios baseados no tempo passado, apesar de terem o caráter conservador que lhes é inerente, como foi apontado por Bourdoukan, permitem que os atores aptos a receber os fundos os tenham em mãos ainda antes do início das campanhas, podendo assim ter maior controle sobre suas finanças. Por outro lado, critérios baseados nas eleições atuais, apesar de serem uma "fotografia" mais real das opiniões do eleitorado do que aqueles baseados no passado, força os partidos a realizar gastos e contraírem dívidas sem ter conhecimento sobre o valor que receberá do Estado. Mesmo que haja um planejamento prévio que permita a elaboração de uma série de estimativas, existem também contingências imprevisíveis que o mundo real nos impõe e que tornam improvável (para não dizer impossível) uma previsão exata dos resultados do partido nas eleições legislativas. A distribuição de recursos com base nas eleições atuais cria também dificuldades na realização de uma prestação de contas feita de maneira completamente transparente durante o processo eleitoral, que permita ao eleitorado a efetivação de um "voto informado".

Os problemas relativos à hora da transferência dos recursos e da representação do financiamento público desaparece ao se introduzir o próprio eleitorado como mecanismo para definição do volume de dinheiro que será destinado a cada partido. Os dois melhores exemplos de métodos de financiamento público direto que se pautam antes de tudo em preferências expressas pelo eleitorado são os sistemas de *vouchers* e de *matching funds.*

A ideia de quinhoar o financiamento público através de concessões de *vouchers* aos eleitores subjaz no juízo de que o cidadão pode ter primazia para atuar em outros momentos que compõem o processo eleitoral para além da escolha de seus representantes entre os concorrentes. A prática consiste em conferir a cada eleitor autonomia para destinar um pequeno volume de dinheiro público ao partido de sua preferência, exprimindo-a através de um voto designado puramente para esse fim. Bruno Speck afirma que:

> Este modelo não foi implantado em nenhum país ainda, mas ele está sendo debatido entre os acadêmicos com certo entusiasmo. Ele promete uma saída justamente para

> aqueles países onde não podemos esperar uma revolução das campanhas políticas *à la* Obama, quer dizer a uma multiplicação das pequenas doações e uma diminuição da influência dos grandes doadores. (SPECK, 2010, p. 12)

Esse modelo de financiamento público contém ao menos três méritos que devem ser destacados. Em primeiro lugar, ele distribui os recursos públicos de forma proporcional ao enraizamento dos partidos no eleitorado e à aceitação momentânea que recebem, sendo assim permeável a escândalos recentes de corrupção ou a candidaturas de caráter polêmico e controverso. Em segundo lugar, torna necessário que os partidos busquem apoio na população – uma vez que eles passam a ser, simultaneamente, seus financiadores – punindo assim grupos que optem deliberadamente por uma postura de isolamento em relação à sua base. O terceiro ponto, decorrente dos outros dois, é que este modelo permite aos partidos ditos nanicos acessarem, através da militância, a uma cota mais significativa do Fundo Partidário (SPECK 2010).

Por outro lado, a opção pelo financiamento em forma de *vouchers* pode acarretar na ocorrência de uma campanha eleitoral girada para arrecadar os recursos públicos que financiarão as campanhas eleitorais. Uma campanha que deverá ter regras específicas e legislação própria e que corre o risco de gerar um círculo vicioso na busca incessante por recursos. Contudo, não há necessidade alguma de que a adoção de um modelo de financiamento público nesses moldes seja exclusiva e definitiva. Justo pelo contrário, pode ser instituída como um mecanismo de divisão de uma parcela do Fundo Partidário, conjuntamente com outras das formas de distribuição de recursos já discutidas. Além disso, a alocação dos *vouchers* pode ocorrer também durante as eleições ordinárias, eliminando assim não apenas os entraves relativos à campanha para arrecadação dos *vouchers*, como também aqueles dispostos sobre a hora da transferência dos recursos para os partidos ou candidatos.

Já o método de *matching funds* tem seu exemplo mais clássico no sistema estadunidense de financiamento das campanhas presidenciais. Consiste na alocação de recursos às campanhas por parte do Estado, *pari passu* às doações feitas pela iniciativa privada para as mesmas campanhas. Entende-se portanto que a doação de dinheiro é uma maneira ativa de expressar apoio a uma candidatura. No caso estadunidense a União destina às campanhas o valor de U$ 1,00 para cada U$ 1,00 doado, até o limite de U$ 250,00 por doação que não ultrapasse o limite de U$ 1.000,00. Para receber os recursos públicos, entretanto, os candidatos devem aceitar a contrapartida de se submeter a um teto máximo de

arrecadação e gastos[10] e cumprir uma série de requisitos para aceder aos recursos públicos[11]. As regulamentações peculiares ao sistema estadunidense de financiamento, contudo, são opcionais, cabendo ao legislativo de cada país implementá-las ou não de acordo com o seu julgamento sobre as necessidades e características específicas de seu sistema eleitoral e partidário.

Esse método de financiamento público, assim como os *vouchers*, produz incentivos para os partidos busquem apoio popular às suas campanhas e tende a gerar maiores benefícios para os partidos mais enraizados, sem, contudo, que isso ocorra em detrimento dos pequenos partidos (como no caso da divisão do Fundo Partidário baseada em critérios no tempo passado). Contém ainda o ponto positivo de eliminar a questão pertinente ao momento da concessão pecuniária do Estado para os partidos, uma vez que ela ocorre, por definição, ou antes ou durante a campanha, mas jamais depois.

Tanto o sistema de *vouchers* quanto o sistema de *matching funds e*stimulam também a busca e a realização de contribuições voluntárias difusas e de pequeno valor, que são tipicamente vistas como extremamente benéficas ao processo democrático. Em democracias nas quais o associativismo e colaboração com as finanças partidárias por parte da população são ainda incipientes, a implementação bem-sucedida de modelos similares a estes pode representar uma completa revolução não apenas no financiamento dos partidos e de suas campanhas (SPECK, 2010), mas também produzir efeitos no longo prazo sobre a identificação partidária e a adesão de uma parcela da população a princípios democráticos.

O último ponto que é necessário ser avaliado nas análises sobre os sistemas de financiamentos públicos de campanhas eleitorais é o volume dos recursos disponibilizados pelo Estado. Ou, em outros termos, o impacto e a significância dos fundos públicos nas despesas eleitorais.

Diferentemente dos elementos tratados até aqui, que são formas de regulamentar o

10 No texto original da lei de 1971, os limites máximos são de 10 milhões de dólares para as eleições primárias, e 20 milhões para as presidenciais. Esse valor ajustado anualmente segundo o índice COLA (Cost of Living Adjustment) que na campanha de 2012, segundo a Federal Election Comission, foi de U$ 91,2 milhões para as eleições presidenciais, e de 45,6 milhões para as eleições primárias. Dados retirados do site: http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund_limits_2012.shtml

11 "Os candidatos devem obter de doadores privados (pessoas físicas, não sendo válidas, para esse efeito, doações dos Comitês de Ação Política e dos Comitês Partidários) no mínimo US$ 100.000,00 (cem mil dólares), os quais devem ser oriundos de ao menos vinte estados, no montante mínimo de US$ 5.000,00 (cinco mil dólares) por Estado. O valor de cada doação não deve ultrapassar US$ 250,00 (duzentos e cinquenta dólares) por doador, de modo que, em cada estado, o candidato obtenha a adesão de pelo menos vinte contribuintes. Finalmente, o candidato deve ter obtido pelo menos 10% dos votos recolhidos em eleição primária anterior, devendo, ainda, conservar no mínimo esse índice de votação, sob pena de perder o direito aos recursos públicos". (ARAÚJO, 2012, p. 325)

financiamento público, a questão referente ao volume de dinheiro que o Estado distribui aos partidos se insere não nas "características formais" – segundo a classificação feita por Griner e Zovatto – mas nas "características reais" do sistema de financiamento das campanhas. Já foi dito anteriormente que esses não são os temas centrais sobre os quais esse trabalho pretende se debruçar, mas não há como se esquivar de discutí-lo uma vez que, no caso de serem os recursos públicos irrisórios, não haverá significância também em discutir a maior parte dos outros assuntos que lhes tangenciam.

Diante disso, é imprescindível atentar para o fato que as verbas públicas alocadas para as campanhas eleitorais sejam suficientes para, no mínimo, possibilitar que os partidos possam desenvolver suas atividades de propaganda sem que haja necessidade primária de recorrer a fundos privados. Isso decorre principalmente da ideia de que, se os recursos públicos não forem capazes de fazer valer o esforço que se faz para captá-los, ele perde todo o seu significado em benefício da disputa por recursos privados – que serão discutidos adiante.

Acontece que os critérios de distribuição dos recursos públicos são as únicas variáveis que devem ser levadas em conta na análise do sistema de financiamento das campanhas eleitorais. Antes mesmo de sua distribuição poder ser efetivada podem existir regras que delimitam os atores que estarão hábeis a solicitar e receber esses recursos. Ou seja, podem existir critérios de elegibilidade ao acesso aos recursos públicos.

As chamadas cláusulas de barreira são uma foram de critério de elegibilidade que estabelece parâmetros mínimos de eficiência eleitoral para que os partidos possam ter representação parlamentar e se qualificarem a receber financiamento público – no caso, principalmente o direto[12]. Em geral, elas podem ser basicamente de dois tipos: baseada no número de votos válidos obtidos pelo partido, ou em um número mínimo de cadeiras conquistadas.

O primeiro modelo exigiria que cada partido, para ter representação parlamentar, conseguisse uma porção mínima dos votos em disputa. As propostas que costumam girar pelo legislativo brasileiro, por exemplo, geralmente determinam a obrigatoriedade de se obter um número mínimo de 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço das unidades federativas, com um mínimo de 2% do total de cada uma delas. Essa proposta tende a forçar os partidos a um processo enraizamento e de nacionalização.

12 Especificamente no caso brasileiro, onde o Horário Eleitoral Gratuito tem grande importância nas campanhas e é muitas usado como moeda de troca, os projetos de constituição de uma cláusula de barreira costumam incluir também a perda do acesso a essa forma de financiamento.

O segundo modelo tende a legitimar como bancadas partidárias efetivas somente aqueles grupos de deputados que, juntos, ocupem mais do que um pré-determinado número de assentos. Qualquer partido que não fosse capaz de eleger esse número de representantes estaria alijado de seus direitos de representação e de acesso a financiamento público.

Existem, é claro, outras formas estabelecer critérios de elegibilidade que não sejam focados em votos ou cadeiras. No Chile, por exemplo, onde o financiamento público para as eleições a cada cargo são separados, um dos critérios – óbvios – de acesso ao financiamento público para disputa da presidência é o lançamento de uma candidatura. Assim como também são comuns critérios de acesso baseados no cumprimento das regras dos jogo eleitoral, como a apresentação de prestações de contas idôneas e ausência de qualquer tipo de débito com a justiça eleitoral.

2.2.3 **Financiamento privado**

A análise sobre os marcos legais que permeiam o financiamento privado das campanhas eleitorais deve ser feita sobretudo focando-se em responder a quatro perguntas: a) *quem pode fazer doações*; b) *quanto pode ser doado/arrecadado?*; c) *como as doações devem ser feitas?*; e d) *quando as doações podem feitas?* Essas quatro perguntam remetem invariavelmente ao estabelecimento de quatro tipos de limites que compõem um sistema global de financiamento privado das campanhas: limites *pessoais*, *quantitativos*, *formais* e *temporais* (Sanseverino, 2012, p. 261). Essas quatro perguntas e esses quatro tipos de limites que delas decorrem serão os pontos de partida para a análise jurídica das diferentes formas de regulamentação das doações privadas às campanhas eleitorais que serão feitas nas próximas páginas.

À primeira pergunta – "*Quem pode fazer doações?*" – duas respostas amplas podem ser dadas: pessoas físicas ou pessoas jurídicas. Essas duas grandes respostas podem ser subdivididas em outras que levam em conta principalmente suas funções sociais e seus locais de origem. Assim, pode-se ter como resposta a essas perguntas as subcategorias de a) pessoas físicas nacionais; b) pessoas jurídicas nacionais com fins lucrativos; c) pessoas jurídicas nacionais sem fins lucrativos[13]; d) entidades nacionais de representação de classe ou patronais;

13 A diferenciação entre pessoas jurídicas *com* e *sem* fins lucrativos não é meramente didática. Ela remete a uma forma de distinção feita diversas vezes pelas próprias leis que regulam o financiamento privado, mesmo que de forma não tão clara e direta.

e) pessoas jurídicas nacionais que prestem serviço ou sejam subsidiárias do Estado; f) pessoas físicas estrangeiras; g) pessoas jurídicas estrangeiras; h), entidades religiosas; e ainda uma nona subcategoria que não corresponde a uma forma de financiamento privado, mas sobre as quais regulamentações proibitivas comumente operam, sendo ela i) empresas estatais propriamente ditas.

Segundo dados disponibilizadas por Zovatto (2005) sobre a regulamentação das fontes de financiamento em dezoito democracias latino-americanas, pode-se dizer que dentre todas estas, as únicas subcategorias que são tipicamente aceitas como doadoras na maioria dos países são as duas primeiras: pessoas físicas nacionais e pessoas jurídicas nacionais com fins lucrativos[14]. É claro que não existem impedimentos apriorísticos à permissão de efetivação de transferência de recursos de nenhuma dessas outras fontes aos partidos e às campanhas. Contudo, é possível afirmar que existe uma tendência à sua proibição, mas que pode ou não ser aplicada pelos marcos jurídicos legais de cada país.

Em relação às empresas e associações nacionais que não tem fins lucrativos (subcategoria *c*), os motivos da proibição são bastante claros: a doação de recursos a campanhas teria como pressuposto a existência de um superávit que não estaria sendo revertido para atividades da própria associação, configurando assim uma ruptura com suas funções básicas.

A proibição de fontes de origem estrangeiras (subcategorias *f* e *g*) é compreensível por poder ser considerada uma forma de evitar intervenções externas em assuntos internos, que podem colocar em xeque a própria soberania nacional. De modo mais objetivo, a escolha dos candidatos a serem eleitos, assim como a expressão de preferências sobre eles seja através do voto, da militância, ou da realização de doações às suas campanhas, são de responsabilidade exclusiva da sociedade civil de cada país, e não dizem respeito a pessoas ou entidades alóctones de qualquer caráter.

A proibição às doações provenientes de empresas estatais (subcategoria *f*) se justifica pelo fato de que, uma vez legitimadas, poderiam ser utilizadas como forma de desviar verbas que, a princípio, deveriam ser utilizadas para a promoção de serviços públicos, em direção às campanhas situacionistas. Constituir-se-ia, assim, uma fonte extra de financiamento público

14 No artigo de Zovatto existe uma subcategoria chamada de "Organizações políticas e sociais". O autor não determina, com precisão, quais tipos de organização a compõem, mas é possível imaginá-la como sendo integrada ao menos por sindicatos, organizações patronais, e pessoas jurídicas sem fins lucrativos. Essa subcategoria apresentava permissão para realizar doações em doze dos dezoito países.

tanto direto quanto indireto (através do uso da máquina estatal) que estaria aberta apenas para os partidos que detivessem o poder de alocação de recursos – sejam eles nacionais, estaduais ou municipais.

Pessoas jurídicas nacionais que prestem serviço ou sejam subsidiárias do Estado (subcategoria *e*) apresentam motivos similares para serem fontes vedadas de financiamento eleitoral. A ideia de empresas que prestam serviços ao Estado financiarem campanhas eleitorais pode ser confundida com uma forma de "compra" da manutenção de posição perante o Estado.

Por fim, as proibições ao financiamento de campanhas por parte de entidades nacionais de representação classista ou patronal (subcategoria *d*) costumam ser justificadas na maioria das vezes pelo fato de essas entidades receberem verbas públicas[15]. Délia Rubio (2004), opta por justificá-las argumentando que essas organizações têm o objetivo de representar indivíduos que exercem o mesmo tipo de atividade, sem que necessariamente compartilhem uma mesma ideologia política.

Uma vez respondida a pergunta "*Quem pode doar?*", e reconhecidas quais são as fontes privadas habilitadas a financiar legitimamente as campanhas eleitorais, deve-se passar para a análise dos outros tipos de limites que atuam sobre as doações que podem ser realizadas. O próximo passo será discutir a pergunta "*Quanto pode ser doado/arrecadado?*", referente aos limites quantitativos feitos ao financiamento das campanhas.

A imposição de limites quantitativos ao financiamento privado é comumente associada a uma tentativa de buscar o equilíbrio mais saudável possível entre as pequenas doações oriundas de pessoas físicas e as grandes doações oriundas de pessoas jurídicas. Via de regra, há certo grau de consenso sobre o fato de doações pequenas e pulverizadas feitas por pessoas físicas serem extremamente saudáveis ao sistema democrático, ao passo que doações demasiadamente volumosas feitas por pessoas jurídicas são vistas como potenciais formas de tráfico de influência e compra de privilégios políticos. Aliado a isso, a experiência empírica internacional sobre o tema (como foram os casos de Brasil e Itália) já demonstrou que a completa proibição de alocação de recursos às campanhas por parte das empresas não é um

15 Há discussões mais qualificadas a respeito desse tema para o caso brasileiro em Trindade (2004), e Speck (2005), e Ferreira, (2012). Entretanto, ambos justificam a proibição *no Brasil* por argumentos internos, tais como a acensão política do MDB, o impostos sindical e a unidade sindical. Entretanto, argumentos gerais que justifiquem essa proibição não foram encontrados. O que provavelmente explica o fato de o Brasil, juntamente aos Estados Unidos, França e Canadá serem as principais democracias que integram o pequeno grupo de países nos quais essa proibição vigora.

remédio eficiente a esse mal. A opção geralmente adotada como forma de amenizar esse conflito é estabelecer tetos para as doações, fazendo que cada pessoa – física ou jurídica – não possa contribuir com mais do que um montante estabelecido antes da campanha.

Esses limites quantitativos podem ser implementados tanto sobre os doadores, através da criação de tetos para as doações realizadas; quanto sobre os candidatos, através da definição de uma montante máximo que pode ser arrecadado. As imposições feitas sobre esses diferentes atores se diferem tanto em sua forma quanto em seu propósito. Enquanto os limites às doações pretendem evitar que se construa uma relação de dependência entre financiados e financiadores que possa culminar em uma troca de favores espúria, os limites à arrecadação servem como formas de tentar impedir que haja uma diferença brutal na arrecadação dos diferentes candidatos a ponto de determinar o resultado das eleições. As formas mais comuns de se estabelecer esses limites são elencadas no quadro abaixo:

Quadro 3 - Formas de limitações quantitativas a doadores e candidatos

Limitações Quantitativas	**Teto para doações** *Aos doadores*	Proporcional à renda (arrecadação individual anual)
		Como porcentagem da arrecadação do candidato/partido
		Condicionado ao financiamento público recebido
		Nominal em valores absolutos
	Tetos para arrecadação *Aos candidatos / cargos*	Valor absoluto previamente definido
		Relativo ao financiamento público
		Por eleitor habilitado a votar (magnitude do distrito)

Como demonstrado no quadro, em geral, são utilizadas quatro formas de se estabelecer um teto às doações. A primeira e mais intuitiva forma de se estipular um teto para as doações privadas é determinar sobre uma importância fixa (em valores absolutos) quanto poderá ser doado por pessoa e/ou empresa. Esse é o método utilizado, por exemplo, pela Espanha, onde segundo a Lei Orgânica de 2011, nenhuma pessoa física ou jurídica poderá destinar mais de dez mil euros às campanhas de um mesmo partido ou coalizão. Esse valor pode ser estipulado também de acordo com o cargo em disputa para o qual se doa, como ocorre no Chile: existem tetos distintos para doações feitas aos candidatos à presidência, ao senado e à Câmara dos Deputados, e aos partidos – no caso dos candidatos à presidência e aos

partidos, os tetos se diferem também para o primeiro ou para o segundo turno. Pode-se optar ainda por valores díspares para delimitação dos tetos de doação ao qual estarão submetidas pessoas as físicas ou jurídicas, não havendo necessidade de homogeneizar, nesse quesito, personalidades juridicamente desiguais.

Dentro desse tipo de marco regulatório se insere também o modelo chileno de financiamento, no qual as doações são contabilizadas por meio de "unidades de fomento"[16] – um valor indexado e corrigido anualmente assume o papel de uma "moeda não corrente" válida apenas para as eleições[17]. No modelo chileno os valores de todos tetos – doações e arrecadações –, assim como as multas aplicadas às infrações das regras, são fixadas em unidades de fomento. A opção por incluir esse modelo nessa primeira forma de estabelecimento dos tetos de doação se justifica pelo fato de que, por exemplo, ao se fixar o limite das doações aos candidatos ao Senado em 800 UF, este teto se altera em pesos chilenos através da correção anual mas perpetua-se intacto na "moeda eleitoral" local.

Essa espécie de organização dos tetos de doações tende a evitar que sejam feitas transferências de dinheiro em valores exorbitantes – levando em conta, é claro, que se o intuito dos tetos é controlar a influência do poder aquisitivo sobre o político e que, portanto, sua efetividade dependerá de que esses tetos não suportem valores demasiadamente altos. Ao tratar todos os eleitores de maneira igual, submetendo-os a uma mesma regra independente de sua renda, minimiza a possibilidade de aprofundamento de desigualdades políticas entre os eleitores. O mesmo ocorre em relação às doações oriundas de pessoas jurídicas, que terão a sua possibilidade de influenciar no pleito drasticamente diminuídas (admitindo aqui que a relação entre arrecadação e sucesso eleitoral é um fato dado – mesmo que não se tenha conhecimento claro sobre qual a direção do nexo causal envolvido nessa relação).

A segunda alternativa é determinar o valor máximo que pode ser doado através de um percentual da renda do próprio doador. Esse o tipo de modelo que vigora hoje no Brasil. Segundo a Lei Orgânica de Partidos Políticos (9.504/1997), pessoas físicas podem doar no máximo o equivalente a 10% de sua renda bruta, e pessoas jurídicas no máximo 2% dos rendimentos brutos, ambos auferidos no ano anterior à eleição. A crítica a esse tipo de regulamentação é clara: fazendo com que o valor máximo que um indivíduo possa contribuir com as campanhas seja determinado por sua renda, permite-se a quem tem maior renda fazer

16 Ideia similar ás "unidades de fomento" foram adotadas no Brasil e no Uruguai, por intermédio da "Unidade Fiscal de Referência", e das "unidades indexadas", respectivamente.

17 Pode ser utilizado também para outros fins, tais como aplicação de multas e impostos.

maiores doações. A opção pelo critério censitário como forma de determinar o volume que poderá ser transferido por uma pessoa física ou jurídica às campanhas transforma desigualdades econômicas em desigualdades políticas.

A terceira maneira, que une características das outras duas, é estabelecer o teto para as doações como uma porcentagem da arrecadação máxima ou do gasto total ao qual o candidato/partido está submetido. Esse é o caso que vigora hoje na Argentina, onde pessoas jurídicas não podem contribuir com valor superior a um por cento do gasto total permito por lei para candidato a quem se doa; e pessoas físicas não podem fazê-lo com montantes superiores a dois por cento do gasto máximo permitido por lei.

Essa modalidade tende a diminuir a influência que os doadores têm sobre cada um dos candidatos para os quais contribui, uma vez que os candidatos não dependerão apenas de um doador. A possibilidade de influenciar no processo eleitoral através de doações fica muito mais equânime do que se adotada a primeira modalidade citada. Acontece, porém, que esse modelo deve, para operar de forma ótima, aliar-se ao estabelecimento de um teto de arrecadação para os candidatos. Isto porque a existência desse teto de arrecadação, não só permite maior previsibilidade sobre o montante que virá a ser arrecadado, mas também funciona como uma maneira de determinar um valor que não poderá ser ultrapasso em hipótese alguma.

Uma quarta possibilidade é o teto de doação a partir de um determinado percentual das doações realizadas pelo próprio estado. Assim operam os tetos mexicanos, onde doações anuais não podem ultrapassar o limite de dez por certo do financiamento público ao partido para suas atividades ordinárias. Esse modo de estabelecer limites quantitativos às doações contém a peculiaridade de não aplicar-se a sistemas nos quais os fundos públicos são dirigidos exclusivamente aos partidos mas que, concomitantemente, os candidatos podem receber doações diretamente para suas campanhas (como é o sistema brasileiro), uma vez que não seria possível determinar qual foi o montante de recursos públicos destinado a cada candidato.

A instauração de limites baseados em porcentagem do financiamento público recebido pelos partidos ou candidatos[18] faz com os critérios públicos de alocação de recursos do fundo partidário (ou de mecanismo que o valha) sejam transplantados para o eleitorado, de forma que os partidos que recebem mais fundos públicos (tipicamente os maiores e mais

18 No caso de modelos nos quais os candidatos recebam financiamento público.

estabelecidos) estejam também aptos a receber maiores doações. Assim, esse mecanismo dá mais força aos competidores que já são, de saída, mais fortes, e age desestimulando o crescimento dos partidos menores e a competição eleitoral, de forma que poderia ser considerado, nos termos utilizados por Bourdoukan (op. cit.), como reprodutor do *status quo*.

Por fim, é imprescindível que se atente também para a possibilidade de simplesmente não haver teto para as doações. Seria, ao contrário dos outros casos, a opção pela desregulamentação e pela "não intervenção estatal no mercado financeiro eleitoral", deixando-o funcionar livremente através de sua própria dinâmica, que ficaria aberto à reprodução de todas as desigualdades inerentes ao sistema capitalista. Contudo, a ausência de limites para as doações privadas é uma opção que vem sendo cada vez menos adotada. Segundo os dados de Zovatto (2005), dos 18 países latino-americanos por ele estudados, apenas oito não previam limites quantitativos para as doações; mas é sabido que, dentre eles, pelo menos Colômbia e Uruguai já aprovaram leis impondo esse tipo de limitação aos doadores.

Como dito anteriormente, a criação de limites quantitativos ao financiamento das campanhas eleitorais pode atuar proibitivamente também sobre os candidatos. Nesse caso, o foco da lei deverá ser o de demarcar fronteiras de arrecadação que não poderão ser ultrapassadas pelos candidatos.

Novamente, a exemplo dos limites às doações, a primeira e mais intuitiva forma de estabelecimento de um limite à arrecadação dos candidatos é através da criação de um teto fixado em valor absoluto, funcionando da forma descrita anteriormente para as doações – mesmo para os casos nos quais os tetos para arrecadação sejam também indexados em unidades de fomento ou outros índices similares.

A segunda forma, juntamente à primeira, são os modos mais comuns de consolidar limites às arrecadações dos candidatos, e consiste em fazê-lo por meio da magnitude do distrito no qual o candidato compete. Assim, institui-se um valor que poderá ser arrecadado para cada votante dentro do distrito eleitoral. Na atual legislação vigente no Chile, por exemplo, o limite de arrecadação de um candidato a deputado federal (e simultaneamente o limite de gastos) é calculado pela soma de mil e quinhentas unidades de fomento à multiplicação de 0,03 unidades de fomento por eleitor habilitado a votar no distrito no qual ele se candidata. Assim aspirantes ao legislativo de distritos maiores são autorizados a

arrecadar e gastar mais do que aqueles de distritos menores.

Essa distinção opera apenas quando se compara os candidatos de diferentes distritos entre si. A nível local, tendo em vista que o eleitorado não muda drasticamente no período entre uma eleição e outra, esse modelo pouco se diferencia do primeiro.

Uma terceira maneira de definir tetos para a arrecadação dos candidatos é condicioná-lo de alguma forma ao financiamento público. Seria o caso do modelo argentino, a partir do qual o teto de arrecadação se define pelo montante recebido pelo partido/candidato através do financiamento. O caso é peculiar por fazer coincidir os tetos de arrecadação com o teto de gastos (o que nem sempre acontece, como será discutido na próxima sessão), de forma que cada candidato pode arrecadar na iniciativa privada apenas o dinheiro suficiente para atingir o teto de gastos previstos pela lei para o cargo que disputa. Pode-se também estabelecer o teto de arrecadação com uma proporção do valor arrecadado pelo partido que recebeu maior volume de financiamento público, como por exemplo, sendo o dobro ou o triplo desse valor.

Cabe ressaltar que neste modelo de determinação dos tetos de arrecadação se situa também, o financiamento por meio de *matching funds* na maneira como opera nos Estados Unidos, já que o recebimento do financiamento público é condicionado à submissão do candidato a um teto de arrecadação, e que o financiamento público ocorre de forma proporcional ao privado.

Essa forma de introduzir tetos de arrecadação se, por um lado, beneficia os partidos maiores, por outro, permite que os pequenos consigam alcançar a mesma arrecadação desses partidos buscando fundos na iniciativa privada, permitindo que se possa criar um ambiente eleitoral fortemente competitivo – ao menos em termos financeiros. Se há maior facilidade para os grandes partidos angariarem o máximo de fundos permitidos, mantém-se a possibilidade de os partidos menos firmados no sistema político os alcançarem através do auxílio da iniciativa a suas finanças.

As limitações quanto à possibilidade de arrecadação dos candidatos e dos partidos são, entretanto, pouco comuns. Na América Latina, por exemplo, de onze países[19] que tiveram suas legislações de financiamento de campanhas analisadas comparativamente, apenas dois preveem limitações para as arrecadações. Já as limitações quanto ao gasto aparecem em cinco dos onze sistemas de financiamento. Isso deve ocorrer provavelmente por uma confusão na distinção entre *arrecadação* e *gasto* eleitoral, que erroneamente sobrepõe as duas limitações.

19 Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Em alguns sistemas, contudo, essas limitações são concomitantes – embora não haja precisamente necessidade de serem.

O limite de arrecadação visa impedir que mais do que um determinado montante de dinheiro *entre* nas contas do candidato/partido. O limite de gastos, por sua vez, impede que mais que um determinado montante de dinheiro *saia* das contas do candidato/partido para fins de campanha. A existência de um limite de gasto sem um limite de arrecadação, como é comum ao menos nos países latino-americanos analisados, permite que um candidato que receba um volume maior do que aquele permitido para seus gastos, transfira sua arrecadação excedente para candidatos com menor recolhimento. Apesar das confusões que existem a respeito dos temas, faz sentido avaliar, como feito no Chile, que não há motivos que justifiquem a permissão a um candidato de arrecadar mais do que pode, legalmente, dispor.

O próximo passo na análise do sistema de financiamento privado é observar como as doações devem ser realizadas, ou em outros termos, quais são as limitações impostas à *forma* do financiamento privado.

Limitações formais[20] operam sobretudo especificando quais são os procedimentos necessários para que as doações privadas às campanhas eleitorais possam ser realizadas e recebidas. A ideia central que justifica a burocratização dos procedimentos através dos quais são feitos os repasses privados às campanhas é sobretudo a de que, quanto mais limitadas forem as formas permitidas, mais fácil será o exercício de controle sobre as doações e, consequentemente, menores serão os riscos de fraude nas contas e nas doações. Esse tipo de limitação, novamente, pode agir tanto sobre os partidos/candidatos quanto sobre as pessoas físicas ou jurídicas habilitadas a contribuir com as finanças eleitorais.

Sobre os partidos e candidatos são comuns exigências tais como a abertura de uma conta bancária exclusiva para as campanhas – geralmente em banco nacional, a nomeação de tesoureiros responsáveis pelas contas do partido ou candidato, ou publicação periódica de todos os recursos recebidos;

Sobre os potenciais doadores pode-se exigir, por exemplo, que a doação seja feita por meio de instrumentos específicos, como transferências ou cheques, a declaração das doações nos formulários de imposto de renda.

20 Chamo atenção aqui para a eventual confusão que pode ser feita entre “limitações formais”, e o termo anteriormente usado nesse mesmo capítulo “características formais”, que Griner e Zovatto contrapõem às “características reais”. Desta feita, o termo não é utilizado aqui como o oposto de “limitações reais”, mas, como já explicado, referente à *forma* como as doações acontecem.

Contudo, dentre todas as limitações formais tipicamente utilizadas na regulamentação do financiamento privado, uma é merecedora de destaque sobre as demais: a exigência ao partido/candidato de tornar público quem são seus doadores. Ou em outros termos, a exigência sobre os doadores de se identificarem publicamente enquanto tal. Essa exigência repousa principalmente na busca, por parte do Estado, de garantir o maior grau possível de transparência nas contas eleitorais.

A permissão ou não ao anonimato dos doadores suscita fortes debates. Por um lado, justifica-se o anonimato dos doadores como forma de garantir proteção aos pequenos doadores, que ficariam isento de eventuais represálias por parte de superiores ou pressões em seus círculos de socialização política ou social. Similarmente, teme-se também a possibilidade de punição aos doadores dos candidatos derrotados por parte dos candidatos que saíram vitoriosos do pleito. Ian Ayres (2001) alega que o anonimato dificultaria a troca espúria de financiamento por favores políticos, já que se tornaria impossível ter certeza sobre quem realizou com cada contribuição. Diante disso, a tendência, segundo o autor, seria de que houvesse acentuada diminuição no número de grandes doações provenientes de pessoas jurídicas e consequente aumento do número de pequenas doações oriundas de pessoas físicas, que passariam a ter maiores incentivos racionais para realizar doações, uma vez que o peso relativo de seus donativos aumentaria[21]. Segundo Daniel Zovatto (2005), argumentos a favor do anonimato chegam a afirmar que "a busca da transparência fere também o direito individual à privacidade e, inclusive, atenta contra o caráter secreto do voto".

Por outro lado, argumenta-se que o anonimato, quando adotado por completo, protege não apenas os pequenos doadores mas também os candidatos e partidos, que deixam de ter que arcar com o ônus de estabelecer relações com grandes empresas ao receber fundos delas provenientes. Apesar do suposto anonimato, é mais que sabido que no atual nível de desenvolvimento e disseminação tecnológica, a possibilidade de um doador que queira se fazer conhecido a seus candidatos e partidos prediletos conseguir fazê-lo é altíssima. Além disso, há uma tendência que aponta para o fato de grupos de interesses financiarem tipicamente candidatos e partidos com os quais têm, de saída, afinidades políticas. Assim, o anonimato impossibilitaria que o eleito tome conhecimento, como forma de embasar a decisão de seu voto, quais são os grupos de interesse próximos de cada candidato. A noção de "voto

21 Ayres (2001) faz uma analogia entre o "paradoxo do voto" e o que chama de "paradoxo do doador", no qual cada indivíduo teria mais propensão a doar recursos a uma campanha quanto maior for a sua percepção de que, através disso, pode influenciar no resultado eleitoral

informado" vem sendo defendida como um dos principais mecanismos de transparência que pode ser adotado pelas democracias contemporâneas. (Rubio, 2004 e 2005, Samuels, 2006; Speck, 2001; Zovatto, 2005)

Para além da dicotomia entre a completa proibição e da completa permissão ao anonimato dos financiadores, existe ainda a terceira via, caracterizada pela permissão do anonimato a doações que se situem abaixo de um limiar. A legislação chilena é uma das que se enquadra nesse modelo; é permitido o anonimato àquelas doações que não excedam o limite de vinte unidades de fomento, mantendo-se a possibilidade de qualquer doador requerer a publicidade da transferência que tenha executado. A Argentina, até 2002, permitia que fossem angariados fundos anônimos através das coletas populares (arrecadação proveniente da venda de material de campanha, como blusas, chaveiros, participação em festas e jantares, etc). Essa mesma permissão é observada também na legislação mexicana atual. Esses modelos (principalmente o chileno) se justificam sob a alegação de que o problema relativo às influências perversas do financiamento privado derivam unicamente das doações mais volumosas, de maneira que a transparência – visando inibir a ocorrência relações corruptas entre financiadores e financiados – deve assentar-se especialmente sobre elas.

O último elemento constitutivo da regulamentação do financiamento privado que ainda deve ser analisado é a sua limitação *temporal*, respondendo à pergunta "em que período as doações podem ser realizadas?".

Nesse quesito não devem existir muitas variações nas diversas legislações. As únicas possibilidades de divisão temporal das permissões ao financiamento são antes ou durante o período de campanha. É comum que se estipule que qualquer doação realizada a partir de um determinado número de dias antes do início do comício será considerada uma doação às campanhas. Naturalmente, o último dia no qual se poderá aportar dinheiro às campanhas deverá ser o último dia de campanhas, geralmente estipulado como alguns dias antes da votação propriamente dita – podendo variar em cada país.

A maior parte das constituições analisadas, todavia, não conta com disposições que determinem qual o período no qual as doações deverão ocorrer. São comuns artigos para estipular o período de duração das campanhas, e para delimitar temporalmente a propaganda eleitoral. Levando a crer que há certa presunção de que as doações "para fins de campanha" deverão ocorrer dentro desse mesmo período ou, ainda pior, simplesmente não delimitando-as

temporalmente.

A possibilidade de transferir recursos aos partidos e candidato após o término do período de campanhas já não mais teria o objetivo de financiá-las, mas de pagar eventuais dívidas que tenham sido adquiridas ao longo do processo. É possível admitir, eventualmente, que se possa considerar como doação às campanhas transferências realizadas entre o último dia de campanhas o dia do escrutínio. Entretanto, seria uma falta grave à democracia legitimar a efetivação de doações aos partidos e candidatos – para fins de contabilidade eleitoral – após o término das votações, com os resultados já divulgados. Nesse caso, essa prática poderia facilmente ser tratada como uma tentativa de compra de influência política ou de favores a candidatos já eleitos.

O conjunto de respostas que se dá às quatro perguntas – *quem*, *quanto*, *como*, e *quando* podem ser realizadas as doações – formam a completude das regulamentações sobre o financiamento privado às campanhas eleitorais. Essas regras, juntamente às regulamentações já mencionadas sobre o financiamento público e sua distribuição, organizam as vias de entrada de recursos para os partidos e candidatos. O próximo momento no qual a análise da legislação deve se focar é na saída dos recursos que foram arrecadados.

2.3 SAÍDA DE RECURSOS

O controle da saída de recursos das campanhas se aplica no marco jurídico-legal por meio de duas frentes distintas: a limitação ao volume de gastos que pode ser realizado, e a limitação do uso desses recursos para alguns fins específicos. Essas limitações também serão chamadas de *quantitativas* e de *formais*.

Os modelos através dos quais podem ser estabelecidos limites quantitativos à saída de recursos são similares àqueles discutidos para a arrecadação dos candidatos e dos partidos: determinação de um valor absoluto previamente fixado (seja com um valor de fato ou um índice); baseado na magnitude do distrito no qual se é candidato; ou de forma proporcional ao financiamento público. Exemplos práticos da aplicação de cada um desses dois primeiros modelos são, respectivamente, Colômbia onde o teto de gastos paras as campanhas

presidenciais é de dez milhões de pesos[22]; e Argentina, que permite o gasto de um módulo eleitoral por eleitor habilitado a votar na eleição para o cargo que se disputa.

Já os limites formais atuam sobretudo fixando variedade de gastos que não podem ser efetivados – ou seja, quais são as despesas que podem ser realizadas com o dinheiro arrecadado para as campanhas. Em geral, esse tipo de proibição tem dois objetivos: coibir o uso da arrecadação como instrumento de "compra de votos"; ou equilibrar, na saída, a assimetria existente na entrada dos recursos.

A compra de votos, se caracteriza geralmente pela distribuição de brindes, cestas básicas ou mesmo de dinheiro em espécie em troca do voto de determinados cidadãos. Essa prática e bastante comum na história do Brasil e foi uma das principais formas de se fazer politica eleitoral durante a primeira república através do voto de cabresto e das politicas coronelistas. São voltadas na maior parte das vezes para uma população mais carente de recursos, que vê na "venda" do voto a possibilidade de melhora, mesmo que momentânea, de sua condição de vida. No caso brasileiro, proíbem-se quaisquer gastos com produção ou patrocínio de espetáculos ou eventos promocionais de candidatura, com pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral, com confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha, dentre outros.

A prática pode ser ilustrada com o ocorrido no Maranhão em 2009, onde, após ter sido eleito governador do estado em 2006, Jackson Lago teve seu mandato cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral em abril de 2009 sob acusação de compra de votos, caracterizada pela realização de comícios no município de São José de Ribamar com doação de cestas básicas, e pela apreensão de R$ 5.000,00 em São Luiz e R$ 17.000,00 em Imperatriz, que supostamente seriam utilizados para compra de votos propriamente ditos.

Se é consenso que a existência do voto secreto é um forte instrumento na contenção da compra de votos, também é verdade que as proibições atuam no sentido de dificultar a construção de laços clientelísticos entre eleitores e candidatos, funcionando como uma barreira complementar à possibilidade de efetivação da troca de bens materiais por votos.

Muitas outras formas de proibição de gastos nas campanhas podem ser imaginadas de acordo com a realidade de cada país no qual se aplicam. Porém, uma das formas mais discutidas de limitação dos gastos das campanhas se refere à possibilidade ter acesso ou não a

22 O valor de dez milhões de pesos foi definido para as campanhas presidenciais de 2006. Esse valor deve ser corrigido anualmente de acordo com o aumento do índice de preços ao consumidor, certificado pelo Departamento Administrativo Nacional de Estatísticas.

propaganda paga nas emissoras de radiodifusão. Dentre os países analisados por Zovatto (2005), apenas Brasil e Chile proibiam a compra de tempo de propaganda na televisão[23]. Todavia, em 2007, a Argentina juntou-se a este pequeno grupo.

Segundo Délia Ferreira Rubio (2012) os debates sobre proibir ou não esse tipo de gasto é alimentado principalmente pelos argumentos pró proibição, de que a medida diminuiria o volume de dinheiro necessário de ser gasto com as campanhas, e promoveria maior equilíbrio e competitividade nas disputas eleitorais, diminuindo parte da vantagem que os partidos economicamente fortes tem sobre os mais fracos. Do outro lado, as alegações são de que proibição seria vantajosa apenas às candidaturas oficialistas, que continuaria tendo o aparato do Estado como dispositivo publicitário.

No sentido de justificar a regulamentação do acesso e das funções da mídia nas campanhas eleitorais, a ONG International Transparency salienta que:

> Entre todos los actores de la vida pública, los medios de comunicación merecen especial atención por dos motivos. Por un lado, como proveedores de espacios publicitarios, los medios ofrecen uno de los servicios más importantes y costosos a los organizadores de campañas políticas en las sociedades modernas, caracterizadas por el papel central de la comunicación masiva. (...) Por otro lado, los medios – denominados el "cuarto poder" – tienen un papel clave en tanto que observadores críticos de la esfera pública. Esta situación también implica riesgos de corrupción, ya que pueden favorecer a ciertos candidatos a cambio de un soborno o de la promesa de un tratamiento favorable en decisiones estratégicas que afecten al sector.
>
> Por estas dos causas, tanto las actividades periodísticas como los espacios de publicidad son objeto de regulación estatal y de observación crítica por parte de los propios medios y de la sociedad civil. (Speck, 2007, pg. 21)

A discussão não esconde o fato de que a premissa de se proibir os gastos com propaganda em redes de televisão é essencialmente uma tentativa de, como dito anteriormente, controlar na saída de recursos uma forte desigualdade que existe na entrada. Diferentemente das limitações exercidas sobre a provimento de bens materiais ao eleitorado – que visam proteger os cidadãos de serem convencidos a votar em determinado candidato por incentivos materiais imediatos –, a vedação dos gastos com propaganda em meios de comunicação em massa é um modo de garantir controle sobre o volume de propaganda que cada partido poderá consumar e, com isso, evitar uma ampliação da disparidade anterior que já existe entre os vários partidos em sistemas multipartidários.

23 O Brasil proíbe a compra também em canais de rádio e na imprensa escrita. Essas modalidades são permitidas no Chile.

2.4 PRESTAÇÃO DE CONTAS

A parada final dos sistemas de financiamento de campanhas eleitorais é a prestação de contas. Realizadas as arrecadações e as despesas com campanha, deve-se demonstrar publicamente, dentro das regras previstas em cada legislação, de onde saíram e para onde foram os fundos arrecadados por partido ou candidato.

Todos os sistemas de regulamentação das finanças eleitorais que preveem a necessidade de prestação de contas exigem que sua apresentação seja feita dentro de um determinado prazo depois do término do pleito. Entretanto, alguns sistemas exigem tanto uma previsão de gastos antes do início do das campanhas, quanto prestações de contas parciais em seu decorrer.

Esse tipo de providência tem o mérito de permitir que o eleitorado possa acompanhar as contas dos partidos e dos candidatos já antes de processar seu voto, podendo, assim, verificar se há de fato congruência entre o discurso político por eles proferido (críticas, propostas e promessas) e o seu financiamento, indicado pelos grupos que o apoiam economicamente. Fica aberta a possibilidade de os cidadãos utilizarem os dados do financiamento eleitoral como elemento empírico para fazer uma aproximação de qual serão os principais eixos temáticos que nortearão um eventual mandato de cada candidato tendo em vista os seus financiadores. Pode-se dizer que é provável que um candidato que tenha tido sua campanha financiada por diversas pequenas doações de pessoas físicas tenha um mandato com maior apelo popular, assim como alguém majoritariamente financiado por empreiteiras provavelmente adotará em seu mandato posturas e projetos voltados para a construção civil. Em situações nas quais a prestação de contas e feita somente ao fim das eleições, a prática do "voto informado" é impedida, fazendo com que os eleitores corram o risco de votar em candidatos coniventes com condutas com as quais não concordam. Sobre essa ideia Delia Rubio diz que:

> A nosso ver, a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a politica e muito mais importante que o estabelecimento de limites e restrições de difícil aplicação e controle: cabe informar o cidadão sobre quem esta por trás de cada candidato. Essa divulgação, na medida em que seja completa e oportuna, possibilita o "voto informado" do cidadão e gera incentivos para que os partidos se controlem reciprocamente e ajustem sua conduta aos parâmetros legais e as exigências da opinião pública. Ademais, a informação sobre quem financia um candidato permite verificar a coerência de seu discurso e a real intenção das suas

> tomadas de decisão caso seja eleito. (RUBIO, 2005, pg. 7)

Para o voto informado possa ser de fato concretizado é necessário que, juntamente à exigência das prestações de contas antes e/ou durante as campanhas, haja um controle rigoroso sobre a entrada de recursos nas contas dos partidos e candidatos, e que os dados sobre esses recursos sejam disponibilizados para a população de forma fácil, acessível e inteligível. Ele jamais poderá ocorrer em processos eleitorais nos quais a prestação de contas, por mais completa e confinável que seja, realize-se unicamente após as campanhas. Esse tipo de prestação de contas, no entanto, não é muito comum de ser adotado. Segundo Speck:

> As informações sobre as contas das campanhas e das atividades partidárias são um instrumento poderoso nas mãos dos cidadãos. São eles que conhecem de perto as relações perigosas entre doadores e representantes. E mesmo que não tenha ainda nenhum vínculo corrupto comprovado entre candidatos e doadores, os eleitores podem fazer a sua própria avaliação de risco a partir das informações sobre quem financia o seu candidato. Mas isto requer informações completas, apresentadas de forma inteligível e à disposição dos cidadãos em tempo hábil. (...) São poucos países hoje onde os partidos não prestam contas de forma alguma. Mas em muitos casos, são meramente obrigados a manter uma contabilidade durante determinado período para eventuais casos de fiscalização. Ela não chega a ser entregue à justiça eleitoral ou outro órgão. (Speck, 2003, p. 19)

Daniel Zovatto (2005) elenca, em seu artigo, outras variáveis analíticas referentes à prestação das contas de campanha, como o órgão responsável pelo seu controle, fiscalização e aprovação dessas contas, e o grau de publicidade que lhes é dado. Sobre os órgãos de controle alerta para o dado de que, na maioria dos países latinoamericanos, a infraestrutura e o orçamento que lhes são dispostos são insuficientes para que as toquem adequadamente as incumbências que lhes são outorgadas pela lei. Já a respeito da publicidade das contas, aponta que a "tendência regional" é de ceder as informações disponíveis sobre as contas partidárias aos cidadãos. Entretanto, os mecanismos organizados para consumar isto são fracos e incapazes de alcançar uma parcela considerável da população. Diante desse contexto, o autor enfatiza que a indispensabilidade de se criar instrumentos que permitam uma execução mais clara e detalhada das prestações de contas (Zovatto, 2005, p. 318). Essa imposição justamente por entender, da mesma forma que Rubio (2005) e Speck (2003) que essas informações são fundamentais para que o eleitorado possa exercer uma forma de controle sobre os candidatos. Zovatto afirma que:

> Prestar contas à população sobre quem contribui com a causa eleitoral ou

> permanente dos partidos é essencial para verificar a coerência do discurso dos candidatos e a sinceridade da postura dos partidos em relação a determinados temas. Somente com esse tipo de informação os eleitores estarão em condições de dar um "voto informado". (Zovatto, 2005, p. 317)

Essa noção de voto informado está inserida em no contexto mais amplo da busca por transparência através de mecanismos de produção de controle cidadão – que ultrapassa apenas a prestação de contas –, e que vem cada dia mais sendo endossada pela ciência política como um valor a ser perseguido. Segundo Speck (2007), iniciativas de controle cidadão impactam o financiamento político pelo menos de quatro maneiras distintas: complementando o poder estatal; vigiando os vigilantes; outorgando poder aos cidadãos; e superando o conflito de interesses existente entre os legisladores e as legislações de transparência – que podem vir a afetar seus interesses.

As formas de se instaurar práticas de controle cidadão sobre os processos eleitorais são múltiplas. O guia elaborado em 2007 pela ONG International Transparency discute formas de empoderamento dos cidadãos adotados por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México, Paraguai e Peru. Essas propostas cobrem desde a análise do financiamento das campanhas, o monitoramento da cobertura da mídia, a disponibilização de informações públicas sobre os candidatos (dados pessoais, antecedentes pessoais, políticos, patrimônio, denúncias, propostas de governo, etc.), até através elaboração de propostas para que os candidatos firmem compromissos públicos anticorrupção e de transparência sobre os dados de seus financiamentos. Entretanto, a ideia de tratar a transparência como um norte será discutida no capítulo 4.

2.5 O PRÓXIMO PASSO

O propósito desse primeiro capítulo foi discutir as formas através das quais os elementos que compõem o sistema de financiamento das campanhas eleitorais podem (ou costumam) ser regulamentadas nas democracias contemporâneas, levando em conta análises sobre as leis específicas sobre o tema de países latinoamericanos. O próximo passo dessa dissertação será analisar as diversas reformas tocadas por Argentina e Chile desde a década de 80 até meados dos anos 2000, e como elas alteraram as regras do jogo eleitoral.

3. HISTÓRICO DE REFORMAS POLÍTICA NA ARGENTINA

Antes de dar início às discussões que são o tema central desse artigo, creio que seja necessário (ou, pelo menos produtivo) fazer alguns apontamentos que contribuirão para a melhor compreensão de algumas leis argentinas que serão trabalhadas adiante.

O primeiro deles é alerta de que, diferentemente do Brasil, as eleições legislativas nacionais são disputadas a cada dois anos, e a cada ano promove-se renovação de um terço dos deputados federais. Cada província, contudo, só participa dessas eleições uma vez a cada seis anos. Desta forma, o mandato de cada deputado federal tem duração de seis anos, e as províncias são divididas em três grupos com número total igual (ou similar) de deputados por grupo. Esses três grandes grupos de províncias revezam a cada biênio qual terá eleições legislativas no âmbito nacional. Esta mesma regra é válida também para as eleições ao Senado.

Em segundo lugar, as eleições parlamentares argentinas são feitas através de listas partidárias pré-ordenadas e fechadas.

Em terceiro é necessário notar que as exigências para a formação de um partido político são também bastante diferentes. Enquanto estamos acostumados com a necessidade de aprovação de 0,5% do eleitorado total do país, distribuídos em pelo menos 9 unidades federativas, e correspondendo a pelo menos 10% do eleitorado de cada uma delas, para que um grupo político possa ser devidamente reconhecido como um partido *legal* frente ao TSE, a Argentina opta por adotar uma distinção entre os partidos *nacionais* e os partidos *distritais.* Para a formação de um partido distrital é necessário que se tenha a adesão de um número de eleitores não inferior a 4% dos eleitores do distrito, e a sua competência se limita também às fronteiras do distrito em que é reconhecido. Pode, contudo, obter reconhecimento em mais de um distrito desde que tenha acesso às assinaturas necessárias em cada um deles. Os partidos nacionais, por outro lado, devem atuar em, pelo menos, cinco distritos sob o mesmo nome, declaração de princípios, programa ou base de ação política e carta orgânica. Desta forma, o número maior do que de 500 partidos na Argentina, refere-se ao número total de partidos existentes somando os nacionais e os regionais.

3.1 DA LEI ORGÂNICA DE PARTIDOS POLÍTICOS DE 1985[24] A 2002

Como o próprio nome já faz referência, a Lei Orgânica de Partidos Políticos (Lei 23.298/85) não tem como principal tema de seus artigos o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais. Antes de tudo, é um marco regulatório sobre a criação, funcionamento, direitos, atribuições e as responsabilidades dos partidos enquanto "instrumentos necessários para a formulação e realização da política nacional" – como ela mesma os qualifica.

Apesar dessa característica constitutiva dilatada que lhe dá ares de uma diretriz ampla, geral e menos específica, a Lei Orgânica de Partidos Políticos dispõe de artigos cruciais que tratam, mesmo que de forma ainda embrionária, de duas questões fortemente relacionas ao financiamento político na Argentina: o financiamento público e a permissão de doações privadas para campanhas eleitorais.

A primeira e principal inovação elaborada na Lei Orgânica de Partidos Políticos para o financiamento político foi a criação do Fundo Partidário Permanente, vigente ainda hoje. Em seu artigo 46 a lei estabelece que:

> "**Art. 46. ---** Créase el Fondo Partidario Permanente con la finalidad de proveer a los partidos reconocidos de los medios económicos que contribuyan a facilitarles el cumplimiento de sus funciones institucionales. La ley de presupuesto general de la Administración nacional determinará, con carácter de permanente, la afectación de los recursos necesarios bajo el rubro Fondo Partidario Permanente. (…)
>
> Al tiempo de iniciarse una campaña para elecciones nacionales, los partidos reconocidos percibirán cincuenta centavos de austral[25], por cada voto obtenido en la ultima elección. Del monto que corresponda, se distribuirá directamente el ochenta por ciento (80 %) a los organismos partidarios de distrito y el veinte por ciento (20 %) restante a los nacionales". (Argentina, Lei 23.298/85)

O texto prevê que esse fundo partidário seja alimentado por um montante – não especificado – de caráter permanente que deveria ser estabelecido pela Ley de Pressupuesto General de la Administración Nacional (Orçamento geral da União) e por todas as multas aplicadas sobre o recebimento e sobre a efetivação de doações ilegais aos partidos. (artigos 46º e 43º, respectivamente). O texto não faz nenhuma referência a uma eventual distribuição de recursos públicos em anos não eleitorais para "facilitar o cumprimento das funções institucionais" dos partidos para o qual foi proposto. Essas questões foram posteriormente

24 Publicada no boletim oficial da união em 25 de Outubro de 1985.

25 O austral foi a moeda corrente argentina de 1985 a 1991. Entretanto, a partir de 1995, esse valor passou a ser atualizado via decreto, a cada eleição nacional, pelo Ministério do Interior.

tratadas através da emissão do decreto 2089/92, que modificou o regime do Fundo Partidário Permanente.

O decreto 2089/92 se empenhava, em seu primeiro artigo, em determinar com maior precisão do que a Lei Orgânica de Partidos Políticos quais seriam os recursos que dariam volume ao Fundo Partidário Permanente, e o faz da seguinte forma:

> "**Artículo 1º** - En la Jurisdicción 30 – MINISTERIO DEL INTERIOR funcionará la cuenta especial "FONDO PARTIDARIO PERMANENTE", con el siguiente régimen:
> a) Se acreditará con el ingreso de:
> **I.** Las contribuciones que prevea la Ley de presupuesto general de la ADMINISTRACION NACIONAL para los fines que determina el art. 46 de la Ley Nº. 23.298 (Orgánica de los Partidos Políticos).
> **II.** Las multas a que se refiere el artículo 43 del mencionado cuerpo legal.
> **III.** El producto de las liquidaciones de los bienes que pertenecieran a los partidos políticos extinguidos, en el caso previsto por el art. 54 de la citada ley.
> **IV.** Los legados y donaciones que se efectúen con ese destino al Estado Nacional.
> **V.** Los reintegros que efectúen los partidos políticos, confederaciones y alianzas". (Argentina, Lei 23.298/85)

A distribuição desse fundo partidário em anos não eleitorais também é regulamentada de forma mais específica. Em um primeiro momento o Ministério do Interior tomava para si valor equivalente a 20% do total de recursos destinados pelo orçamento anual da união ao fundo partidário, com o fim de tocar suas atividades. Outros 20% eram também subtraídos do montante total para distribuição de forma igualitária entre todos os partidos que tivessem obtido o mínimo de 2% de votos válidos pelo menos em uma das últimas duas eleições para deputados federais. Os outros 60% passavam a fazer parte da conta que determinava aquilo que o decreto chamou de "unidade eleitoral[26]"; uma medida criada para auxiliar na conta a ser feita na hora da distribuição dos valores a serem recebidos por cada partido. A unidade eleitoral se expressa através da divisão do total montante destinado ao fundo partidário pelo orçamento da união, pela soma dos votos válidos emitidos, mais a multiplicação da quantidade de legisladores nacionais por cinquenta mil. A equação é exatamente como a que se segue:

$$\text{U.E} = \frac{\text{60\% do fundo partidário total}}{\text{Votos válidos totais}} + \text{nº de deputados federais x 50.000}$$

26 "Unidad elector", no espanhol.

Feita a conta, cada partido receberia anualmente a quantidade de unidades eleitorais correspondente ao número de votos obtidos nas eleições para deputados nacionais na eleição imediatamente anterior. Além disso, cada partido com representação legislativa recebia anualmente um aporte equivalente a cinquenta mil unidades eleitorais para cada cadeira legislativa nacional que tivesse[27]. Desta forma, os recursos que caberiam a cada partido seriam determinados anualmente e, de acordo com o artigo 8º do mesmo decreto, pagos de forma proporcional e mensal.

Além da criação do fundo partidário permanente a Lei Orgânica de Partidos Políticos prevê também um pequeno financiamento público ao partidos de forma indireta através da isenção de impostos federais sobre os bens imóveis pertencentes ou locados pelos partidos, desde que utilizados para atividades específicas dos partidos, e aos bens de renda desde que esta seja convertida exclusivamente às atividades partidárias e não se somem aos bens de nenhuma outra pessoa jurídica ou física. (Art. 45º da Lei 23.298/1985)

Já no que diz respeito à regulamentação das doações privadas para os partidos e/ou para as campanhas eleitorais a Lei Orgânica de Partidos Políticos traz uma definição bastante clara sobre as proibições então vigentes. O Artigo 41º estabelece que:

---

27 . Esses pontos estão expressos nos artigos 4º e 5º do decreto que, para evitar confusões maiores do que as que já lhes acompanham, seguem transcritos abaixo: "**Art. 4º** - Los aportes se harán sobre la base de la "unidad elector"; a los efectos del presente Decreto se entenderá por "unidad elector" a la unidad de cuenta que expresada en Pesos resulte del cociente de dividir la suma de dinero asignada al FONDO PARTIDARIO PERMANENTE en la Ley de Presupuesto General de la ADMINISTRACION NACIONAL para cada año, por la suma de votos válidos emitidos -que resulten computables a efectos del presente aporte -, más la multiplicación de la cantidad de legisladores nacionales por CINCUENTA MIL (50.000)". (Argentina, Lei 23.298/85) "**Art. 5º - a)** Previo al cálculo de la unidad elector, cada año el MINISTERIO DEL INTERIOR determinará la separación de un VEINTE POR CIENTO (20 %) del dinero fijado por la Ley de Presupuesto General para la Administración Nacional para el FONDO PARTIDARIO PERMANENTE y procederá a su reparto entre los partidos políticos para sus gastos de administración estableciendo una suma fija e igual que se pagará a todos los partidos que hubieren superado el DOS POR CIENTO (2 %) de los votos válidos emitidos para la categoría DIPUTADOS NACIONALES en por lo menos UNA (1) de las DOS (2) últimas elecciones realizadas, se hallaren reconocidos al 31 de diciembre del año anterior y tengan representación legislativa en el Congreso Nacional. **b)** Cada partido político reconocido recibirá anualmente la cantidad de unidades elector que correspondan a la cantidad de sufragios obtenidos para la categoría Diputados Nacionales en la elección inmediata anterior, en la cual hubiera participado, el partido, confederación o alianza. **c)** Los partidos políticos reconocidos con representación legislativa recibirán en forma anual un aporte equivalente a CINCUENTA MIL (50.000) unidades elector por cada banca legislativa nacional que tuvieren. Este aporte se pagará de la siguiente forma: I. Legislador de partido nacional: el OCHENTA POR CIENTO (80 %) de este aporte será para el distrito de su origen y el saldo para el partido nacional, entregándose sólo al partido en cuya lista fue elegido; II. Legislador de partido de distrito: El total del aporte se pagará al partido del distrito que integró al momento de su elección. En caso de alianzas se pagará al partido a cuyo bloque pertenezcan los legisladores que den derecho al aporte por banca legislativa nacional". (Argentina, Lei 23.298/85)

> "**Art. 41**. - Los partidos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:
> a) Contribuciones o donaciones anónimas, salvo las colectas populares. Los donantes podrán imponer cargo de que sus nombres no se divulguen, pero los partidos deberán conservar la documentación que acredite fehacientemente el origen de la donación por tres (3) años.
> b) Contribuciones o donaciones de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipalidades o entidades autárquicas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar, o de gobiernos o entidades extranjeras,
> c) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales;
> d) Contribuciones o donaciones de personas que se encontraren en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando hubieran sido impuestas obligatoriamente, por sus superiores jerárquicos o empleadores". (Argentina, Lei 23.298/85)

Qualquer tipo de infração às regras supracitadas seria passível de multas em valor equivalente ao dobro do valor recebido, para o partido, e em dez vezes o valor da contribuição para o doador. As pessoas físicas responsáveis por realizar, aceitar ou participar de forma direta ou indireta da transação tornam-se ainda, segundo o artigo 42º da mesma lei, inaptos para eleger ou serem eleitos em eleições públicas e para o desempenho de qualquer cargo público por um período de dois a seis anos.

As doações anônimas ficam restritas àquelas feitas através da coletas populares, que são a arrecadação de recursos através da venda de material de campanha, como blusas, adesivos, chaveiros e outros produtos promocionais, não sendo obrigatório ao comprador identificar-se.

No que diz respeito às prestações de contas pelos partidos políticos, a Lei 23.298/85 não previa regulamentações específicas para os anos eleitorais, que ficam sob vigência da mesma norma que regulava os demais anos ordinários. Entretanto, exigia-se um caderno exclusivo para os gastos de campanha. Os partidos deveriam detalhar em suas prestações de contas a entrada e a saída de qualquer renda e bens que houvessem adquirido, assim como a identificação através de nome e endereço dos indivíduos que lhes concederam tais rendas e bens. Essas contas deveriam ser apresentadas à justiça eleitoral sessenta dias depois de terminado o exercício do calendário – para as contas referentes às despesas ordinárias –, e sessenta dias após o a realização das eleições que o partido tenha integrado – para os anos eleitorais. Os cadernos com os dados relativos a arrecadação e gastos dos partidos deverão ser mantidos por três anos. (Art. 47º da Lei 23.298/85).

Cabe ainda trazer à tona outros três decretos, todos posteriores à Lei 23.298, que tratam criam e regulamentam outras formas de financiamentos públicos aos partidos políticos e às campanhas eleitorais. O primeiro deles, o decreto 1.682/93 cria uma nova forma de financiamento público para subsidiar a promoção de convenções, assembleias e congressos nacionais. Alocava-se o máximo de cinquenta mil pesos para os partidos nacionais que tivessem representação parlamentar, e no máximo quinze mil pesos para os partidos nacionais que não tivessem representação parlamentar[28].

O segundo decreto, de número 1.683/93, concedia um "*aporte destinado a colaborar com a impressão de boletas eleitorais*" para todos os partidos que concorressem a eleições nacionais. O valor a ser recebido era determinado pelo número de filiados dos partidos e pelo número de eleitorais inscritos no distrito em que ocorreria a eleição através seguinte conta:

> "**Art. 3º** - El aporte consistirá en PESOS CUARENTA Y CINCO DIEZ MILESIMOS ($ 0.0045) y PESOS VEINTICINCO DIEZ MILESIMOS ($ 0,0025) por sección de boleta de DOCE CENTIMETROS (12 cm.) por DIECINUEVE CENTIMETROS (19 cm.) y DOCE CENTIMETROS (12 cm.) por NUEVE CENTIMETROS CON CINCO MILIMETROS (9,5 cm.) respectivamente y se pagará a cada agrupación política tantas boletas como las que resulten de adicionar el número de inscriptos en el registro electoral del distrito de que se trate más DIEZ (10) veces el número de afiliados del partido beneficiario." (Argentina, Decreto 1683/93)

Por último, o decreto número 1378/99, considerando que parte dos recursos partidários devem ser destinado à capacitação de seus dirigentes políticos, estabelece que o mínimo de 20% do valor do fundo partidário permanente recebido por cada partido seja empregado neste fim. Ficam isentos dessa obrigação apenas os partidos que receberam montante menor do que seis mil pesos anuais.

Outros temas relativos ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, tais como possíveis tetos para doações privadas e o estabelecimento de um valor máximo para os gastos de campanhas não são sequer vislumbrados na Lei 23.298 e só tomam corpo após o sancionamento da primeira Lei de Financiamento de Partidos Políticos, em maio de 2002. Desta forma, no período em que o conjunto de leis e decretos abordados até aqui vigorava como o padrão normativo legal, o sistema de financiamento político argentino mostrava-se

28 O decreto não deixa claro qual seria o critério para determinar quanto cada partido deveria receber, se limitando a estabelecer os valores máximos já citados. Não faz nenhuma referência também a que tipo de representação parlamentar era exigida: na Câmara dos Deputados, no Senado ou em qualquer um dos dois. Praticamente todas as outras regras eleitorais que fazem referência a representação política, contudo, baseiam-se na Câmara dos Deputados.

fortemente permeável às influências do capital privado, uma vez que não impunha nenhum tipo de limite à sua utilização nas campanhas.

3.2 A PRIMEIRA LEI DE FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS[29]

A Lei 25.600 de 2002 foi a primeira empreitada organizada e bem sucedida do legislativo argentino de construir uma série de regras voltadas especificamente para as questões do financiamento partidário e do financiamento de campanhas eleitorais. Conhecida como Lei Financiamento de Partidos Políticos, seu texto foi a base para o desenvolvimento de toda a legislação que vigora na Argentina.

O primeiro grande marco legal firmado por esta lei foi a revogação completa de todo o título V da Lei Orgânica de Partidos Políticos, seção na qual se encontravam todos os artigos tratados até aqui. Revogou-se também os decretos 2089/92, 1682/93 e 1683/93. Em outras palavras, tudo o que havia até então relativo a regulamentação dos financiamentos partidários e eleitorais, seja por vias públicas ou privadas, é deixado de lado para que passem a vigorar as novas disposições presentes na nova lei.

A nova lei entende que o Estado deve dar garantias ao funcionamento de todos os partidos políticos reconhecidos, alocando então recursos a serem destinados à promoção do desenvolvimento institucional, à capacitação e à formação política, e às campanhas eleitorais gerais. Para que isso possa ser efetivamente cumprido, reafirma-se a necessidade da existência de uma fundo partidário permanente, que passa a ser constituído pelas seguintes fontes:

> **"Art. 13.** — El Fondo Partidario Permanente será administrado por el Ministerio del Interior y estará constituido por:
> a) el aporte que destine anualmente la ley de Presupuesto General de la Nación;
> b) el dinero proveniente de las multas que se recauden por aplicación de esta ley;
> c) el producto de las liquidaciones de bienes que pertenecieren a los partidos políticos extinguidos;
> d) los legados y donaciones que se efectúen con ese destino al Estado nacional;
> e) los reintegros que efectúen los partidos, confederaciones y alianzas;
> f) los aportes privados destinado a este fondo;
> g) los fondos remanentes de los asignados por esta ley o por la ley de

29 Lei nº 25.600, publicada no boletim oficial da união em 12 de Junho de 2002.

> Presupuesto General de la Nación, al Ministerio del Interior, una vez realizadas las erogaciones para las que fueron previstos". (Argentina, Lei 25.600/2002)

Em anos não eleitorais o Ministério do Interior preservava a sua cota de vinte por cento de todo o volume arrecadado pelo fundo partidário. Dos outros oitenta por cento restantes, vinte por cento (20%) eram distribuídos de forma igualitária entre todos os partidos reconhecidos, e oitenta por cento (80%) de forma proporcional à quantidade de votos obtidos nas últimas eleições para deputado federal. Oitenta por cento (80%) dos recursos destinados a cada partido era encaminhado para os organismos partidários distritais e vinte por cento (20%) para o nacional. Todos os partidos – agora, sem exceção – deviam empregar o mínimo de vinte por cento (20%) de seu aporte anual na qualificação, capacitação para funções públicas e formação de dirigentes (Artigos 12º a 19º da Lei 25.600 argentina)

Já nos anos eleitorais, o Ministério do Interior se apropriava de dez por cento (10%) do volume total arrecadado pelo fundo para cobrir os gastos com pagamento das autoridades competentes para realização do pleito. Os outros noventa por cento restante eram divididos entre os partidos e alianças que apresentarem candidaturas sendo trinta por cento (30%) de forma igualitária entre todos os partidos/alianças e setenta por cento (70%) de forma proporcional à quantidade de votos que os partidos obtiveram na última eleição de deputados federais. Oitenta por cento (80%) dos recursos destinados a cada partido era encaminhado para os organismos partidários distritais e vinte por cento (20%) para o nacional. Em caso de segundo turno nas eleições presidenciais os dois partidos receberiam uma soma igual, equivalente a trinta por cento (30%) do que havia sido recebido pelo partido, dentre eles, que tivesse recebido mais fundos no primeiro turno. (Artigos 21º a 30º da Lei 25.600 argentina)

A nova lei mantinha o subsídio estatal direto referente à impressão de cédulas eleitorais para todos os partidos que apresentarem candidaturas. Continuava também a cargo do Ministério do Interior determinar qual seria o valor que seria concedido a cada partido, tendo sempre como base o número de votos recebido nas últimas eleições para deputados federais. Mantinha também a isenção de impostos nacionais para todos os bens partidários nos mesmos termos em que a lei anterior o fazia: a bem imóveis, desde que utilizados para atividades específicas dos partidos, e aos bens de renda sempre que esta seja convertida exclusivamente às atividades partidárias e não se somem aos bens de nenhuma outra pessoa jurídica ou física. (Arts. 6 e 32 da Lei 25.600 argentina)

Em relação a outras formas de financiamento público, a Lei 25.600 cria, pela primeira

vez, subsídios estatais na mídia para a realização das campanhas eleitorais. Uma primeira tentativa de introduzir esse tipo de financiamento indireto na legislação argentina já havia sido aprovada através do decreto 2089/92, promulgado em 16 de Novembro de 1992. A ideia fazia parte do decreto inicial, mas em 6 de janeiro de 1993, menos de dois meses depois de sua promulgação, o decreto teve os artigos 9º, 10º, 11º, 12º, e 13º totalmente revogados. Assim, o subsídio público previsto para ocorrer nas emissoras de radiodifusão foi abortado antes mesmo de entrar em vigor em alguma eleição. A nova lei, contudo, retoma e implementa esse projeto através do seguinte texto:

> **"Art. 31** — El Estado otorgará a los partidos o alianzas que oficialicen candidaturas, espacios en los medios de radiodifusión, para la transmisión de sus mensajes de campaña. El Ministerio del Interior determinará al comienzo de la campaña electoral la cantidad total y duración de los espacios a distribuir. La cantidad y duración de los espacios será distribuida en forma igualitaria entre los partidos y alianzas que hayan oficializado candidaturas. A tal fin se considerarán y ponderarán los horarios de las transmisiones a efectuar". (Argentina, Lei 25.600/2002)

Cabe ressaltar que a distribuição do tempo na TV e no rádio era feita de forma *igualitária* entre todos os partidos, não havendo critério outro para o acesso ao horário eleitoral gratuito do que a simples oficialização de candidaturas. A possibilidade de compra de tempo nos meios de radiodifusão não é vetada em nenhum momento, entendendo-se que é, portanto, permitida.

No que tange às doações privadas para os partidos e/ou para as campanhas eleitorais, atuou ampliando as proibições previstas pela Lei Orgânica de Partidos Políticos. O artigo 34º da Lei 25.600 determinava que estaria proibidas todas as doações privadas oriundas das seguintes fontes:

> **"Art. 34** — Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente:
> a) contribuciones o donaciones anónimas. No podrá imponerse a las contribuciones o donaciones el cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante;
> b) contribuciones o donaciones de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestaduales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires;
> c) contribuciones o donaciones de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad de Buenos Aires;
> d) contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar;
> e) contribuciones o donaciones de gobiernos o entidades públicas extranjeras;

> f) contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país;
> g) contribuciones o donaciones de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores.
> h) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales y profesionales.
> Las restricciones previstas en este artículo comprenden también a los aportes privados destinados al Fondo Partidario Permanente". (Argentina, Lei 25.600/2002)

Em relação à sua antecessora, a Lei 25.600 traz como novo a proibição de qualquer doação anônima – mesmo aquelas doações realizadas através de coletas populares, que eram permitidas pela Lei 23.298 – e as doações realizadas por empresas e entidades da Cidade de Buenos Aires. Simultaneamente, porém, abre às pessoas físicas e jurídicas que contenham sede no país a possibilidade de fazer doações.

Outro elemento que aparece pela primeira vez na legislação argentina pertinente ao financiamento de partidos e de campanhas eleitorais é o estabelecimento de tetos para as doações privadas, para o volume total de recursos privados recebidos pelo partido, e para o gasto nas campanhas. A lei determinava que o gasto total de uma campanha eleitoral não poderia exceder o total do que o valor de um peso ($ 1,0) para cara eleitor habilitado a votar naquela eleição. Assim sendo, em uma cidade com um milhão de eleitores, nenhuma campanha poderia gastar mais do que um milhão de pesos. Determinava-se, contudo, que nenhum distrito teria menos do que quinhentos mil eleitores, como forma de determinar o teto de gastos em $ 500.000 pesos para qualquer distrito em que houvesse número de eleitores menor que quinhentos mil. Em casos de segundo turno o valor fixado por eleitor caia para trinta centavos de peso ($ 0,30), mantendo-se, porém, a consideração de que nenhum distrito teria menos do que quinhentos mil eleitores. (Arts. 40º e 42º da Lei 25.600)

O teto de gastos para as campanhas é também o parâmetro utilizado para determinar o valor máximo que poderia vir a ser doado por fontes privadas. Segundo o artigo 35º, nenhuma doação realizada por pessoas físicas poderia exceder o total de 0,5% do total de gastos permitidos para aquela campanha; no caso de pessoas jurídicas, esse teto foi fixado em 1%.

A Lei de Financiamento de partidos políticos de 2002 determinou também que o partido e seus candidatos em conjunto não poderiam receber um total de recursos privados que supere o montante equivalente à diferença entre o máximo de gastos estabelecidos pela lei (Art. 40º) e o montante de recursos recebido pelo partido através do fundo partidário. Em outras palavras, seria o mesmo que dizer que os partidos podem receber de fontes privadas

apenas o suficiente para chegar ao teto máximo de gastos para aquela campanha, tendo como ponto de partida o valor já recebido pelo fundo partidário (teto de gastos – valor recebido pelo fundo partidário = volume máximo de recursos privados permitido).

O artigo 8º da Lei 25.600/02 estabelecia que todos os partidos que se habilitassem a disputar eleições eram obrigados a abrir uma conta única oficial no Banco da Nação Argentina para a qual teriam que ser destinadas todos fundos destinados a financiar suas campanhas eleitorais. Essas contas deveriam ser devidamente registradas junto à Auditoria Geral da União antes do início das campanhas, e encerradas em até 30 dias após o término do pleito.

Nos anos eleitorais a prestação de contas à justiça eleitoral deveria ser feita em até sessenta dias após o término da eleição, contendo informe detalhado dos recursos público e privados recebidos, indicando origem e quantidade, assim como os gastos feitos com a campanha. Seria necessário também o respaldo das informações contidas nos cadernos de conta através de documentos que as comprovassem. Dentro do mesmo prazo os responsáveis pelas finanças das campanhas eleitorais deveriam disponibilizar a prestação de contas na internet para consulta pública (Artigos 58 e 62 da Lei 25.600/02)

Para os anos não eleitorais, regido pelos artigos 45º a 50º, as obrigações seriam as mesmas das já referidas, à adição de que, nesses anos, seriam necessários incluir na prestação de contas também os bens móveis, imóveis e de rendas de posso do partido, e de que esses dados deveriam ser preservados por dez anos.

Por último, criou-se através do artigo 33º a possibilidade de se fazer doações privadas diretamente ao fundo partidário permanente, ao invés de fazer doações aos partidos. Nesse caso, as doações poderiam ser abatidas no imposto de renda até um limite de 5% do volume total a ser pago ao fisco.

Diante do exposto, pode-se dizer que a Lei de Financiamento de Partidos Políticos trouxe consideráveis avanços em relação à regulamentação das finanças eleitorais, assim como em relação à permeabilidade do sistema de financiamento ao poder do capital privado. O estabelecimento de tetos para doações privadas e de um volume máximo de dinheiro que poderia ser gasto nas campanhas tendem a contribuir não apenas com o aumento da competitividade eleitoral, mas também com o aumento e com a facilitação do controle sobre os gastos dos partidos e com a diminuição da influência que as doações privadas podem vir a exercer sobre a campanha e, posteriormente, sobre um eventual mandato. A criação de

um horário eleitoral gratuito disponibilizado pelo Estado aos partidos políticos também atua positivamente no sentido de dar mais equidade às disputas eleitorais, principalmente quando distribuído de forma igualitária entre todos as listas. Por último, a proibição de toda de qualquer forma de doação anônima foi também uma inovação positiva ao sistema político eleitoral argentino, considerando-se que a transparência e o controle público sobre as finanças partidárias é um dos principais objetivos que deve ser perseguido por qualquer tentativa de regulação da relação entre dinheiro e política, uma vez que dá ao eleitor elementos para formar opiniões mais bem embasadas sobre candidatos, partidos e valores defendidos por seus eventuais governos (RUBIO, 2005 pg. 3)

3.3 A SEGUNDA LEI DE FINANCIAMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS[30]

Diferentemente de sua antecessora, a segunda lei de financiamento de partidos políticos se apresenta no cenário político argentino não como uma reformulação substantiva das regras de financiamento, mas como uma atualização que traz modificações pontuais a essas regras.

As limitações referentes às doações privadas praticamente não sofreram alterações. As proibições em relação às fontes de recursos continuaram sendo exatamente as mesmas estabelecidas pelo artigo 34 da Lei 25.600/2002. Para a definição do gasto máximo de cada campanha, foi mantida a regulamentação que prevê um valor fixo para cada eleitor do distrito. Esse valor, contudo, deixou de ser um peso ($ 1,0) para ser, a partir de então, um peso e meio ($ 1,5) por eleitor. Para o segundo turno houve também um aumento do valor *per capito* que pode ser arrecadado, que passou de trinta centavos de peso ($ 0,30) para cinquenta centavos de peso ($ 0,50). A consideração de que, para esses fins, nenhum distrito tem menos do que quinhentos mil eleitores também existe na nova lei.

Os tetos para doações privadas mantiveram-se, através do artigo 35, os mesmo previsto pela lei 25.600, para pessoas jurídicas – um por cento (1%) do máximo de gastos permitidos para o cargo e distrito em questão –, mas alterou-se o para pessoas físicas, que de acordo com a nova lei passam a poder contribuir com até dois por cento (2%) do máximo de

30 Lei 26.215/2006. Sancionada em 20 dezembro de 2006 e publicada no boletim oficial da união em 15 de Janeiro de 2007.

gasto permitido, ao invés do meio por cento (0,5%) da lei anterior. A conta para determinar o montante máximo de recursos privados que pode ser recebido pelos partidos também mantida, obedecendo sempre a regra de que este não pode superar o montante equivalente à diferença entre o máximo de gastos estabelecidos. As doações realizadas por pessoas físicas e jurídicas continuam podendo ser abatidas no imposto de renda até um total de cinco por cento do imposto a ser pago.

Apesar de manter os tetos de arrecadação e de doações privadas para as campanhas eleitorais, a nova lei não traz nenhum tipo de limitação quanto ao uso desses recursos. Ao contrário disso, é a primeira vez em que aparece, na legislação argentina sobre o tema, uma permissão expressa sobre a possibilidade de compra de tempo em emissoras de televisão e em rádios. Os textos anteriores apenas se calavam a respeito dessa possibilidade, criando uma permissão tácita. A lei 26.215/2006, no entanto, se não fala abertamente que os partidos poderão contratar serviços de veículos midiáticos, expressa claramente quem está proibido de fazê-lo; e o faz da seguinte forma:

> "**ARTICULO 49. — Gastos en publicidad.** Quedan expresamente prohibidos los gastos de publicidad de campaña por cuenta de terceros.
>
> Para la contratación de la publicidad electoral será excluyente la participación de los responsables políticos o responsables económicos de los partidos políticos, confederaciones y alianzas, debiendo refrendar las órdenes respectivas, quedando prohibido a los medios de comunicación, la venta de espacios o segundos de aire, a quienes no ostenten la calidad exigida". (Lei 26.215/2006, Argentina)

Fica, portanto, proibida a compra de espaços de propaganda eleitoral na mídia por parte de terceiro. Contudo, essa possibilidade continua aberta aos partidos políticos.

Ainda no que diz respeito ao uso dos meios de comunicação em massa para as campanhas eleitorais, a nova lei de financiamento de partidos políticos conta também com um roteiro mais preciso sobre o tempo de duração do horário eleitoral gratuito e sua divisão entre os partidos. Em seu artigo número 43, transcrito abaixo, a lei 26.215 institui que o tempo de duração do horário eleitoral gratuito será de no mínimo seiscentas horas para televisão e oitocentas horas nas rádios para os anos em que houver eleições presidenciais. Nos anos em que houver eleições apenas para a Câmara dos Deputados, os tempos mínimos são de quinhentas e seiscentas horas para a televisão e para as rádios respectivamente.

A distribuição do tempo no horário eleitoral gratuito fica sendo cinquenta por cento igual para todos os partidos e cinquenta por cento divididos proporcionalmente à quantidade

de votos adquiridos nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados. Impõem-se, todavia, uma cláusula de barreira de no mínimo um por cento dos votos nessas últimas eleições nacionais para participar da distribuição dos 50% proporcionais.

> **"ARTICULO 43.** — Espacios en los medios de comunicación. El Estado otorgará a los partidos o alianzas que oficialicen candidaturas, espacios en los medios de radiodifusión, para la transmisión de sus mensajes de campaña. En los años en que se realicen elecciones para presidente, vicepresidente y legisladores nacionales en forma simultánea, la cantidad total de los espacios a distribuir no podrá ser inferior a seiscientas (600) horas para los espacios de radiodifusión televisiva y ochocientas (800) horas para los espacios de radiodifusión sonora.
>
> En los años en que solamente se realicen elecciones de legisladores nacionales la cantidad total de los espacios a distribuir no podrá ser inferior a quinientas (500) horas para los espacios de radiodifusión televisiva y seiscientas (600) horas para los espacios de radiodifusión sonora.
>
> La cantidad y duración de los espacios será distribuida de la siguiente forma:
>
> a) cincuenta por ciento (50%) por igual entre todos los partidos o alianzas que oficialicen candidaturas.
>
> b) cincuenta por ciento (50%) restante entre los partidos o alianzas que oficialicen candidaturas, en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido o alianza hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales y que acrediten haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al uno por ciento (1%) del padrón electoral". (Lei 26.215/2006, Argentina)

Na outra frente de financiamentos públicos, o fundo partidário também sofreu pouquíssimas modificações. As fontes de recursos que alimentam o fundo partidário continuam praticamente as mesmas, acrescentando-se apenas a arrecadação decorrente das multas aplicadas pelo Código Nacional Eleitoral, e os restos do montante destinado ao Ministério do Interior, uma vez que tenham sido realizados os gastos previstos (artigo 6º da Lei 26.215/2006, Argentina).

A distribuição do fundo partidário também não sofreu alterações. Em anos não eleitorais distribui-se em vinte por cento de forma igual entre todos os partidos, e os outros oitenta por cento de forma proporcional ao número de votos obtidos nas últimas eleições nacionais para deputados federais. Em anos eleitorais são distribuídos trinta por cento igualmente entre todos os partidos que oficializarem candidaturas, e os outros setenta por cento de forma proporcional ao número de votos obtidos nas últimas eleições nacionais para deputados federais. A única novidade nesse ponto é que cria-se uma pequena cláusula de barreira para o acesso ao fundo partidário: deve-se ter atingido a cota mínima de um por cento

dos votos nas últimas eleições para deputado federal. A cláusula vale tanto para os anos eleitorais como para os não eleitorais, mas se aplica apenas à fatia do fundo partidário a ser distribuída de forma proporcional. Para eventuais segundos turnos foi mantida também a mesma previsão de contribuições: aloca-se a ambos os partidos um montante igual a trinta por cento do montante recebido pelo partido que, entre os dois, recebeu mais dinheiro do fundo partidário no primeiro turno. Por último, conservou-se também a norma de que vinte por cento do dinheiro recebido do fundo partidário deve ser alocada para a formação e capacitação de dirigentes políticos. Entretanto, acrescenta-se a ela o mandamento de que trinta por cento desse valor deve ser voltado para capacitação e formação de dirigentes com menos de trinta anos; e subtrai-se o limite mínimo de seis mil pesos de recebimento para estar submetido a essa regra, que passa a ser aplicada a todos os partidos independente do total de recursos recebidos pelo fundo partidário. (Artigos 9º e 36º da Lei 26.215/2006, Argentina)

Em relação às demais formas de financiamento público já previstas também não foram feitas modificações substanciais. Manteve-se uma alocação de recursos específica para a impressão de cédulas, garantida pelo artigo 35º. Estes recursos são distribuídos para todos os partidos e alianças que oficializem candidaturas e terão seu valor determinado pelo Ministério do Interior, mas devendo sempre cobrir o suficiente para impressão de uma cédula por eleitor do distrito, para cada partido. Optou-se por garantir também a perpetuação da isenção fiscal nacional a todos os bens dos partidos, desde que estes estejam destinados de forma exclusiva e habitual às atividades partidárias.

De forma sucinta, pode-se dizer a lei 26.215/2006 trouxe realmente poucas novidades em relação a sua antecessora. Foram feitos diversos ajustes em valores e porcentagens – como nos tetos para doações privadas e no limite máximo de arrecadação –, e muitas coisas foram mantidas exatamente como antes. O que a lei 26.215/2006 trouxe realmente novo foi apenas a introdução de uma cláusula de barreira para o acesso à parte proporcional do fundo partidário; direções mais claras sobre a distribuição e sobre o tempo que será concedido aos partidos no horário eleitoral gratuito, em rádios e emissoras televisivas; e um artigo que trate especificamente da permissão de compra de tempo em emissoras de rádio e TV para fins de propaganda política. Tais modificações não representam mudanças radicais na forma como as campanhas passam a ocorrer. A maior parte das regulamentações previstas pela segunda lei de financiamento de partidos políticos são as que se encontram ainda em vigor na Argentina.

3.4 A LEI DE DEMOCRATIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, DA TRANSPARÊNCIA E DA EQUIDADE ELEITORAL (26.571/09)[31]

A última lei que modificou de forma relevante o comportamento das campanhas eleitorais na Argentina foi a chamada *Lei de democratização da representação política, da transparência e da equidade eleitoral* (26.571/09). Esta lei trouxe inovações significativas não apenas para a questão do financiamento das campanhas mas também para a forma como essas campanhas passam a se estruturar no país, não apenas reformulando algumas das leis já existentes, mas também tornando obrigatórias as eleições primárias, incluindo novos setores populacionais no pleito e impondo maiores exigência para a aquisição e manutenção da condição de partido político às agremiações. A melhor forma de começar a expor a nova lei continua a ser, entretanto, por suas modificações mais pontuais em relação às doações privadas.

A Lei de democratização da representação política, da transparência e da equidade eleitoral trata, dentre os objetos que tocam o financiamento privado de campanhas, em três únicos pontos: o anonimato, os limites de gastos de campanha, e as doações de pessoas jurídicas.

Se as doações anônimas já eram proibidas desde 2002, a lei 26.571 aumentou o rigor no que as concerne. Seu artigo 58º dispõe que esses recursos devem ser repassados aos partidos políticos "mediante transferências bancárias, cheque, em efetivo, pela internet ou por qualquer outro meio que permita a identificação do doador". As contribuições devem ser, todas, respaldadas através de seus respectivos comprovantes, e a identificação de todos os doadores deve ser informada nas prestações de contas final.

Já o limite para gastos de campanha volta a ser baseado na instituição de módulos eleitorais, similar àqueles propostos pela Lei Orgânica de Partidos Políticos, de 1985. O valor de um módulo eleitoral deve ser estabelecido pela Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional do mesmo ano em que ocorrerão as eleições. O gasto total não pode ser maior do que o volume igual à multiplicação do valor de módulo eleitoral pelo número de eleitores habilitados a votar no distrito em que a eleição ocorre. Para esses fins, considera-se

31 Sancionada em 02 de Dezembro de 2009 e promulgada em 11 de Dezembro de 2009.

que nenhum distrito tem menos de quinhentos mil eleitores. No caso de ocorrer segundo turno nas eleições executivas, o teto de gastos nas campanhas será exatamente a metade do que foi calculado para o primeiro turno. (Artigo 60º da Lei 26.571/09, Argentina)

O terceiro ponto não é apenas a única inovação real criada pela nova lei no cenário político argentino como é também a mais importante e de maior impacto dentre as três: a completa proibição de toda e qualquer tipo de doação realizada por
pessoas jurídicas. O novo texto legal veta às empresas a possibilidade de realizar doações para as campanhas eleitorais apenas com a frase "*Queda prohibida toda donación o contribución a una agrupación política por personas de existencia ideal".*(artigo 58º da Lei 26.517/2009, Argentina). Segundo Daniel Zovatto (2005), esse tipo de impedimento se repete apenas em outros quatro países da América Latina: Chile, Honduras, México e Paraguai. Não é a proposta desse artigo fazer uma análise de eventuais impactos e do significado de cada uma das mudanças legais nas campanhas, mas cabe a ressalva de que uma alteração desse porte deve ser capaz de rearranjar toda a lógica organizacional a qual os partidos e os candidatos estão submetidos, forçando-os a erigir novas táticas e a pensar novos meios de angariar recursos privados.

Em relação ao financiamento público, o aporte destinado à impressão de cédulas eleitorais foi mantido. O artigo 53º da nova lei, entretanto, modificou ou artigo 35º da lei 26.215/2007, aumentando o volume desse aporte em 50%. Segundo o novo texto, a contribuição concedida pelo Estado para este fim deverá ser suficiente pra cobrir a impressão de uma boleta e meia (1,5) para cada eleitor do distrito, e não mais o montante de uma boleta por eleitor.

A distribuição dos aportes públicos para partidos através do fundo partidário, modificada pelo artigo 54º da nova lei, também sofreu alterações consideráveis. A divisão passou a ser realizada em dois momentos: um entre as listas partidárias apresentadas e outro entre as unidades federativas. São previstas também formas distintas de divisão entre as disputas para a presidência e para o legislativo nacional (Senado e Câmara dos Deputados). Nas eleições presidenciais divide-se cinquenta por cento do fundo igualmente entre todas as candidaturas; os outros cinquenta por cento são divididos entre os vinte e quatro distritos argentinos proporcionalmente ao número de eleitores de cada um, posteriormente, divide-se o volume recebido por cada distrito entre todos os partidos, tendo como critério a votação recebida pelos partidos nas últimas eleições presidenciais. Em caso de alianças ou

confederações, soma-se a quantia que seria recebida por cada um dos partidos separadamente.

Nas eleições para a Câmara dos Deputados o total de recursos do fundo partidário permanente será distribuído entre todos os distritos de forma proporcional ao número de eleitores em cada um. Feita esta distribuição, cinquenta por cento dos recursos são divididos igualmente entre todas as listas partidárias e os outros cinquenta por cento de forma proporcional à votação que os partidos receberam, no mesmo distrito, nas últimas eleições para deputados federais. A alocação de recursos públicos para as eleições ao Senado estão submetidas exatamente às mesmas regras que a da Câmara dos Deputados, com a ressalva de que, nesse caso, a divisão é feita entre apenas oito distritos, uma vez que, a cada dois anos, oito distritos distintos elegem seus senadores.

Vale a pena observar que a lei 26.517 não deixa claro como seria feita a ponderação dos votos no caso de um rearranjo nas alianças e confederações, quando comparadas com as eleições anteriores. Em outras palavras, uma vez que a divisão de recursos é feita com base no número de votos recebidos por partido, como esses votos seriam divididos entre partidos que compunham uma mesma aliança ou confederação nas últimas eleições, tenham optado por um realinhamento.

O horário eleitoral gratuito, por outro lado, não sofreu modificações quanto a sua forma de distribuição, que permanece exatamente como previsto na segunda Lei de Partidos Políticos. A nova lei reescreve os dois primeiros parágrafos contidos no artigo 43º da lei 26.215/2007, e acrescenta outros sete. Em sua maioria, regulamentações sobre como funcionará o horário eleitoral gratuito – datas e horas de duração, sorteio da ordem dos partidos, etc. No entanto, o novo texto do artigo 43º fica escrito da seguinte forma:

> "**ARTICULO 56.** — Modifícase el artículo 43 de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, 26.215, el que queda redactado de la siguiente manera:
>
> Artículo 43: *Espacios en emisoras de radiodifusión televisiva y sonora abierta o por suscripción.* Los espacios de publicidad electoral en las emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción, serán distribuidos exclusivamente por la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, para todas las agrupaciones políticas que oficialicen candidaturas para cargos públicos electivos, para la difusión de sus mensajes de campaña.
>
> Las agrupaciones políticas, así como los candidatos oficializados por éstas, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceros espacios en cualquier modalidad de radio o televisión, para promoción con fines electorales.
>
> Asimismo, las emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o

> por suscripción, no podrán emitir publicidad electoral que no sea la distribuida y autorizada por el Ministerio del Interior.
>
> En el caso de segunda vuelta se asignará a cada una de las fórmulas el cincuenta por ciento (50%) de los espacios asignados al que más espacios hubiera recibido en la primera vuelta". (Lei 26.517/2009, Argentina)

Destacam-se o segundo e o terceiro parágrafos da nova redação, que apontam para a proibição da veiculação de propaganda eleitoral nas emissoras de televisão e de rádio para além daquelas promovidas pelo horário eleitoral gratuito. Posição que é enfatizada também no artigo 34º da lei 26.517, que prevê sanções tanto para o partido quanto para a emissora que veicular qualquer propaganda eleitoral que não tenha sido autorizada pelo Ministério do Interior. A lei diz que:

> "**ARTICULO 34.** — Las agrupaciones políticas y sus listas internas no pueden contratar en forma privada, publicidad en emisoras de radiodifusión televisiva o sonora abierta o por suscripción para las elecciones primarias.
>
> Si una agrupación política contratara publicidad en emisoras de radiodifusión televisiva o sonora abierta o por suscripción, será sancionada con la pérdida del derecho de recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno (1) a cuatro (4) años, y los fondos para el financiamiento público de las campañas electorales por una (1) a dos (2) elecciones de aplicación en la elección general correspondiente.
>
> Si una emisora, ya sea televisiva o sonora, contratara o emitiera publicidad electoral, en violación al presente artículo, será considerado falta grave, siendo pasibles de las sanciones previstas por el artículo 106 de la Ley 26.522, notificándose a sus efectos a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual". (Lei 26.517/2009, Argentina)

Esta é, juntamente à proibição de doações oriundas de pessoas jurídicas, a normatização mais impactante forjada por esta lei. Segundo os dados de Zovatto (2005), Brasil e Chile são os únicos outros países da América Latina onde a compra de propaganda eleitoral na mídia televisiva é proibida. No Chile, contudo, é possível contratar propaganda em emissoras de rádio, TV por cabo e imprensa escrita. Esse preceito aparece na Argentina, então, como uma inovação radical e com poucos precedentes e, não à toa, tem sido tema de diversos debates. Délia Rubio (2005), uma das principais especialistas e debatedoras do tema na Argentina chegou a afirmar, na mesma linha de raciocínio da Suprema Corte norte-americana, que "a proibição de contratação de espaços pagos para propaganda eleitoral nos meios de comunicação toca perigosamente no princípio constitucional de liberdade de expressão e difusão de ideias". A posição de Délia Rubio é tão polêmica quanto qualquer outra que toque no tema, uma vez que não há e aparentemente está longe de haver algum consenso, tanto no meio político como no meio acadêmico, sobre tal proibição. Fato é que a

medida tem forte impacto sobre a influência que o dinheiro poderá exercer nas campanhas eleitorais, tendendo a diminuí-la. E para uma lei que tem em seu próprio nome a ideia de *equidade*, esse tipo de impacto parece cumprir seu propósito.

Da mesma forma que sua predecessora, a Lei 26.215/07 também compeli os partidos à criação de uma conta única no Banco da Nação Argentina para a qual todos os aportes recebidos deverão dirigir-se.

A contar dez dias antes do início das campanhas, seus responsáveis financeiros deverão apresentar conjuntamente ao juizado federal com competência eleitoral no distrito correspondente, informações detalhadas correspondentes aos aportes públicos e privados recebidos, indicando sua origem, seu volume, os gastos que já tiverem sido realizados, e uma previsão de arrecadação até o fim da eleição. A ausência do recebimento de qualquer aporte público ou privado não desobriga nenhum partido de apresentar o referido informe ao poder público. A prestação de contas final abarcando todos os recursos arrecadados e sobre todos os gastos efetivamos deverá ser realizado em até noventa dias após o término da eleição dentro dos mesmos moldes da prestação prévia. (Artigos 54º, 57º e 58º da Lei 26.215/07)

Por fim, resta ainda uma última novidade promulgada pela lei 26.517: a imposição da realização de eleições primárias abertas, simultâneas e obrigatórias a todos os partidos que desejem apresentar listas partidárias nas eleições gerais. Essa iniciativa toca apenas tangencialmente na temática do financiamento das campanhas eleitorais, uma vez que tem uma regulamentação própria sobre isso, entretanto, merece destaque por sua peculiaridade.

Determina-se que todos os partidos políticos deverão obrigatoriamente escolher os candidatos que disputarão as eleições gerais através de eleições primárias abertas e simultâneas em todo o território argentino, mesmo para aqueles partidos que optem por lançar apenas uma lista. Essa eleição é feita no mês de agosto dos anos em que houver eleição e ocorrerão com voto secreto e obrigatório, sendo que cada cidadão pode votar apenas uma vez para cada categoria de cargos, e pode optar por listas de diferentes partidos para diferentes cargos.

Para que um partido possa apresentar pré candidatos aos cargos de senador, deputado federal e parlamentares do Mercosul, deverá ter um número de filiados igual ou maior a dois por mil (2 ‰) do total de eleitores inscritos

Se a proibição de compra de tempo na mídia e de doações de pessoas jurídicas para as campanhas são o que justificam o termo *equidade* no nome desta lei, pode-se dizer que as

primárias obrigatórias abertas e simultâneas são o que dão tom ao termo "representação política". A ideia é que os eleitores devem ser responsáveis não apenas por eleger os candidatos propostos pelos partidos mas também por decidir quais serão os candidatos que poderão concorrer ao pleito. É claro que pré listas são elaboradas da mesma forma como eram as listas oficiais antes desta lei: a portas fechadas e sob influência de todas as disputas internas que naturalmente existem dentro dos partidos. Contudo, isso não desqualifica em nada a abertura de oportunidade para que os eleitores participem, mesmo que em um momento posterior, na escolha dos candidatos *reais*.

3.5 CONJUNTO DA OBRA

O marco legal estabelecido na Argentina nos anos de 2007 e 2009 para o financiamento das campanhas eleitorais edifica um sistema no qual a) doações privadas só podem ser efetivadas por pessoas físicas, devidamente identificadas (não anônimas), com valor limitado a 2% do teto máximo de gasto permitido para o candidato; b) o financiamento público direto e o tempo no horário eleitoral gratuito são divididos de maneira pouco concentrada e respeitando a proporcionalidade dos votos mas com uma grande parcela sendo dividida de forma igualitária, e os outros financiamentos públicos indiretos (à exceção do Horário Eleitoral Gratuito) às campanhas são concedidos de forma igual entre todos os partidos; c) a saída de recursos é limitada tanto através da proibição de compra de tempo na mídia televisiva e de radiodifusão quanto através da imposição de limites de arrecadação.

A confluência de todos elementos produz um sistema com barreiras que, se respeitadas, são suficientes para conter as possíveis influências que o financiamento privado pode exercer sobre as campanhas eleitorais e sobre os mandatos dos candidatos eleitos.

A forma como é feita a distribuição dos recursos que compõem o fundo partidário e do tempo do horário eleitoral gratuito contribui não apenas para gerar certo grau de independência financeira para todos os partidos envolvidos nas eleições – diminuindo a necessidade de se buscar recursos na iniciativa privada –, como também opera no sentido de evitar um congelamento do sistema partidário através da concentração de recursos exclusivamente nos cofres dos grandes e mais estabelecidos partidos (Speck, 2005;

Bourdoukan, 2009).

Mesmo que esses partidos maiores e mais bem estabelecidos fossem capazes de concentrar grandes recursos, essa eventual discrepância em termos de arrecadação tende a ser corrigida através do estabelecimento de um teto máximo de gastos para cada cargo e da proibição de compra de tempo em emissoras de televisão e de radiodifusão, que constituem o grande gargalo de aplicação de recursos nas campanhas eleitorais contemporâneas. (Zovatto, 2004;)

Em relação ao financiamento privado, o teto designado às pessoas físicas baseado em uma porcentagem do limite máximo de arrecadação também auxilia na iniciativa de dar aos partidos e aos candidatos eleito maior autonomia, uma vez que impede a "compra" de uma campanha ou mandato por um único financiador. Há certo consenso sobre o fato de a pulverização das doações ser um fator extremamente favorável à democracia, e de a ocorrência de doações colossais realizadas por pouquíssimos doadores ser, em geral, nociva (Speck 2005, Reis, 2008;)

A proibição de doações oriundas de pessoas jurídicas é, por outro lado, controversa e polêmica. Por um lado, existem aqueles que justificam a proibição através dos argumentos de que empresas não devem ter o direito de influenciar financeiramente no pleito por não serem eleitores, e de que essa doações de pessoas jurídicas tendem a funcionar como compra de influência na política (ou, mesmo que não o sejam, o simples fato de essa possibilidade pode ser cogitada já a torna perigosa o suficiente querermos que seja evitada). Por outro, são comuns também as ideias de que a proibição deverá se desdobrar em doações ilegais, alimentando o caixa dois das campanhas; de que ela significa um veto à "liberdade de expressão", como afirmado pela suprema corte norte americana; ou de que a proibição faz com que os partidos que compõem a base situacionista tenham maior exposição que os demais, dadas as propagandas sobre ações do governo. (Ferreira Rubio, 2012; Speck, 2010; Reis, 2008)

Igualmente polêmica é a proibição de doações anônimas. A possibilidade de manter secreta o nome dos financiadores das campanhas é, simultaneamente, uma forma de proteger a identidade dos pequenos doadores de eventuais pressões sobretudo de cargos hierarquicamente superiores, e de esconder do público os grupos de interesse que financiam as campanhas eleitorais com altos recursos. Contudo, se há algo que deve ser visto como um valor por si só é a transparência e a lisura de todos os elementos que constituem o processo

eleitoral, de forma que o anonimato pode ser mais danoso à democracia do que o benéfico (Ayres, 2001; Ferreira Rubio, 2012; Zovatto, 2004).

Por mais que existam diversas críticas ao funcionamento das novas regras sobretudo no que diz respeito à impossibilidade de compra de tempo de TV, à proibição de doações para campanhas por parte de pessoas jurídicas, e à unificação das contas partidárias, há também diversos reconhecimentos públicos de avanço na lei, tais como o fim do anonimato nas doações privadas, as diversas iniciativas feitas pela Câmara Nacional Eleitoral visando dar maior transparência aos dados dos financiamentos das campanhas, e a imposição das primárias obrigatórias e simultâneas a todos os partidos que pretendem lançar candidatos ao pleito.

4. HISTÓRICO DE REFORMAS POLÍTICA NO CHILE

O golpe militar de 11 de setembro de 1973, arquitetado por Augusto Pinochet juntamente às demais lideranças militares do país, pôs termo ao período de vigência da Constituição de 1925 e a uma longa experiência presidencialista e democrática vivida pelo Chile e deu início ao processo de elaboração de uma nova carta magna que, segundo o próprio Pinochet, deveria conter "*el retorno del régimen anterior con sus mismos hombres y vicios y, muy pronto, un caos similar o peor al que vivimos durante el Gobierno marxista*" e ajudar a construir "*una nueva democracia que sea autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social*"[32].

A elaboração dessa constituição ficou a cargo de uma Junta Militar que assumiu plenos poderes legislativos, chegando a expedir um decreto que tornava emenda constitucional imediata qualquer iniciativa realizada pela junta que ferisse a Constituição de 25, jogando assim a última pá de cal sobre qualquer vestígio de democracia que pudesse ainda existir (VALENZUELA, 1997).

A nova constituição foi aprovada em plebiscito no dia 11 de setembro de 1980, comemorando o sétimo aniversário do golpe militar, e contou com a participação de seis milhões de chilenos, tendo sido aprovada por 67% dos votantes. O resultado foi fortemente contestado pela oposição que, não apenas acusou o governo de fraude eleitoral como também se negou a reconhecer sua legitimidade. A constituição de 80 só foi reconhecida pela oposição ao regime militar em 1988, quando conseguiu que a transição à democracia fosse feita de forma pactuada com militares através de sua vitória no plebiscito que decidiu a saída de Pinochet do governo. (PASTOR, 2004).

Derrotado, e obrigado a convocar eleições livres no próximo ano, defronte a uma vitória convincente dos setores oposicionistas sobre o governo, e vislumbrando possibilidades reais de essa vitória repetir-se nas eleições presidenciais, Pinochet se empenha em desenvolver uma série de reformas constitucionais visando diminuir os poderes concedidos pela Constituição ao presidente da república. Dentre essas medidas destacam-se, sobretudo a existência de senadores biônicos, o sistema distrital binominal para eleições legislativas, a exigência de diversas formas de maioria qualificada para que algumas leis pudessem ser

32 Pronunciamento do General Augusto Pinochet Chacarillas. Santiago, 9 de Julho de 1977.

abolidas ou modificadas, e a fundação de um Tribunal Constitucional responsável por aprovar qualquer alteração nas leis orgânicas do país.

O sistema eleitoral distrital binominal chileno é dotado de uma peculiaridade que o torna caso único: para que um mesmo partido ou coalizão possa conquistar as duas cadeiras legislativas em disputa é necessário que ele obtenha pelo menos o dobro do número de votos do partido ou coalizão que tiver o segundo maior número de votos; caso contrário, a segunda cadeia será alocada para o candidato do partido ou coalizão com o segundo maior número de votos. O propósito desse mecanismo é facilitar que a direita chilena consiga sempre – ou quase sempre – uma das cadeiras em disputa em cada distrito, forçando assim um equilíbrio artificial nas casas legislativas (Pastor, 2004; Martins, 2000)

Aliado a isso a constituição de 1980 deu vida também à figura dos senadores biônicos. Era prevista a eleição de 26 senadores, através do mesmo sistema binomial, em 13 distritos. A esses 26 senadores se juntavam outros nove designados, sendo que dois deveriam ser indicados pelo presidente da república, três pela suprema corte, e quatro chefes militares – um ex-Comandante em Chefe do Exército, um ex-Comandante da Armada, um ex-Comandante da Força Aérea e um ex-Diretor Geral dos Carabineiros – todos indicados pelo Conselho de Segurança Nacional. Posteriormente, em 1998, o próprio Pinochet passaria a ocupar uma cadeira vitalícia no senado. Em 1989 todos os nove senadores foram indicados por Pinochet, retirando assim a prerrogativa de indicação que teria Aylwin quando assumisse a presidência em 1990.

Como forma de integralizar o sistema de amarre, havia ainda exigência de maiorias qualificadas – 60% – para aprovação de mudanças constitucionais em ambas as casas legislativas, e a necessidade de aprovação, por parte do Tribunal Constitucional, para a efetivação da promulgação de alterações nas leis orgânicas do país. Esse órgão era composto por sete membros também indicados pelo regime militar, e que eram inamovíveis até que completassem 75 anos de idade. Algumas matérias apenas poderiam sofrer modificações caso estas fossem aprovadas, em ambas as casas legislativas, em duas legislaturas consecutivas.

O resumo da obra é que Pinochet conseguiu desenvolver um sistema no qual: a) a conquista de maioria parlamentar por qualquer força política era extremamente difícil, dadas as regras do sistema binominal; b) mesmo que conseguisse maioria suficientemente alta na Câmara dos Deputados para propor alterações nas leis orgânicas do país, a esquerda deveria ser também capaz de superar a maioria forçada dos setores conservadores ligados a Pinochet

no Senado, formada pela indicação de senadores biônicos; e c) a possibilidade real de qualquer modificação nas leis orgânicas elaboradas pelo regime militar era mínima, uma vez que para isso era necessária a aprovação por um grupo de ministros inamovíveis, indicados por Pinochet, a ele fiéis.

Segundo Ricardo Martins, a vigência desses enclaves no regime político chileno, era o suficiente para impedir que o país pudesse ser considerado uma democracia real, argumentando, sob a luz de Linz e Stepan (1999), que uma transição completa à democracia exigiria que o governo vigente fosse sido eleito em pleito livre e popular, tivesse autoridade para produzir políticas novas, e que os três poderes fossem livres, autônomos, e não dividissem poder com outras instituições.

4.1 LEI ORGÂNICA CONSTITUCIONAL DE PARTIDOS POLÍTICOS – Nº 18.603[33]

A primeira menção ao financiamento de campanhas eleitorais na constituição chilena é feita através Lei Orgânica Constitucional de Partidos Políticos, datada de 23 de março de 1987. Redigida ainda durante o governo de Pinochet, antes mesmo de sua derrota no plebiscito de 1988, o texto conta com apenas quatro artigos que versam sobre o tema. Desta forma, passa longe de configurar como uma regulamentação rígida e figura apenas como um ponto de partida, forjado no seio da ditadura chilena, para reformas posteriores que viriam a dar um tom mais sério à temática do financiamento político e eleitoral.

Os quatro artigos supracitados encontram-se todos inseridos no título 5 da Lei 18.603, que se chama "Do financiamento dos partidos políticos, e são também os únicos artigos que o compõem. Dentre os diversos temas sobre os quais as discussões acerca do financiamento de campanhas eleitorais costumam girar, este título estabelece a proibição de doações estrangeiras, uma forma de financiamento público indireto, e a necessidade de prestações de contas anuais por todos os partidos. Além disso, a Lei conta também com um título específico para a determinação de sanções a seus eventuais infratores.

O artigo 33º dá as linhas gerais sobre quais são fontes que poderiam constituir os fundos dos partidos, sejam eles as cotizações doadas efetuadas por seus afiliados, as doações,

33 Lei número 18.603, promulgada em 11 de Março de 1987 e publicada no Diário Oficial em 23 de Março de 1987.

as heranças que lhe sejam legadas, e os rendimentos e/ou produtos dos bens que constituírem o seu patrimônio. Desta forma ficavam permitidas quaisquer doações de origem privada, independentemente de seu volume, e de sua origem, que poderia ser tanto de pessoas físicas e jurídicas, quanto de empresas prestadoras de serviços ao Estado, assim como de sindicatos e organizações sem fins lucrativos – estas três últimas formas de organização que são, quase sempre, vetadas de realizar doações. A única forma de proibição explícita formulada é relativa às doações feitas por agentes estrangeiros, que ficam vedadas através da afirmação de que "*los partidos inscritos o en formación sólo podrán tener ingresos de origen nacional*". (Lei 18.603, Chile)

O descumprimento da lei através do recebimento de recursos de fontes ilegais seria punido com multa de até vinte por cento do valor envolvido do trâmite. Uma reincidência poderia implicar, além de multa, na suspensão ou dissolução do partido e na inabilitação dos ocupantes de cargos de diretoria em ocupá-los por oito anos.

Já os artigos 34º e 35º regulavam a prestação de contas anual a ser apresentada por cada partido. Determinava que todos os partidos deveriam manter um livro de contas com todas as entradas e saídas de recursos, um inventário de bens, e um livro de balanço. Deveriam também ter todos os documentos (notas fiscais, recibos, etc.) que dessem respaldo às anotações dos cadernos. Esses registros seriam alvo de inspeção por parte do Serviço Eleitoral ao menos uma vez por ano/calendário. Os registros poderiam ser rechaçados em caso de erros ou omissões manifestas e, em caso de não existirem objeções, seriam publicadas no Diário Oficial da União.

A não apresentação das contas ao Serviço Eleitoral era punida com multa de grau máximo, e a não apresentação dos documentos que garantissem a lisura das contas era punida com multa de grau médio a máximo previsto pelo artigo 46º[34]. As multas eram aplicadas sempre ao partido infrator. O descumprimento das regras de padronização e das instruções gerais sobre a forma como os livros de contas devem ser apresentados ao Serviço Eleitoral seria punido com multa de grau leve a médio. Uma vez comprovada que as infrações ocorreram por "negligência indesculpável" ou com participação dolosa do presidente e/ou tesoureiro do partido, estes seriam punidos com inabilitação para ocupar cargos diretivos no

34 Segundo o artigo 46º da Lei 18.603, a multa de grau mínimo tinha valor entre 10 e 100 unidades tributárias mensais; o grau médio tinha valor entre 100 e 200 unidades tributárias mensais, e o grau máximo entre 200 e 300 unidades tributárias mensais. A definição de "unidade tributária" é feita através do decreto lei nº 830, de 1974 da seguinte forma: ""Para los fines del presente Código (...) se entenderá unidad tributaria", la cantidad de dinero cuyo monto, determinado por la ley y permanentemente actualizado, sirve como medida o como punto de referencia tributario.

partido por três anos, no caso de negligência, e cinco no caso de dolo. A estas punições deveriam ser somadas as penas legais previstas pelo código penal.

O artigo 36º, por sua vez, institui uma primeira forma de financiamento público indireto através da isenção de impostos sobre todos os documentos necessários para a formação, fusão, e alteração de nome, símbolo, declaração de princípios e estatuto dos partidos. As doações feitas aos partidos políticos que não ultrapassem o valor máximo de trinta unidades tributárias mensais, também ficam isentos de tributação.

Desde sua promulgação até a elaboração da Lei Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral (nº 19.884) em 2003, a Lei Constitucional de Partidos Políticos sofreu alterações pontuais através das leis de número 18.799, 18.825, 18.905, 18.963, 19.527 e 19.806. Nenhuma delas, porém, atuou sobre os poucos artigos que versam sobre o financiamento dos partidos políticos ou modificou as sanções previstas paras as suas infrações.

Como se percebe, a lei trata apenas de assuntos extremamente básicos dentro da temática do financiamento das campanhas e não se empenha em aprofundar-se em nenhum deles. Deixa de lado qualquer forma de regulamentação das doações privadas através do estabelecimento de tetos ou do veto a qualquer fonte de recursos que seja de origem nacional, mesmo aquelas que muitas vezes não são permitidas, tais como entidades de representação profissional, sem fins lucrativos, ou fornecedores do estado (Zovatto, 2005) . Não aloca nenhum recurso público para o financiamento partidário/eleitoral à exceção da isenção de impostos para a criação e fusão de partidos. A ausência conjunta de cobertura legal sobre essas questões conflui para um sistema no qual há altíssima permissividade à entrada de recursos públicos e inexistência de mecanismos que atuem no sentido de dar aos partidos independência financeira, de forma que a busca por recursos na iniciativa privada, para tocar não apenas as campanhas mas também suas tarefas ordinárias, torna-se praticamente imprescindível.

Se a entrada de recursos não tinha previsão de limites, também não o tinham a saída. A lei de 1987 era condescendente com qualquer forma de gasto que os partidos e candidatos de dispusessem a fazer, uma vez que não havia forma alguma de controle sobre como o dinheiro arrecadado poderia ser gasto para fins de propaganda.

As prestações de contas, que eram cobradas anualmente, tinham caráter apenas de conferência das contas, não sendo prevista nenhuma forma de investigação ou de

acompanhamento das finanças partidárias por parte de algum órgão público competente, o que facilitava a constituição de reservas de fundos não declarados e de uma prestação de contas que fosse condizente com a realidade financeira do partido.

Assim, a lei era dotada de diversas ausências que deveriam ser supridas e que, enquanto não o fossem, perpetuariam uma situação de dependência financeira por parte dos partidos, de desresponsabilização do estado como ator necessário para promover – ao menos em parte – essa independência, de baixíssima transparência em relação à entrada e à saída de recursos nos partidos, e de ausência de controle sobre gastos – único ponto que seria sanado antes da promulgação da lei 19.884, em 2003.

4.2 LEI ORGÂNICA CONSTITUCIONAL SOBRE VOTAÇÕES POPULARES E ESCRUTÍNIOS – Nº 18.700[35]

A Lei Orgânica Constitucional Sobre Votações Populares e Escrutínios (Lei nº 18.700) inseriu, no marco legal chileno, estatutos sobre a realização de propagandas eleitorais. Fez uma definição de o que seria considerado gasto eleitoral e passou a regular como poderiam ser utilizados os veículos de comunicação em massa, assim como outras formas de disseminação de informação, para fins de propaganda política durante o período de campanhas.

Em seu parágrafo 6º, intitulado "Da Propaganda e Publicidade", o artigo 30º define propaganda eleitoral como sendo aquela "*dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito*". O mesmo artigo determina também que este tipo de propaganda apenas poderá ser realizada dentro das prescrições dessa lei; que a utilização da imprensa – escrita, televisiva ou de radiodifusão – para fins de propaganda eleitoral só poderia ser realizada entre o trigésimo e o terceiro dia que antecedessem a realização do escrutínio; e reiterava o afirmado pela lei 18.603, de que qualquer dinheiro investido nas campanhas somente poderia ser originado de fontes nacionais.

O artigo 31º do mesmo parágrafo funda uma segunda forma de financiamento público indireto aos partidos políticos chilenos – desta vez, muito mais significativo do que uma

35 Lei número 18.700, promulgada em 19 de Abril de 1988 e publicada no Diário Oficial em 06 de Maio de 1988.

isenção de impostos – através da instituição de um horário eleitoral gratuito. Todas as emissoras chilenas de canal aberto passaram a ser obrigadas a destinar gratuitamente às propagandas eleitorais meia hora de sua programação, nos anos em que as eleições à presidência e ao Congresso ocorressem separadamente, e quarenta e cinco minutos nos anos em que a ocorrência dessas eleições coincidissem. A divisão desse tempo era feita de forma igual entre todos os candidatos à presidência da república e de forma proporcional aos votos adquiridos nas eleições anteriores para os partidos que disputassem eleições legislativas. Nos anos de eleições simultâneas o tempo destino às campanhas presidenciais seria diminuído para vinte minutos, deixando os outros vinte e cinco para as eleições parlamentares. Os partidos que não tivessem participado das eleições anteriores, assim como o conjunto de candidatos independentes, teriam acesso ao mesmo tempo de propaganda que o partido que tivesse recebido menor tempo.

A propaganda televisiva era limitada àquela distribuída pelo Estado, ficando vetada a compra de tempo adicional em qualquer canal, aberto ou fechado. As mídias impressas e a radiodifusão ficavam livres para transmitir propaganda eleitoral dentro dos dias em que ela for permitida sem, contudo, fazer qualquer tipo de discriminação tarifária entre os partidos que lhes solicitarem contratação.

Além da proibição da compra de tempo na televisão foram proibidas também, através do artigo 32º, a utilização de áreas urbanas, componentes e equipamentos públicos – como calçadas, pontes, parques, postes, estátuas, vasos, bancos, iluminação e quiosques. Vetou-se também a utilização de propagandas que fossem fixados na calçada, rede elétrica, telefone público, etc., de qualquer modo, tais como cavaletes, faixas, ou adesivos.

Era prevista a punição através de multa valorada entre vinte e cem unidades tributárias para os diretores responsáveis por qualquer órgão de imprensa que infringisse o disposto nos artigos 30º e 31º. O desrespeito às determinações do artigo 32º seria punido com multa de uma a vinte unidades tributárias.

Além dos tratados sobre a utilização da mídia e das propagandas eleitorais, esta lei define também que a impressão das cédulas eleitorais – ao contrário daquilo que acontece na Argentina – é de estrita competência do Estado, e não dos partidos.

Importante notar que a elaboração de um marco legal vigorante sobre a propaganda eleitoral não apenas define como poderão ser utilizados para esses fins recursos audiovisuais como também define como *não* poderão ser utilizados esses e outros tipos de recursos.

Impondo assim, pela primeira vez, limitações na saída dos recursos arrecadados pelos partidos. A proibição à compra de tempo de TV, medida pouco comum e que em toda a América Latina, à época, não vigorava nem mesmo no Brasil (onde foi introduzida apenas em 1995), foi instituída no Chile. Uma medida polêmica, muitas vezes acusada de ser um flagelo autoritário contra a liberdade de expressão mas que, em um país no qual ainda não haviam limites às doações privadas e à arrecadação, pode significar uma maneira de conseguir reduzir, na saída de recursos, uma desigualdade existente na entrada. Tornando, com isso, as eleições mais competitivas e mais equânimes entre os partidos.

Se mesmo após a promulgação da lei 18.700 ainda não eram previstas proibições às formas de propaganda e campanha tipicamente associadas a uma política clientelista e à compra de votos, tais como a realização de shows promocionais ou a distribuição de brindes – camisas, canetas, etc. –, ao menos abre-se aqui um precedente para que outras formas de propaganda que visem "*inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados"* fossem discutidas e regimentadas. Assim, pode-se dizer que a introdução de uma lei que agisse sobre o controle da propaganda eleitoral era uma necessidade manifesta na constituição chilena para auxiliar na promoção de condições de igualdade entre os partidos e na qualificação da democracia através da contenção da realização de gastos de maneira abusiva que foi acudida pela Lei Orgânica Constitucional Sobre Votações Populares e Escrutínios. Contudo, preservava ainda alguns vazios que só viriam a ser preenchidos em 2003, com a promulgação da lei 18.884.

4.3 LEI SOBRE TRANSPARÊNCIA, LIMITE E CONTROLE DO GASTO ELEITORAL – Nº 19.884[36], E SUAS MODIFICAÇÕES COMPLEMENTARES

As discussões que levaram à elaboração da lei 19.884 tiveram início ainda em 2002, quando no mês de Outubro foi denunciado um escândalo de corrupção envolvendo funcionários de alto escalão e ex-funcionários do governo. Apelidado de "Caso MOP-GATE", o escândalo consistia em um arranjo bem organizado entre o Ministério de Obras Públicas (MOP) e a empresa de Gestão Administrativa e Territorial (GATE), de desvio de verbas

36 Lei número 19.884, promulgada em 07 de Julho de 2003 e publicada no Diário Oficial em 05 de Agosto de 2003.

públicas destinadas a bônus salariais de empregados do Ministério por trabalhos que nunca chegaram a ser realmente concretizados. O caso MOP-GATE veio à tona através de investigações realizadas por motivo do Caso Coimas[37], e foi tido como um dos maiores escândalos já descobertos da história da Chile, tendo desviado cifras no valor $ 1.253 bilhões de pesos chilenos. O caso culminou no julgamento seguido de condenação de quatorze pessoas, por desvio de verbas públicas, triangulação de dinheiro, e fraude fiscal. Dentre elas, Carlos Cruz (ex-ministro de Obras Públicas, de Ricardo Lagos) e figuras do alto escalão do MOP e da GATE.

Apesar das tentativas dos setores governistas de separar ao máximo o caso da administração de Lagos, o intuito oposicionista de ligar o desvio de verbas à Concertación foi bem-sucedido e foi suficiente para instaurar uma crise no governo. O sucesso das investigações aliado à detenção e do curso jurídico legal do processo contra os funcionários e parlamentares envolvidos no esquema, entretanto, ajudou a acalmar a opinião pública e gerou o contexto necessário para implementação das reformas que culminaram na apresentação na lei 19.884 e, posteriormente, na lei 20.050 (NAVIA, 2004).

A Concertación foi capaz de sair fortalecida de uma crise de governo e de aproveitar o contexto no qual a opinião pública mostrava-se amplamente favorável à realização de uma reforma política que se propusesse auxiliar na contenção à proliferação de novos escândalos similares ao MOP-GATE e ao Caso Coimas. Firmou-se então um acordo entre a Concertación, e a União Democrática Independente (UDI) para a construção de uma agenda legislativa em comum, dando início assim àquilo que Patrício Navia (2004) chamou de "transformar uma crise em oportunidade". Utilizando estudos prévios realizados por iniciativa do próprio governo através da Secretaria Geral da Presidência, e outros elaborados por atores externos ao governo, principalmente o Centro de Estudos Públicos (CEP), elaborou-se rapidamente o projeto da lei 19.884. Esta lei versa "Sobre transparência, limite e controle do gasto eleitoral"; foi aprovada no Congresso em Julho de 2003 e publicada no diário oficial em Agosto do mesmo ano. A nova lei de financiamento de campanhas eleitorais traz à política chilena uma série de determinações que ela até então desconhecia pela simples ausência de um marco legal que vigorasse sobre o referido tema.

Se a Lei Orgânica Constitucional Sobre Votações Populares e Escrutínios dedicou um artigo específico para a definição de "propaganda eleitoral", a Lei Sobre Transparência,

37 Outro escândalo de corrupção envolvendo desvio de verbas, triangulação de dinheiro e fraude fiscal.

Limite e Controle do Gasto Eleitoral faz o mesmo com o conceito de "gasto eleitoral". De acordo com seu artigo 2º, "*se entenderá por gasto electoral todo desembolso em que se incurra para el financiamiento de los equipos, oficinas y servicios de los partidos políticos y candidatos, con ocasión y a propósito de actos electorales*". Desta forma, são considerados gastos eleitorais qualquer despesa feita com os seguintes itens:

> a) Propaganda y publicidad dirigida, directa o indirectamente, a promover el voto para un candidato o candidatos determinados, cualquiera sea el lugar, la forma y medio que se utilice. Lo anterior se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en las normas del Párrafo 6º del Título I de la ley Nº 18.700.
> b) Las encuestas sobre materias electorales o sociales que encarguen los candidatos o los partidos políticos, durante la campaña electoral.
> c) Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles destinados al funcionamiento de los equipos de campaña o a la celebración de actos de proselitismo electoral.
> d) Pagos efectuados a personas que presten servicios a las candidaturas.
> e) Gastos realizados para el desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos y de las personas que presten servicios a las candidaturas, como asimismo para el transporte de implementos de propaganda y para la movilización de personas con motivo de actos de campaña.
> f) Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha em que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 41.
> g) Las erogaciones o donaciones realizadas por los candidatos a organizaciones o a personas naturales o jurídicas, mediante el patrocinio de actos culturales, deportivos o de cualquier otro tipo a celebrarse dentro del ámbito territorial respectivo.

Além disso, apenas serão considerados gastos eleitorais as despesas realizadas entre o primeiro dia em que vença a data limite para inscrição das candidaturas e o dia no qual se realizam, de fato, as eleições.

Em termos de financiamento público a lei 19.884 deixa claro que não será concedida qualquer forma de subsídio estatal para as campanhas presidenciais. Já para os demais cargos – senadores, deputados e prefeitos –, cada partido que apresentar candidatos terá direito a receber do Estado um montante de dinheiro equivalente ao número de votos recebido na última eleição de mesma natureza[38], multiplicado pelo equivalente em pesos a um por cento do valor fixado para as unidades de fomento[39]. Nessa conta deverão ser adicionados também

38 Se entende por eleições de mesma natureza aquela que vise eleger os mesmos cargos, nas mesmas circunscrições, distritos ou comunas.

39 "Unidades de Fomento" são uma unidade monetária de valor reajustável criado durante o governo de Eduardo Frei através do decreto número 40 de Janeiro de 1967. Segundo o decreto: "Artículo 3º.- El capital de los préstamos y demás operaciones reajustables a que se refiere el artículo anterior se expresarán en "unidades de fomento", cuyo valor en moneda corriente se determinará en la forma expresada en el artículo siguiente. Artículo 4º.- Las unidades de fomento tendrán durante cada trimestre calendario un valor fijo, que se irá reajustando el primer día de cada trimestre calendario en relación a la variación que haya

os candidatos independentes com quem o partido tenha entrado em pacto. Partidos que não apresentaram candidatos nas eleições anteriores terão acesso à mesma quantidade de recursos que receber o partido que, tendo apresentado, obtiver o menor volume de financiamento público. Em se tratando de candidatos independentes, se dividirá igualmente entre todos eles o mesmo valor aportado àquele partido que tiver recebido menor número de votos.

A alocação dos recursos feita totalmente de forma proporcional ao número de votos direcionados a cada partido tende a privilegiar, em termos de recursos, os partidos notoriamente maiores e mais bem estabelecidos no sistema político partidário, dificultando assim enraizamento e proliferação de novos partidos e podendo atuar no sentido de congelar o sistema partidário.

Em relação ao financiamento privado, o artigo 8º da supracitada lei designa como sendo "*toda contribución em dinero, o estimable en dinero, que se efectúe a un candidato o partido político, sea que se materialice bajo la forma de mutuo, donación, comodato o cualquier acto o contrato a título gratuito, destinado al financiamiento de gastos electorales*".

Para que possam ser de fato efetivadas, doações feitas por pessoas jurídicas com fins lucrativos deverão ter aprovação expressa de seu órgão competente de administração. As doações privadas a candidatos – sejam elas realizadas por pessoas físicas ou jurídicas – não poderão exceder de maneira alguma o limite, em pesos, de mil unidades de fomento (aproximadamente 24 milhões de pesos chilenos, ou 44 mil de dólares). Similarmente, nenhuma pessoa física ou jurídica poderá conceder a um partido ou um conjunto de candidatos distintos o montante que exceda o limite, em pesos, de dez mil unidades de fomento.

Aliado a um volume máximo de recursos que pode ser doado a partidos e candidatos, a lei 19.884 define também tetos de gasto que podem ser realizados nas campanhas eleitorais, fazendo diferenciações para cada um dos cargos que podem ser disputados.

Nas eleições ao Senado o gasto máximo será calculado através da soma do valor

---

experimentado el índice de precios al consumidor de Santiago o el índice que lo reemplace, de acuerdo con los cálculos de la Dirección de Estadística y Censos. Para fijar el término de cada trimestre el valor que la cuota tendrá durante el trimestre siguiente se estará a las variaciones que haya experimentado el índice antes señalado entre el segundo mes del trimestre calendario anterior y el segundo mes del trimestre calendario en curso". Segundo o site http://valoruf.cl/, o valor de uma unidade de fomento em 18 de Janeiro de 2015 era de $ 24.595,28 pesos chilenos. Ou US$ 39,23 dólares – segundo a câmbio do mesmo dia feito pelo site do Banco Central do Brasil.

previamente fixado de três mil unidades de fomento à multiplicação por quatro centésimos de unidade de fomento pelos primeiros duzentos mil eleitores inscritos na circunscrição, por três centésimos de unidade de fomento pelos próximos duzentos mil eleitores inscritos, e por dois décimos de unidade de fomento para os inscritos restantes. Para fins ilustrativos, em uma circunscrição fictícia na qual hajam 650.000 eleitores e tendo como valor base da unidade de fomento $ 24.000,00, o teto de gasto para um candidato ao senado seria calculado através da equação

Teto de gasto = 3.000 UF + 200.000 (0.04 UF) + 200.000 (0.03 UF) + 250.000 (0.02 UF)

Teto de gasto = $ 72.000.000 + $ 200.000 (960) + 200.000 (720) + 250.000 (480)

Teto de gasto = $72.000.000 + 192.000.000 + $ 144.000.000 + 120.000.000

Teto de gasto = **$ 528.000.000** (aproximadamente **US$ 960.000**[40])

Para os demais cargos a conta base é bem mais simples. Nas eleições para a Câmara dos Deputados o limite é dado pela soma de mil e quinhentas unidades de fomento à multiplicação de três centésimos de unidade de fomento pelo número de eleitores inscritos no registro eleitoral do respectivo distrito. Para os cargos de prefeito o gasto não pode ultrapassar o resultado da soma de cento e vinte e cinco unidades de fomento à multiplicação de três centésimos de unidades de fomento pelo número de eleitores inscritos no registro eleitoral do respectivo município. Candidatos a vereador poderão gastar até a metade valor máximo calculado para o prefeito de seu município. Por fim, para a presidência, o limite de gasto será equivalente ao resultado da multiplicação de todos os eleitores inscritos no registro eleitoral nacional por três centésimos de unidade de fomento.

Ao estabelecer tetos para as doações privadas e limites para os gastos de campanha, a lei chilena começa a construir simultaneamente dois novos obstáculos para frear os impactos negativos que o dinheiro – sobretudo oriundo de doações feitas por pessoas jurídicas – pode ter sobre as campanhas eleitorais. Com o primeiro ponto, tenta dificultar a realização de doações grandes o suficiente para serem capazes de influenciar politicamente nas decisões de seus receptores, podendo assim comprometer sua integridade. Com o segundo, tenta fazer

40 Exatamente, US$ 962.913,60. Conversão feita através do site do Banco Central do Brasil, com cotação de 04/07/2014, através das seguintes taxas: 1 Peso chileno = 0,0018237 Dólar americano OU US$ 1 Dólar americano = $ 548,3358008 Pesos chilenos. Fonte: http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp

com que a arrecadação não seja de fato um elemento crucial para determinar quem conseguirá ou não ser eleito, já que mesmo que haja grande disparidade na capacidade de arrecadação de recursos por diferentes partidos e candidatos, essa disparidade tende a ser contida pela imposição de um limite que não pode ser ultrapassado. Por conseguinte, ambas as medidas iniciam uma trilha em direção a uma maior democratização da disputa eleitoral para os atores nela diretamente envolvidos.

O parágrafo 3º – Da Transparência do Financiamento – permite que doações que não ultrapassem a fronteira de vinte unidades de fomento sejam feitas sob anonimato. Os doadores poderão, contudo, solicitar vinculação de sua identidade à contribuição. Nenhum candidato poderá receber um conjunto de doações anônimas que superem 20% do limite do gasto permitido pela lei para o seu cargo. Todas as doações maiores que vinte unidades de fomento e menores do que dez por cento do total de gastos que a lei autoriza para o cargo em questão, terão caráter reservado; doações reservadas não podem exceder também os limites de seiscentas unidades de fomento para um candidato ou de três mil unidades de fomento para partidos ou conjunto de candidatos. Doações de caráter reservado serão feitas diretamente a uma conta mantida pelo Serviço Eleitoral. Uma vez que a doação esteja creditada nessa conta o doador poderá destinar a sua doação a um ou mais candidatos sempre respeitando os limites estabelecidos pela lei. O Serviço Eleitoral transferirá no primeiro dia útil da cada semana, para cada candidato e partidos, o dinheiro que lhes houver sido destinado. Não será emitido qualquer tipo de documento que permita aos partidos/candidatos identificar a origem da doação recebida, ou ao doador identificar-se aos partidos/candidatos por ele beneficiados. Qualquer doação que não se encaixe nos critérios de anonimato ou de reserva, assim como aquelas que não se realizarem dentro do período eleitoral determinado pela lei, serão publicitadas[41] com nome do doador.

A opção por permitir a efetuação de doações anônimas é defendida geralmente sob o argumento de "proteção" dos doadores, para que estes não corram o risco de sofrer pressões por parte de seus superiores (chefes, gerentes, supervisores, etc.), e evitar possíveis constrangimentos dentro mesmo de seus círculos sociais. Peca, todavia, quando confrontada com a busca por transparência nas contas dos partidos, o que é um dos propósitos explícitos da lei em questão. Além disso, ao permitir que apenas vinte por cento da arrecadação tenha

41 O termo utilizado na Lei é "público". Porém, a utilização do termo "público" com o significado de "não-anônimo" pode causar confusões com o "público" significando "não-privado". Por isso a opção por uma tradução que seja capaz de evitar as ambiguidades que a palavra pode gerar.

caráter anônimo, acaba por incentivar doações que ultrapassem a marca das vinte unidades de fomento.

Todos os recursos recebidos por candidatos que ultrapassem o limite de gasto permitido de ser realizado deverão ser devolvidos aos doadores caso estes possam ser identificados. Caso contrário deverão ser repassados aos administradores gerais eleitorais dos partidos do candidato e serão considerados como doações feitas aos próprio partido caso não excedam o limite máximo permitido que pode ser doado por uma única fonte ao partido. Se acontecer de esse dinheiro ultrapassar o máximo de doações permitidas, ele deverá ser repassado ao Serviço Eleitoral na hora da apresentação da prestação de contas, em favor do Fisco.

Mais uma vez, repetindo o que já havia sido dito pela Lei 18.603 e reafirmado pela 18.700, a lei 19.884 proíbe que qualquer aporte às campanhas eleitorais sejam provenientes de pessoas naturais ou jurídicas estrangeiras. A exceção à regra são os cidadãos nascidos no exterior que sejam legalmente habilitados a exercer no Chile o direito de sufrágio. Desta vez, porém, estende a proibição a outras fontes, mesmo que nacionais, que antes não a sofriam. Assim, os partidos e candidatos ficam vetados de receber doações oriundas de órgãos da administração estatal; das empresas do Estado; de empresas que o Estado ou que empresas estatais tenham participação; de qualquer pessoa jurídica que receba subvenções ou contribuições do Estado – sempre que esses recursos representem quinze por cento ou mais de sua renda anual nos últimos três anos; das empresas que sejam contratadas pelo Estado para provisão de bens ou realização de serviços e obras, quando os contratos entre ambos representarem quarenta por cento ou mais do total de seu faturamento anual nos últimos três anos. A proibição afeta também às pessoas jurídicas que durante a campanha estejam postulando a licitações públicas, sabendo que o descumprimento dessa regra será punida com exclusão do processo de licitação. Por fim, quedam proibidas de fazer doações às campanhas pessoas jurídicas de direito público ou privado sem fins lucrativos, tendo como única exceção os próprios partidos políticos.

Cada candidato e partido político deverá nomear um Administrador Geral Eleitoral para atuar como tesoureiro[42] das campanhas. Esses administradores deverão apresentar ao Diretor do Serviço Eleitoral, dentro de trinta dias após a realização do pleito (presidencial, parlamentar ou municipal), uma prestação de contas na qual constem todas as entradas e

42 No texto original: "*Todo candidato (...) deberá nombrar un Administrador Electoral, el que actuará como mandatario respecto de las funciones de control de los ingresos y gastos electorales que esta ley le asigna*".

saídas de recursos efetivadas pela campanha pela qual seja responsável. Além disso, deverá ser apresentada também uma prestação de contas unificada da arrecadação e dos gastos de todos os candidatos dos partidos. Essas contas deverão conter o total de gastos eleitorais realizados pelo partido; o total da renda arrecadada pelo partido para gastos eleitorais; o gasto realizado por candidato do partido descriminado separadamente. Elas deverão ser apresentadas ao Serviço Eleitoral, e serão publicitadas e acessíveis a qualquer pessoa que lhes solicite.

Há, todavia, uma grande lacuna que não foi preenchida pela lei 19.884. Antes da aprovação completa da lei o Tribunal Constitucional julgou inconstitucional o título 5 do texto, chamado de "As Sanções". O argumento do Tribunal era de que o texto não previa possibilidade de recursos e apelação a instâncias superiores por parte dos cidadãos que fossem enquadrados em processos legais sustentados no desrespeito àquela lei. Diante disso, o poder executivo optou por eliminar da lei que foi aprovada o título cinco em sua completude, acabando assim com todos os tipos de previsão de sansão para eventuais infrações às suas regras.

O poder de persuasão de uma lei para qual não existem sanções previstas em caso de desrespeito é baixíssimo, e a expectativa de cumprimento das regras fica restrita à boa fé dos atores políticos de querer, de fato, promover eleições que sejam competitivas, transparentes e equânimes. Pressuposto que parece pouco racional – no sentido sociológico do termo – e lógico de ser esperado, quando o que está em jogo são quatro anos de ocupação da cadeira presidencial.

Essa lacuna foi preenchida apenas um ano após sua publicação, quando foi aprovada a Lei 19.963, que "modifica a Lei 19.884, Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral, estabelecendo sanções e o procedimento para sua aplicação". São apenas oito os artigos que integram a lei, mas são suficientes para criar sanções para infrações cometidas por doadores, por candidatos e por partidos que infrinjam as designações da lei de 2003 sobre o financiamento partidário e eleitoral.

Lei 19.963[43]

A lei 19.963 surge com o objetivo explícito e único de criar punições às eventuais

43 Promulgada em 18 de Agosto de 2004 e publicada no Diário Oficial em 26 de Agosto de 2004

transgressões à lei cometidas por partidos ou candidatos. Assim, passam a ser previstas penalidades para o descumprimento das regras que permeiam o financiamento eleitoral, tais como a realização de gastos maiores do que o permitido por cargo; o recebimento de doações ilegais – fontes ou volumes; e a não apresentação ou apresentação falha da prestação de contas da campanha.

No que se refere ao limite de gastos permitidos para cada cargo em disputa, fica determinado que, ao excedê-lo, o candidato ou partido poderá ser punido com multa de valor crescente de acordo com o volume de dinheiro que tiver extrapolado o limite máximo permite pela lei. De forma similar, determina também que, a não informação ao Serviço Eleitoral sobre as doações mensais que tiverem sido recebidas e que devem ser publicitadas, será punida com um valor igual a três vezes o montante não informado.

O quarto ponto da Lei 19.963 se aplica aos parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral, que tratam respectivamente "Do financiamento privado", "Do financiamento público", "Da transparência do financiamento", "Das proibições" e "Das sanções". Ele decreta que qualquer indivíduo, candidato ou partido que desrespeitar qualquer das imposições previstas nesses parágrafos, sejam eles: a) aceitar ou realizar doações que ultrapassem o volume máximo permitido pela lei; b) arrecadar quantia maior do que o teto de arrecadação permitido pela lei; ou c) aceitar doações oriundas de qualquer uma das fontes vedadas pela lei; será multado de acordo com o volume da doação feita/recebida de acordo com os mesmos critérios estabelecidos pelo artigo 5º, transcrito acima.

Por fim, em relação à prestação de contas dos partidos e dos candidatos, fica designado que as contas rechaçadas pelo Serviço Eleitoral acarretarão em multa do dobro do valor rechaçado ou do montante não declarado ao Administrador Eleitoral por ela responsável.

Lei 20.053[44]

Após a indexação de artigos que criam sanções às infrações relativas ao financiamento das campanhas e dos partidos ao marco legal chileno, criou-se no ano de 2009 a lei número 20.053 – um último texto que visava aperfeiçoar aquilo que já havia sido fundado pela lei 19.884. A elaboração do texto tinha, segundo o seu histórico de formulação disponibilizado

44 Promulgada em 05 de Setembro de 2005 e publicada no Diário Oficial em 06 de Setembro de 2005.

pela Biblioteca do Congresso Nacional do Chile, como eixo central, "*el perfeccionamiento de la legislación en referencia en materia de transparencia, de facilitación de su efectividad, mejorando la aplicación de sus procedimientos de cobro y reembolso de gastos*". O diagnóstico que acusou a necessidade de tais aprimoramentos na lei Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral foi elaborado a partir de uma análise de seu funcionamento nas eleições municipais de Outubro de 2004.

Arquitetada para dar conta das falhas percebidas pelos legisladores no desempenho da lei 19.884, a lei 20.053 introduz modificações: a) na definição de "gastos eleitorais"; b) no financiamento público; c) nos tetos para doações privadas; d) nas condições de transparência para as doações e para as prestações de contas dos partidos e candidatos.

De saída, incorpora-se à definição de "gastos eleitorais" elementos que antes eram negligenciados. Passam então e ser considerado como tal qualquer despesa feita com alimentação e manutenção de veículos e das sedes, assim como trabalhos empregados nas campanhas proporcionados mesmo que voluntários – que são vistos como uma forma de "doação" por parte do voluntário, devendo, portanto, ser registrada nas atas financeiras das campanhas.

O financiamento público para as campanhas eleitorais, antes vetado aos candidatos à presidência da república, passa a ser estendido também a eles, suprindo assim uma omissão notória. Esse repasse será sempre feito de forma retroativa, após o término da eleição, e não poderá ultrapassar o limite de três centésimos de unidade de fomento por voto obtido pelo candidato. Nas eleições em que ocorrerem segundo turno, haverá um segundo reembolso, também após a realização da computação dos votos, que não poderá exceder o montante máximo de um centésimo de unidade de fomento por voto obtido.

Em relação aos candidatos aos demais cargos em disputa, os critérios para designação de recursos públicos foi mantido como prescrito na lei 19.884 com uma alteração apenas no período em deverá ocorrer: antes nos dez, agora nos vinte dias que se seguem à realização das eleições.

Os candidatos poderão repassar a seus partidos o financiamento público que receberem como reembolso a suas despesas caso tenham assumido a responsabilidade pela quitação de seus gastos com os provedores de bens e serviços por ele contratados. A permissão para esse tipo de conduta pode ser nociva à democracia, abrindo margem para que candidatos dotados de alto poder aquisitivo possam "comprar" um lugar na lista partidária através de sua

capacidade de auto-financiamento e, posteriormente, transferir seu repasse de financiamento público para os cofres partidários. Esse fenômeno funcionaria basicamente como uma transposição das mazelas que comumente se atribui ao financiamento privado feito por pessoas jurídicas para dentro do aparato do próprio partido.

As doações privadas, por sua vez, tiveram uma ampliação no limite até o qual poderiam ter caráter reservado. Se antes qualquer doação que se situasse no intervalo entre vinte unidades de fomento – limite máximo para requerimento de anonimato – ou e seiscentas unidades de fomento (desde que representando menos de dez por cento do volume total de recursos que pode ser arrecadado pelo candidato a quem a doação se destina), seria imediatamente taxada como uma doação "reservada", a partir da promulgação da lei 20.053, o volume de dinheiro até o qual uma doação poderá ser considerada como reservada passa a ser definido de acordo com cada cargo que se disputa. Desta forma, passarão a ser consideradas de caráter reservado aquelas doações que, sendo maiores do que vinte unidades de fomento, não ultrapasse a marca de seiscentas unidades de fomento para candidatos ao cargo de prefeito; oitocentas unidades de fomento para candidatos ao cargo de deputado ou senador; de mil e quinhentas unidades de fomento para candidatos ao cargo de presidente; ou de três mil unidades de fomentos para um partido político ou conjunto de candidatos em uma mesma eleição. Ademais, qualquer doador poderá solicitar que sua identidade e a quantia de sua doação sejam publicitadas.

A ampliação do limite a partir do qual uma doação passaria a ter caráter reservado significa também, em outras palavras, a ampliação do valor das doações que podem ser feitas sob anonimato. Se a intenção da lei sobre a qual se produz essa modificação era amplificar a transparência sobre o financiamento das campanhas eleitorais através do aprimoramento do acesso a seus dados, não se pode dizer que o aumento do número de doações feitas sob anonimato cumpra esse objetivo. Muito pelo contrário, dificulta-o.

Finalmente, fica estipulado que todas as contas prestadas ao Serviço Eleitoral serão publicadas de forma que qualquer pessoa poderá obtê-las. O Diretor do Serviço Eleitoral deverá publicar na internet todas as prestações totais de cada partido político e aquelas referentes às candidaturas à presidência e ao congresso nacional dentro do prazo de quinze dias após a efetuação de sua entrega ao Serviço Eleitoral por elas responsável. A abertura pública e clara das contas partidárias, acessíveis a qualquer usuário em interface online é um modo prático de dar maior transparência aos dados relativos ao financiamento – eleitoral ou

ordinário – dos partidos. O acompanhamento das contas dos candidatos, por parte dos eleitores, é comumente visto como um dos principais meios a serem utilizados para garantir a viabilidade do exercício do "voto informado".

As alterações realizadas pela lei 20.053 foram as últimas introduzidas na legislação chilena sobre o financiamento de campanhas eleitorais, tendo assim dado formas finais à regulamentação sobre esse tema que ser encontra ainda hoje em vigência no país.

4.4. CONJUNTO DA OBRA

Por fim, o conjunto de regras que regem o financiamento das campanhas eleitorais no Chile, construído entre 2003 e 2005, configura um cenário no qual qualquer tipo de doação privada é submetida a um valor máximo previamente fixado pelo Serviço Eleitoral (em unidades de fomento), podendo ser anônimas ou não, dependendo de seu valor; o Estado garante financiamento público para todos os partidos e candidatos que disputarem eleições de forma proporcional aos votos recebidos nas eleições anteriores, assim como uma concessão gratuita de tempo de propaganda nas emissoras de televisão; os gastos têm limites máximos estabelecidos par os diferentes cargos, assim como proibições bem definidas quanto à saída de recursos, tais como a compra de tempo na TV; as prestações de contas são feitas depois da realização das eleições.

Apesar de conter regulamentações para todos as variáveis tipicamente utilizadas para avaliação das legislações sobre o financiamento de campanhas eleitorais, a forma estas regulamentações são feitas no Chile carecem ainda de algumas qualificações.

O critério para distribuição dos financiamentos públicos aos partidos determinado pelo desempenho do partido em eleições nas mesmas eleições, tal como ocorre no Chile, é caracterizado por Bourdoukan (2009) como sendo um dos meios mais versáteis de financiamento público. Esse tipo de critério faz com que os recursos sejam distribuídos de forma mais democrática, uma vez que exclui dos critérios de alocação o desempenho partidário no tempo passado. Permite, assim, que os pequenos e novos partidos possam aceder aos recursos ainda na primeira eleição que disputam, inserindo no pleito uma dinâmica mais competitiva e condizente com o momento político do país. Apesar desse ponto positivo, ele

não elimina a necessidade os partidos adquirirem recursos na iniciativa privada e de contraírem dívidas que serão pagas somente após o fim da eleição. Além disso, a participação do financiamento público na arrecadação total dos partidos para suas campanhas eleitorais é de pouca significância, sendo necessário um incremento substancial nos recursos públicos destinados ao financiamento eleitoral para que este possa ser considerado um incentivo a qualquer um dos valores democráticos.

A distribuição do tempo gratuito na televisão, por outro lado, tende a beneficiar os maiores e mais bem estabelecidos partidos. Entretanto, sua divisão – por razões óbvias – é impossível de ser feitas *à posteriori*. Uma forma comum de dar mais maleabilidade aos partidos através da distribuição do tempo é a divisão de uma parcela do horário eleitoral gratuito de forma igual entre todos os partidos que participarem das eleições, e uma outra parcela de forma proporcional aos votos recebidos nas eleições anteriores.

O estabelecimento de um teto para as doações ajuda a dificultar que apenas um financiador (ou poucos) seja responsável por uma parcela do financiamento de uma campanha grande o suficiente para que possa exercer influência política sobre ela. A definição de um teto de gastos tem função similar: dar um ponto final ao montante de recursos que poderão sair da iniciativa privada em direção aos partidos e, com isso, conter parte (ou diminuir) o fluxo de tráfico de influências que pode ser estabelecido nessas relações. É claro a eficiência desses tetos depende de qual é o significado que eles têm dentro da realidade do financiamento eleitoral do Chile. Contudo, mesmo que sejam tetos, a princípio, o fato de a legislação ter sido capaz de voltar seus olhos para uma forma de contenção de capacidade de intervenção do capital privado e de seus interesses sobre os partidos e os candidatos, já é um progresso digno de nota.

O sistema de financiamento das campanhas chilenas tem ainda dois pontos merecedores de destaque: o fato de permitirem simultaneamente a realização de doações a candidatos e de os candidatos poderem repassar ao partido sua parcela do fundo partidário caso sejam capazes de se auto financiar. A existência desses dois elementos conjuntamente, aliada ao sistema distrital binominal, converge para uma situação na qual a compra de vagas na lista partidária por candidatos que detenham alto poder aquisitivo não é apenas é um perigo eminente, como pode ser também uma estratégia partidária. As contas a serem verificadas pelo serviço eleitoral são infladas de forma desnecessária através da existência de contas individuais em um sistema no qual cada partido não pode lançar mais do que dois candidatos

por circunscrição. A proibição de doações para candidatos, fazendo com apenas os partidos – mesmo que em níveis locais – fossem responsáveis pela arrecadação e redistribuição dos recursos, facilitaria e qualificaria o acompanhamento das contas por parte do serviço eleitoral. A dificuldade existente em fazer com que o mesmo partido seja capaz de eleger dois deputados em uma mesma circunscrição é suficiente para não tornar necessária a campanha dos candidatos à Câmara uma meta individualizada, mas sobretudo coletiva.

A opção pela legitimação do anonimato para as pequenas doações, por sua vez, pode funcionar também como um meio de dividir, em inúmeras partes, uma mesma doação de grande volume, como forma de ocultar fontes donativas. Seja através da solicitação do favor a amigos, familiares, ou subalternos (o último caso, previsto e proibido pela lei), seja através de pagamento de suborno a "laranjas". É claro que opção de divisão de uma grande doação em pequenas é possível mesmo em qualquer outro sistema de financiamento. Nem todos os sistemas, contudo, possibilitam que doações sejam feitas anonimamente.

Por fim, em relação à prestação de contas, sua apresentação feita apenas *à posteriori* não possibilitando a efetivação de um "voto informado" por parte do eleitor, que vai às urnas sem saber quem são financiadores majoritárias das campanhas de cada candidato. Desta forma, as contas partidárias mantêm-se opacas até o fim das eleições, e apenas após o seu término tornam-se de fato transparentes – é claro, dentro do limite de transparência que o anonimato e a reserva permitem.

5. FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E VALORES DEMOCRÁTICOS

O propósito desse capítulo é debater a questão do financiamento das campanhas eleitorais interpretando-o sob a sob a ótica dos valores democráticos que o permeiam e que devem ser levados em conta quando se propõe a discutir o sistema de financiamento pelo viés da do aprofundamento da democracia.

Na primeira parte do capítulo será feita uma delimitação dos quatro valores já referidos anteriormente, buscando explicar sucintamente a importância de cada um deles para a democracia. Na segunda parte do capítulo será feita uma aproximação entre os quatro valores e as formas de regulamentação do sistema de financiamento das campanhas eleitorais, objetivando apontar as relações que se estabelecem entre eles.

5.1 DELIMITANDO VALORES

Os últimos dois capítulos empenharam-se em fazer uma remontagem histórica dos processos de reformas políticas tocadas respectivamente por Argentina e Chile em relação ao financiamento de suas campanhas eleitorais. A partir daqui, entretanto, a temática do financiamento eleitoral não será observada mais a partir do prisma jurídico-legal – como formas de regulamentação, aplicação e execução de leis –, mas a partir de uma visão que entende esse sistema como elemento constituinte do processo aprofundamento da democracia. Isso significa dizer que o financiamento de campanhas pode ser interpretado como uma forma de participação política para a qual a ciência política deve empenhar-se em tratar não apensar como um procedimento, mas também como parte do próprio fazer democrático essencial para as democracias contemporâneas.

Tratar o sistema de financiamento de campanhas eleitorais como um componente da democracia implica em um entendimento de que sua prática pode ser, assim como a de todos outros componentes, mais ou menos democrática. Aberta à participação popular ou oligarquizada, e incentivadora ou não dela. Permissiva ou não ao acompanhamento dos dados parte do eleitorado. Incentivadora ou não de vínculos espúrios entre financiados e

financiadores. Em outras palavras, o sistema de financiamento das campanhas eleitorais pode adquirir diferentes gradações de democratização e produzir efeitos diferentes na construção da própria democracia. Esse recorte analítico é bem ilustrado pela afirmativa de Reis (2008), de que "embora nos habituemos a tratar com naturalidade o fato de que um bilionário tem maiores chances de se eleger que um boia-fria, é preciso lembrar que não há justificativa, em princípio, para que isso seja assim".

Isto posto, e tratando como verdadeira a assertiva trabalhada no primeiro capítulo, de que diferentes formas de regulamentação do sistema de financiamento de campanhas produzem diferentes consequências no sistema eleitoral e partidário, estende-se aqui esse argumento também à construção da democracia. No caso, afirmando que formas diferentes de regulamentação do financiamento tocam de maneiras distintas os valores democráticos que o permeiam. Desta forma, qualquer proposta de reforma política toca invariavelmente na questão da ampliação ou da contração da democracia, entendida não como uma forma de governo mas como um regime que se realiza, mas que se constrói incessantemente. E se é interesse do Estado democratizar-se cada vez mais, é imprescindível que reformas políticas sejam elaboradas com o intuito deliberado de promover democratização. Ou, em outras palavras, que qualquer modificação nas regras do jogo político persiga o aprofundamento de ideais democráticos.

No caso específico do financiamento de campanhas eleitorais existem ao menos quatro valores que se deve ter em mente ao se discutir modificações na legislação: a *competitividade* entre os candidatos; a *independência* dos partidos políticos; a *equidade* entre os eleitores; a *transparência* nas informações sobre as contas e sobre os candidatos que disputam o pleito.

A utilização o termo *competitividade* pode adquirir duas conotações muito diferentes. Uma delas é de que os candidatos devem almejar e buscar se tornar mais competitivos em relação aos demais, visando com isso garantir seu bom desempenho nas eleições. Esta é a conotação da qual esse trabalho pretende se afastar. O sentido que pretende-se conferir a sua utlização é o da competitividade como a formatação de um ambiente eleitoral no qual idealmente não há (ou há baixa) previsibilidade das perspectivas de resultado eleitoral dos candidatos por conta de sua arrecadação financeira. Ou seja, de possibilidade de existência de competição, de fato,, entre os candidatos. Perspectiva essa próxima daquela trabalhada por Adam Przeworski (1984) em seu artigo "Ama a incerteza e será democrático", no qual argumenta que a imprevisibilidade dos resultados de qualquer processo político, assim como a

inexistência de “grupos cujos interesses possam excluir aprioristicamente consequências políticas com uma margem razoável de certeza”, são fatores determinantes e condicionantes da própria noção de democracia.

Todavia, quando se discute competição eleitoral, é fundamental que ela seja contextualizada dentro do sistema partidário nacional que se analisa. Situar a competitividade na realidade local é uma forma de evitar que se caia no equívoco de achar que a competitividade pode ser compreendida apenas observando forma pela qual opera o financiamento das campanhas (o que seria não apenas simplista, mas também bastante incomum), ou apenas o número de candidatos ou o número efetivo de partidos.

Entendendo a competição eleitoral como a contenda entre os candidatos e partidos por votos, as variáveis que compõem uma análise qualificada do grau de competitividade em uma eleição são muitas. Sobre esse assunto Glauco Peres da Silva diz que:

> Uma eleição será mais competitiva se houver número maior de candidatos do que o número de cadeiras em disputa. Porém, uma eleição não é competitiva se, mesmo havendo mais candidatos do que cadeiras em disputa, um candidato predominar sobre os demais e conseguir a grande maioria dos votos. Assim, quanto menor a margem de votos obtida pelos candidatos mais votados em relação aos demais, mais competitiva a eleição naquela localidade. (Caramani, 2003, p.417)[45]
> Particularmente à mensuração da competição eleitoral, a literatura internacional adota diferentes parâmetros de análise. Em termos gerais, utiliza-se o número efetivo de partidos, a margem percentual de vitória do candidato eleito ou o total de votos ou cadeiras obtidos pela oposição. Há também trabalhos que consideram a diferença de votos entre o último eleito e o primeiro não-eleito. Holbrook e Van Dunk (1993) propõem um indicador que considera estes diferentes aspectos simultaneamente: percentual de votos recebidos pelo candidato vencedor, a sua margem de vitória, quão “segura” é a cadeira e se a disputa foi ou não contestada. Estes representam, em linhas gerais, os diferentes meios utilizados para mensurar a competição. (SILVA, 2013, p. 409)

E, mesmo assim, o autor enfatiza ainda que essas variáveis são suficientes para analisar sistemas majoritárias ou de baixa magnitude, mas não respondem bem quando utilizados para entender a competição em sistemas proporcionais de alta magnitude e com listas abertas (SILVA, 2013).

Trata-se aqui a competitividade das eleições como um valor a ser buscado por entender que eleições realmente competitivas, em contraposição a situações nas quais de forma hegemônica ou oligarquizadas, podem produzir resultados extremamente positivos para a democracia. Robert Dahl, em seu clássico livro “A Poliarquia” (1997), apresenta três argumentos em prol da importância de ambientes politicamente competitivos para a formação

45 Citado pela autora.

e consolidação da democracia. O primeiro deles é que ambientes competitivos fazem com que haja uma maior afinidade entre os partidos políticos e os eleitores. Segundo o autor, em um sistema competitivo os políticos são obrigados a buscar maior apoio no eleitorado através de uma aproximação entre a plataforma dos partidos e candidatos e as expectativas apresentadas pela população. Adapta-se, assim, a retórica, o programa, a política e a ideologia dos partidos ao que se acredita ser os desejos ou interesses desses eleitores. O segundo argumento de Dahl é que a forte concorrência entre grupos distintos tende a qualificar a representação e a politizar os eleitores. A qualificação da representação decorre, sem dúvidas da aproximação previamente anunciada entre representantes e representados, podendo estender-se também através de uma eventual criação de novos partidos que deem voz a grupos anteriormente silenciados. A politização, por sua vez, seria fruto do próprio cenário competitivo, no qual, afirma, tende a haver maiores índices de participação. O terceiro argumento, e talvez o mais salutar, é de que a competição funciona como uma proteção à democracia contra medidas radicais e autoritárias. Assim, quanto menores os obstáculos à contestação pública e maior a proporção da população incluída no sistema político, mais dificuldade terá o governo de um país em adotar e aplicar políticas que exijam o exercício de sanções extremas conta uma porção maior do que uma pequena porcentagem da população, e menos provável, também que o governo tente fazê-lo.

Sobre esses pontos, Dahl afirma ainda que eles não são apenas importantes para a democracia, mas também desejáveis, e que seus benefícios superam frequentemente (quando não sempre) as consequências adversas.

A ideia de *independência* como um valor aparece, em primeira instância, como uma proteção aos partidos contra a necessidade de buscar na iniciativa privada um volume imensurável de recursos para tocar suas campanhas eleitorais ou atividades cotidianas. A centralidade que o dinheiro ocupa nos processos eleitorais faz com que haja uma necessidade bruta por parte dos partidos políticos de conseguir captar um enorme volume de recursos para empregar em suas campanhas. Acontece que, na ausência de uma fonte própria (ou pública) capaz de cobrir suas despesas, é necessário que haja alguém disposto a lhes ceder esse dinheiro. Cada vez mais, então, os partidos políticos se mostram dependentes de grandes doações de recursos privados para que possam lançar seus candidatos ao pleito de forma realmente competitiva.

Em segunda instância, a independência dos partidos é permeada pela discussão sobre o não estabelecimento de um vínculo de reciprocidade entre as instituições/pessoas que realizam as doações, e os partidos. Vínculo este que tornaria os candidatos eleitos "devedores" em relação aos agentes que fomentaram seus caixas de campanha – agora, seus credores. Esta dívida deve ser, ser dúvidas, quitada e, possivelmente, aumentada. Nas palavras de Marcel Mauss: "nessa vida à parte que é nossa vida social, nós mesmos não podemos 'ficar em dívida', como ainda costumamos dizer. É preciso retribuir mais do que se recebeu. A 'devolução' é sempre maior e mais cara[46]". No caso, essa retribuição pode se dar através da aprovação de políticas públicas, do tráfico de influências, de projetos de lei, ou outros meios. Cria-se assim um laço de reciprocidade.

É extremamente difícil verificar se essa relação espúria entre doador e receptor realmente ocorre. Contudo, existem estudos diversos que concluem que, muitas vezes, é real o fato de o comportamento parlamentar ser paralelo ao financiamento das campanhas eleitorais. No entanto, o que nos é impossível saber, é se aqueles deputados votariam ou não dessa mesma forma *independentemente* de ter recebido doações de um determinado setor. De acordo com David Samuels (2006) existem exemplos suficientes amparados em fatos para podermos crer, sem muitas dúvidas, que esses favorecimentos são mesmo concretos. Ele diz:

> Claro, há muitos exemplos de aparentes qüiproquós relativos a trocas de fundos de campanha por influência política no Governo. Por exemplo, em 1994, Fernando Henrique Cardoso, recebeu apoio substancial de firmas de telecomunicações, que queriam que ele prosseguisse com a promessa de privatizar o setor. Também veio à tona em 1998 que as companhias que acabaram comprando as concessões em telecomunicações eram aquelas que contribuíram para a vitória do presidente. [...] Em geral, a capacidade das empresas em contribuir com o que quiserem ou puderem para as campanhas políticas aumenta a sua capacidade de desempenhar um papel central e muitas vezes despercebido na determinação das políticas públicas do Brasil. (SAMUELS, 2006, p. 147-8)

O exemplo dado por Samuels é emblemático. Foi criado todo um esquema extremamente sigiloso que só foi descoberto muitos anos depois e que culminou com a prisão de Daniel Dantas, um dos maiores favorecidos do esquema, em julho de 2008, como parte da Operação Satiagraha executada pela Polícia Federal.

No mesmo sentido de David Samuels, Bruno Speck problematiza essa questão afirmando que a questão crucial na maiorias dos escândalos de corrupção referentes ao financiamento de campanhas eleitorais foi a influência dos doadores sobre o governo eleito.

46 MAUSS, 2003, p. 24.

Segundo ele:

> É interessante observar que em todos os casos, onde as relações entre empresários e políticos foram objeto de escândalos o estopim não foi que os doadores tenham ultrapassado os limites das contribuições legais, mas que tenham exercido influência notória sobre o governo eleito (Argentina,Brasil, Equador, Guatemala)[47]. (SPECK, 2003, p. 3)

As afirmações de Samuels e Speck estão em sintonia com Marcel Mauss, quando este afirma que

> No fundo, do mesmo modo que essas dádivas não são livres, elas não são realmente desinteressadas. São já, em sua maior parte, contraprestações, feitas em vista não apenas de pagar serviços e coisas, mas também de manter uma aliança proveitosa e que não pode sequer ser recusada. (MAUSS, 2003, p. 303)

A grande questão é que, politicamente, o estabelecimento de laços de reciprocidade nesses moldes significa uma sobre representação dos interesses dos financiadores de campanha na arena política quando comparados aos interesses do "cidadão comum". Denota também a perda de certo grau de autonomia dos partidos em tocar seus projetos, uma vez que deverão pautar não apenas as suas próprias posições no Congresso, mas também as de seus financiadores – exceto, é claro, no caso excepcional de haver uma perfeita congruência entre os interesses de ambos.

Afirmar a independência dos partidos como um valor democrático é entender que os partidos e os candidatos devem ser capazes de ter autonomia financeira forte o suficiente para não haja a necessidade imprescindível de ser recorrer ao financiamento privado para tornar-se competitivo, ou para que, uma vez acessando essas fontes de recursos, sua influência seja capaz de descaracterizar as plataformas políticas dos partidos, impondo pautas próprias nos processos de tomada de decisão. A defesa da independência é sobretudo uma tentativa de garantir aos partidos sua própria autonomia.

Por *equidade* entende-se a concessão de oportunidades e de instrumentos equânimes aos cidadãos para influenciar no processo eleitoral e em seus resultados finais. Sabendo que a arrecadação de recursos e, principalmente, os gastos declarados com a campanha estão

47 Uma tabela elaborada pro Bruno Speck com os principais escândalos de corrupção relativos ao financiamento de campanhas na América Latina, onde isso pode ser observado, encontra-se no Anexo 1 desse trabalho.

intrinsecamente ligados com o sucesso eleitoral (LEITE e SANTOS, 2010; PEIXOTO, 2010; SAMUELS, 2006; SPECK e MACUSO, 2013), pode-se dizer que a injeção de dinheiro em uma determinada campanha expressa concordância e apoio àquela candidatura, sendo assim uma expressão das preferências políticas de quem doa. Desta forma, se o dinheiro é essencial para o sucesso eleitoral e a doação de recursos é uma forma de expressão de preferências políticas, pode-se afirmar que essa forma de influenciar nas eleições é distribuída entre os cidadãos de forma tão desigual a renda. Essa afirmativa se torna ainda mais aguda quando o sistema de financiamento opera, como é bastante comum, permitindo que pessoas jurídicas realizem doações.

Nas democracias modernas, a expressão de preferências políticas é em geral indexada ao voto, que é igualmente distribuído a todos os cidadãos que estão constitucionalmente aptos a exercê-lo. É a máxima republicana de "uma cabeça, um voto". Mas a partir do momento em que surge uma nova forma de demonstrar essas preferências que é desigualmente distribuída, essa máxima é posta em xeque. Bruno Speck (2010) diz que:

> O primeiro problema com os recursos destinados a campanhas eleitorais é que eles minam um princípio básico das democracias modernas: a igualdade dos cidadãos no processo eleitoral. Os dados demonstram que recursos de campanhas provenientes de doações tem um peso eleitoral preponderante na definição do resultado eleitoral. Dessa forma, a possibilidade de contribuições financeiras ilimitadas aos partidos políticos mina o princípio da igualdade e universalidade na influencia sobre os processos eleitorais. Quem pode contribuir muito influencia diretamente o resultado eleitoral. (SPECK, 2010, pg. 2)

Em sociedade nas quais a distribuição de renda é tão alarmante, como é o caso da maior parte dos países latinoamericanos, qualquer "direito" que seja baseado no poder financeiro é um direito distribuído de forma desigual. Mesmo que na teoria todos os cidadãos possam usufruí-lo, as condições práticas para exercê-lo não são estão abertas a todos. Assim, é dada a uma minoria o poder renunciar a parte de suas pequenas fortunas para realizar doações a candidatos ou partidos enquanto à maior parte da população isso é impensável. Ao tratar o desigual como igual, produz-se uma transformação de diferenças socioeconômicas em diferenças políticas legitimadas pelo próprio sistema político.

Entretanto, essa diferença continuará existindo enquanto houver desigualdade econômica, de forma que o que torna-se necessário de se fazer no âmbito da desigualdade política, não é tentar exterminá-la, mas diminuí-la a ponto de sua importância na política tornar-se apática. Todavia, sem regulamentações específicas que visem contribuir para isso,

não se pode esperar que o eleitorado seja capaz de disputar com as empresas o exercício de influência sobre os partidos, através de doações às campanhas.

Diante disso, o entendimento da equidade entre os eleitores como um valor visa dificultar (ou minimizar) a transformação das desigualdades econômicas inerentes ao sistema capitalista em desigualdades políticas legitimadas pelo próprio sistema político-eleitoral. Não se pode deixar de dizer que a desigualdade na capacidade de financiamento existente entre os eleitores e as empresas anda de mãos dadas com o aumento da probabilidade de poucos indivíduos serem capazes de comprar influência sobre os candidatos financiando-os. Ou seja, que a iniquidade entre os cidadãos tende a atuar também sobre a independência dos partidos.

Por último, mas não menos importante, a transparência aparece como um valor democrático através de, pelo menos, duas maneiras distintas. A primeira delas é por permitir que o eleitorado possa ter consciência de quais são os setores que apoiam politicamente, através do financiamento eleitoral, cada candidatura. Como já dito no primeiro capítulo, essa prática, se realizada durante as campanhas e não apenas após o seu término, possibilita que o eleitorado exerça o chamado "voto informado", levando em contas esses dados para apontar suas preferências.

A prática do voto informado extrapola apenas a questão do financiamento e da prestação de contas dos candidatos e partidos e, comumente, mistura-se ao próprio conhecimento de que são os candidatos que disputam as eleições (no caso, principalmente quando se trata de cargos ao executivo). Nesse sentido, as práticas de transparência atuam, trazendo à tona, informações sobre a carreira, comportamento, projetos protocolados, e atuação tanto no executivo como parlamentar dos candidatos que disputam as eleições. Mesmo que as experiências latino-americanas sejam, em sua maioria, protagonizadas por associações da sociedade civil, elas podem também ser incorporadas pela justiça eleitoral ou outros órgãos aos quais competem a realização das eleições (Transparency International, 2007).

A segunda maneira, derivada da primeira, é funcionando como um instrumento de combate à corrupção, permitindo que eventuais favorecimentos por parte dos partidos e candidatos a seus financiadores, sejam acompanhados, averiguados e potencialmente punidos pelos eleitores, através do exercício do *accountability vertical*[48]. Susan Scarrow (2011),

48 Sobre o *accountability* vertical, Castro e Nunes, em pesquisa realizada sobre as eleições brasileiras de 2006, concluem esse processo, com instrumento punitivo a escândalos de corrupção, depende de outras variáveis

afirma que a transparência "aims to limit the influence of money in politics by publicizing links between parties and their donors, giving voter the opportunity to punish parties if they do not like apparent influence-buying". Enquanto um instrumento moderno de combate à corrupção, a divulgação ampla de dados e informações sobre os candidatos têm ganhado cada vez mais destaque. Speck (2004), assinala que

> "O princípio da transparência, baseado na prestação de contas e no acesso público aos dados, é uma terceira via explorada cada vez mais por países que não conseguiram resolver os problemas através da imposição de vetos e limites ou por meio do financiamento público complementar. Aposta-se num princípio simples: a luz do sol é o melhor desinfetante". (SPECK, 2004, p. 3)

Assim, a transparência se apresenta como um instrumento de aprofundamento da democracia que se expressa não apenas através das prestações de contas, mas também, e principalmente, como uma forma de possibilitar que a população tenha acesso a mais informações sobre o mundo da política e sobre os candidatos e partidos. A disponibilidade dessas informações tornam possível o eleitorado escolha melhor o candidato de sua preferência e exerça maior controle sobre seus atos. Desta forma, a transparência funciona como um instrumento de empoderamento dos cidadãos. Esse empoderamento pode realizar-se através da divulgação de informações sobre as finanças e os históricos políticos dos candidatos, através do monitoramento da cobertura feita pela mídia sobre o processo eleitoral, de instrumentos que permitam o acompanhamento de mandatos, ou de outras formas pelas quais se consiga traduzir para o eleitorado, através de um vocabulário claro e acessível, informações que politicamente relevantes sobre os candidatos, sobre as eleições ou outros processos políticos.

É claro que esses quatro conceitos, tratados aqui como *valores,* estão interligados entre si. Não apenas conceitualmente mas também em sua aplicação prática. Para que se crie um cenário realmente competitivo entre os candidatos lançados à disputa eleitoral é imprescindível que as doações às campanhas não estejam concentradas nas mãos de poucos doadores – o que faria com que os candidatos apoiados por eles apoiados desequilibrassem o certame. A própria existência de um cenário no qual as doações são centralizadas por poucos e

além do voto. As principais delas são as condições institucionais, condições político-partidárias, o comportamento dos políticos, a situação socioeconômica do local onde os políticos atuam e de sua base eleitoral, e o tempo decorrido entre as denúncias e as próximas eleições. Não há dúvidas, contudo, de que o acesso a informações é imprescindível para que haja alguma possibilidade de ele efetivar-se.

grandes financiadores, por si só, já indica a inexistência de qualquer forma de equidade entre os eleitores. Da mesma forma, se almeja-se desvencilhar os partidos da dependência econômica que pode ser construída no envolvimento com grande doadores, sobretudo pessoas jurídicas, é interessante que haja também o empenho em tornar as doações privadas às campanhas mais pulverizadas, promovendo assim mais equidade entre os doadores e os eleitores. Esse raciocínio aponta para o entendimento de que a equidade surge como um substrato de um contexto competitivo no qual os partidos não são reféns de seus doadores.

A transparência, como um quarto valor, não se relaciona, necessariamente, diretamente com os outros dois. É completamente plausível sistemas de financiamento de campanhas com altíssimo grau de transparência de informações mas, ao mesmo tempo, pouco competitivos, com doadores concentrados e partidos pouco autônomos. Contudo, o fato de esta operar de forma apartada dos demais valores não a torna menor ou menos importante. Pelo contrário, experiências recentes têm se focado cada mais em investir em mecanismos de transparência como forma de conceder ao povo poder de controle sobre os políticos.

***

Uma vez conceituados e delimitados os quatro valores, é preciso, para os propósitos dessa dissertação, discutir como eles se relacionam com as legislações comuns aos sistemas de financiamento de campanhas eleitorais. Passo que será dado adiante.

5.2 VALORES DEMOCRÁTICOS E A LEGISLAÇÃO PERTINENTE

Estabelecer relações entre as diversas variáveis que fundamental os sistemas de financiamento das campanhas eleitorais pode ser regulamentado e os quatro valores discutidos anteriormente demandaria um esforço sobrenatural. Principalmente se levarmos em conta, como demonstrado no primeiro capítulo, que cada uma dessas variáveis pode assumir múltiplas formas. Diante disso, as próximas páginas não tratarão essas relações de forma detalhada e minuciosa, mas farão um apanhado mais geral que visa cobrir as principais inter-relações entre esses elementos. Uma vez que os elementos sobre os quais recaem os holofotes

desse capítulo são os quatro valores democráticos que traspassam os sistemas de financiamento de campanhas eleitorais, a divisão analítica será feita, também de acordo com esses valores.

As variáveis correspondentes aos sistemas de financiamento das campanhas continuam sendo as mesmas tratas no capítulo primeiro, estando divididas também nos mesmos três grupos: entrada de recursos, saída de recursos, e prestações de contas.

5.2.1 Competitividade entre os candidatos

Quando se trata de discutir a competitividade dos candidatos durante as campanhas eleitorais, de saída, deve-se ter em mente que a criação de um ambiente competitivo entre os candidatos pode ser alavancada pela interferência da legislação no "mercado de financiamento", objetivando evitar que alguns candidatos arrecadem e efetuem gastos com suas campanhas de forma desproporcional à realidade financeira dos demais. Assim, surtirão efeitos sobre a competitividade dos candidatos quaisquer formas de regulamentação que atuem sobre as possibilidades tanto de entrada quanto de saída de recursos.

Positivamente, atuam produzindo cenários mais competitivos medidas que favoreçam maior equilíbrio entre os candidatos, tanto no que se refere ao acesso a recursos públicos, quanto no que se refere a recursos privados. Da mesma forma, contribuem para o aumento da competição entre os candidatos medidas que fechem portas aos gastos excessivos. Mesmo sabendo que essas duas formas de legislar não são, muitas vezes, necessárias de coexistirem em um mesmo sistema, (uma vez que se há forte controle na entrada de recursos os motivos para que se controle com igual força a saída são menores; e que se as formas através das quais os gastos podem ser efetivados, assim como o volume que pode ser gasto é pouco, controla-se na saída o desequilibro da entrada), é inevitável que, apesar de terem algumas semelhanças, esses conjuntos de variáveis sejam tratados como distintos – como de fato são.

Sobre a entrada de financiamento público exite um ponto que se sobressai aos demais: seu método de divisão entre os competidores. Grosso modo, quanto mais concentrada for a divisão prevista para os recursos públicos, mais ela contribui para a oligarquização das eleições. Assim, como explicado no primeiro capítulo, os repasses públicos podem ser tendenciosos aos maiores e mais estabelecidos partidos, ou podem ser distribuídos de maneira mais homogênea. Isso vale também para a divisão do tempo de propaganda gratuito nas

emissoras de TV e rádio, quando existentes. A grande questão que se coloca aqui é: cada passo que se dá aproximando-se à maior homogeneidade na distribuição dos recursos públicos (que pode chegar até o limite de conceder o mesmo montante a todos os partidos), é sincronicamente um passo na direção avessa à perfeita representação dos repasses com as preferências dos eleitores, demonstradas pelo escrutínio.

É importante destacar outras duas coisas. Em primeiro lugar, que é não se pode descolar a competitividade dos sistemas partidários, significando que mesmo que haja uma distribuição dos recursos públicos concentrada em poucos partidos (que concentram a maior parcela dos votos), a competição pode existir. Desta forma, a variável opera não como um indicativo, mas como um dos elementos que podem vir a auxiliar na promoção de competitividade. E em segundo, que esse aspecto ganha maior evidência nos sistemas nos quais o financiamento público é feito através de um fundo partidário. Isso porque nos modelos de *vouchers* ou *matching funds*, já funcionam como uma representação de disputas anteriores ao ato do repasse.

Já sobre a entrada de recursos privados, o controle sobre eventuais abusos e discrepâncias de gastos podem dar-se, em primeira instância, através da imposição de limite no volume de dinheiro permitido de ser doado. Essa medida impede que uma única poderosa fonte de recursos seja capaz de inflar as contas de seu candidato destacando-lhe dos outros concorrentes. A definição de limites para a arrecadação também funciona de modo similar, impedindo que haja assimetrias colossais entre as contas dos candidatos com mais fontes de doação e aqueles com menos. Ambas as medidas tendem a favorecer a competição entre os candidatos.

O controle na saída de recursos também é uma opção para a elaboração de legislações que visem incentivar maior competitividade eleitoral. Dado que o maior indicador de previsibilidade de sucesso de um candidato não é sua arrecadação, mas os gastos declarados, talvez a forma mais eficaz de tornar as disputas eleitorais mais competitivas (através da legislação sobre o financiamento), seja justamente determinar uma fronteira de gastos que não poderá ser ultrapassada.

Outra forma restringir os gastos é através da proibição da aplicação de capital em determinadas atividades que funcionam como grandes puxadoras de voto. A expressão mais plena é a compra de espaço de propaganda nas emissoras de rádio e, principalmente, de televisão. Como meios de comunicação em massa amplamente difundidos, destinação de

dinheiro à compra de tempo nesses espaços é uma das formas mais práticas e funcionais de estabelecer contato com os eleitores e, por conseguinte, de angariar votos. Desta forma, funciona como um instrumento capaz de provocar fortes desequilíbrios no quesito visibilidade, essencial para o sucesso nas urnas.

Novamente, é proveitoso salientar que a competição está vinculada a uma série de outros determinantes para além do financiamento eleitoral (como o sistema partidário, o sistema eleitoral, e o grau de identificação partidária dos eleitores, por exemplo) e que eleições podem ocorrer de forma oligarquizada mesmo que sejam obedecidas todas as regras da mais virtuosa legislação sobre o tema. Os condicionantes da competição eleitoral não são poucos e nem simples, mas basta o estabelecimento de um pacto entre elites, como na democracia venezuelana durante a vigência do pacto de Punjo Fijo (1958 – 1985), para que a eficiência em potencial dessas medidas seja desnaturada.

5.2.2 Independência dos partidos

A independência dos partidos está associada à competição eleitoral por um simples motivo: só precisam preocupar-se com sua independência política partidos que se propõem a serem competitivos eleitoralmente. Partidos que não tem o propósito explícito conquistas cadeiras legislativas, como é o caso de alguns pequenos partidos da extrema esquerda, não colocam em xeque a sua independência. Primeiro, porque comumente não buscam recursos de pessoas jurídicas para financiar suas campanhas e, segundo, porque mesmo que os buscassem, é plausível afirmar que não encontrariam empresários inclinados a fazê-lo por motivos de afinidade ideológica.

O valor *independência* dos partidos, de forma paralela à competitividade, também é interpolado principalmente pelas variáveis que condicionam a entrada de recursos. Isso porque a maneira através da qual opera a entrada de recursos influencia diretamente na parcela das contas que serão necessárias de serem cobertas pela iniciativa privada; e porque a legislação pertinente a esse tema pode vir a legitimar que financiadores concedam grandes volumes de recursos a um mesmo candidato, "comprando" a representação de seus interesses no caso de vitória. Nos dois casos compromete-se a independência dos partidos: no primeiro, a financeira, e no segundo, a ideológica e programática.

O financiamento público é talvez a forma mais óbvia de garantir aos partidos

independência em suas duas faces. Para isso, é necessário ampliar a quantidade de dinheiro que sairá dos cofres públicos para quitar contas das campanhas. Esse aumento desemboca em um cenário no qual os partidos têm maior quantidade de fundos para promover suas campanhas apenas com recursos que não derivam de empresas e onde há um maior volume de recursos sobre os quais não haverá necessidade de fazer qualquer forma de retribuição à sua fonte, o que significa manutenção da liberdade programática dos partidos.

Essa ideia é válida também para o tempo disponibilizado pelo Estado para a realização gratuita de propagandas nas emissoras de rádio e de televisão. Dada a centralidade desses instrumentos nas campanhas, sua extensão é apenas positiva aos partidos. Na verdade, a premissa de que o aumento do financiamento pública intervém de maneira benéfica em ambos os eixos (que são interligados) da independência partidária, pode ser estendida para qualquer forma de apresentação do financiamento público. Qualquer forma de financiamento público – direto ou indireto – que seja concedido aos partidos, retirando-lhes a obrigação de arcar com custos que teriam caso o Estado não se disponibilizasse a deles encarregar-se, dá aos partidos maior margem de manobra para realizar suas tarefas cotidianas e para tocar suas campanhas.

Distintamente, o estabelecimento de limitações às fontes e ao volume das doações privadas toca em apenas um dos eixos da independência: o da independência política.

Permitir que determinados tipos de indivíduos ou entidades participem das eleições através de doações às campanhas é investi-los de personalidade política suficiente para considerá-los como integrantes legítimos do processo de definição dos rumos da representação do país. É dar, a esses indivíduos e instituições, condições de disputar politicamente a representação dos candidatos. Maior o número de doadores em potencial, maior a pressão em potencial que será aplicada sobre os partidos. Esse aspecto pode ter consequências positivas e negativas. Positivamente obriga os partidos se conectarem de alguma forma com o eleitorado, atualizando pautas e evitando um afastamento dos representantes perante seus representados. Negativamente – e mais pragmaticamente – significa que maiores serão as chances de o partido ter que ceder na configuração de suas políticas e na proposição de novas legislações. Pragmaticamente, sabendo que a limitação de fontes não costuma atingir o "cidadão comum", mas a entidades detentoras de uma capacidade de financiamento consideravelmente maior do que as pessoas físicas em geral (como empresas públicas e privadas, governos estrangeiros, sindicatos, etc.), pode-se dizer com certo grau de segurança, que limitar (algumas) fontes é profícuo ao sistema de

financiamento de campanhas. Confirma esse enunciado a proposição certa de que não estabelecer proibição a nenhuma fonte de recursos é, inexoravelmente, funesto a ele.

Já a limitação sobre os montantes que podem ser doados, de forma muito mais objetiva, tentam dificultar que a campanha de um candidato seja majoritariamente financiada por uma mesma fonte, objetivando com isso diluir a possibilidade de exercício de pressão sobre os candidatos eleitos por seus financiadores. Assim, em termos de independência, essa medida tem como fim a diminuição da influência que pode ser exercida pelos financiadores sobre os candidatos eleitos.

Pelo lado das limitações na saída de recursos, as influências da legislação sobre a independência dos partidos são menos óbvias. No limite, pode-se entender a possibilidade de realizar gastos infindáveis como um incentivo à busca por cada vez mais recursos privados como forma de conseguir aumentar as possibilidades de sucesso eleitoral do partido. Concretizando-se essa prática, aumentaria também o peso relativo dos financiamentos privados sobre as campanhas e, como resultado, a autoridade dos financiadores. Não há nada de óbvio que sustente esse raciocínio como uma forma de antecipar o funcionamento da dinâmica do financiamento, mas levando em conta a forma como este tem opera na maior das democracias modernas, é mais crível que essa busca por recursos venha a acontecer no trato com grandes empresas do que nas fracas doações individuais de pessoas físicas.

Por fim, a questão do anonimato das doações deve ser analisada paralelamente ao valor da transparência. Se o anonimato, indubitavelmente, tem impactos negativos sobre a transparência, quando se lhe discute sob a ótica dos partidos, pode-se dizer que o desconhecimento dos doadores estorva a praticabilidade da "dádiva" maussiana, uma vez que não haveria como os provedores de recursos atestarem suas identidades para reivindicar os favores e benefícios que provavelmente esperavam.

Distintamente das discussões sobre a competitividade, a independência dos partidos em suas duas expressões, apesar te também ser ligada a fatores outros (afinal de contas, nas ciências humanas, não é comum a crença e nem a existência de explicações monocausais), é vigorosamente marcada por sua relação com suas finanças. E, via de regra, maior a presença de capital privado, maior sua influência sobre o partido – candidaturas, decisões, pautas, projetos, etc. Partidos com forte enraizamento social e com altos índices de identificação partidária podem, é claro, ter acesso altos montantes de dinheiro provenientes de contribuições de militantes e simpatizantes sem que isso envolva perda de autonomia. É

sabido que essa não é a forma mais comum observada nas dinâmicas de financiamento privado; ela realiza-se sobretudo por intermédio de empresas. Todavia, cabe a ressalva.

5.2.3 Equidade entre os cidadãos

A equidade, enquanto um objetivo a ser buscado pela legislação sobre o financiamento eleitoral, cinge-se estreitamente, e exclusivamente, com a entrada de recursos privados nas campanhas. Posto que a equidade se refere à capacidade de os cidadãos influenciarem nas campanhas e que, dentro da discussão aqui feita, essa influência é condicionada pela concessão de recursos aos candidatos e partidos que se apoia, a interpolação entre esse valor e as variáveis que moldam a entrada de recursos privados é nítida.

Como dito no subcapítulo anterior, a limitação de fontes de doação comumente atinge mais a entidades/instituições do que a indivíduos. Não é novidade também que pessoas jurídicas têm condições de dispor de recursos para aplicação nas campanhas muito maior do que pessoas físicas. Entretanto, empresas não tomam decisões sozinhas, e a deliberação de abrir mão de recursos próprios para empregá-los em campanhas e em partidos é, invariavelmente, uma resolução de pessoas físicas que ocupam cargos de direção e que veem, nesses candidatos e partidos, uma figuração dos interesses seus e de sua empresa. Assim, a proibição de determinadas fontes pode atuar no sentido de dar às pessoas físicas condições mais equilibradas de interferir, via doações, nas campanhas e nos resultados das eleições.

A definição de tetos máximos para as doações privadas também traz incentivos positivos para a promoção de maior equidade entre os eleitores. Se a desigualdade de renda é um dos maiores promotores de desigualdade na capacidade de financiamento, a limitação de volume de dinheiro por doação faz com que essa desigualdade não se estenda *ad infinitum* proporcionalmente à renda pessoal dos eleitores. Ela define um ponto no qual a desigualdade de renda para de se transformar em desigualdade política. É claro que, para isso, o valor estabelecido como limite não pode alto o suficiente para, na realidade, não configurar-se como um teto real.

As reflexões sobre as associações entre a equidade e a regulamentação do sistema de financiamento de campanhas são breves pelo fato de esse valor estar conectado com poucos de seus componentes. Mais especificamente, àqueles relativos à entrada de recursos privados nas campanhas. Diferentemente da competitividade, que é em grande parte condicionada por

fatores externos ao sistema de financiamento, esse valor surge principalmente como um subproduto da coexistência de um cenário competitivo no qual os partidos são dotados de forte independência em relação a seus financiadores. Devido a isso, é também o valor mais difícil de ser alcançado. Entretanto, isso não significa que este valo seja de menor importância do que os demais. Pelo contrário, aponta mais para a dificuldade de se construir um cenário político no qual a capacidade dos cidadãos de influenciar nas campanhas e nos resultados seja distribuído de forma mais ou menos igualitária, do que para a sua dispensabilidade.

5.2.4 Transparência de informações

Intuitivamente a questão da transparência aproxima-se de todas as variáveis que constituem o sistema de prestação de contas das campanhas. Entretanto, para além disso, esse valor avizinha-se também de variáveis que fazem parte tanta das legislações sobre a entrada quando a saída de recursos.

Em sua face mais evidente, a sua associação se dá com todas as variáveis relativas à prestação de contas. O momento no qual ocorre as prestações de contas é determinante no grau de transparência. A necessidade de uma prestação de contas completa após o término das campanhas é óbvia[49]. Fora esta, quanto maior for o número de prestações de contas exigida pela lei, mais transparente será o processo. O limite é a realização de prestações de contas online e em tempo real, de maneira que os dados referente a toda doação efetivada sejam liberados imediatamente em plataformas online.

Todavia, a própria disponibilização de dados para o eleitorado, por mais que pareça ser o mínimo esperado de qualquer legislação sobre o financiamento de campanhas, no que toca a sua transparência, nem sempre é obrigatória. Existem legislações que tornam a apresentação das contas obrigatórias apenas ao órgão responsável por sua fiscalização, deixando fechadas as portas para a fiscalização, acompanhamento, e conferência das contas pela sociedade civil. Assim, a previsão e a obrigatoriedade de abertura pública das contas dos partidos e candidatos é uma das formas mais simples e, ao mesmo tempo, funcionais de se investir em políticas de transparência.

O outro ponto que toca nas prestações de contas é o já supracitado anonimato. O tema é controverso por tocar não apenas na questão da transparência, mas também na questão da

49 Apesar de alguns países a requererem apenas para os fundos privados recolhidos pelo partido, sendo permitido não incluir nela os gastos realizados com fundos públicos. (ZOVATTO, 2008)

independência dos partidos e da privacidade dos doadores. Mas quando se discute o anonimato dos doadores pelo recorte da transparência não existem poréns: a sua permissão é um movimento na contramão do fomento a esse valor. Se o acesso aos dados é uma condição *sine qua non* para a que a transparência ocorra, não há como dissociar dessa condição as informações sobre quem doa quanto.

No que compete à entrada e à saída de recursos, é possível dizer que a transparência liga-se às limitações que lhes são impostas. Isso porque, por um lado, ao limitar as fontes que podem realizar doações, o volume de recursos que pode ser doado, o montante que pode ser arrecadado, o quanto pode ser gasto, e os produtos com os quais podem ser gastos os recursos arrecadados, facilita-se o controle das prestações de contas. Isto, é claro, presumindo o total cumprimento da lei por parte dos financiadores e dos partidos e candidatos. Mas por outro lado, pode-se argumentar também que, quanto maiores forem as proibições dos dois lados, mais rigoroso deverá ser o trabalho dos órgão competentes para averiguação da adequação ou não das prestações de contas às regras vigentes.

A transparência é, justamente por seu caráter mais técnico e procedimental do que os demais, o valor mais responsivo à legislação. Funcionando os mecanismos de recolhimento e de divulgação das informações sobre as contas dos partidos, mesmo um sistema brutalmente desigual, pouco competitivo, e com partidos fraquíssimos pode ser extremamente transparente em relação aos seus dados.

***

O próximo capítulo se empenhará em fazer uma releitura das reformas políticas que foram realizadas na Argentina e no Chile, visando compreender como esses quatro valores foram incrementados ou deteriorados ao longo do tempo.

6. O DESENVOLVIMENTO DOS VALORES DEMOCRÁTICOS NAS LEGISLAÇÕES DE ARGENTINA DE CHILE

As primeiras leis elaboradas na Argentina e no Chile regulamentando o financiamento das campanhas eleitorais datam de meados dos anos 80. Desde então, em ambos os países, muitas outras leis que versam sobre o tema já foram elaboradas. Durante todo esse trajeto foram feitas diversas modificações, impulsionadas por diversas motivações e produzindo cenários diferentes para os atores envolvidos no processo eleitoral e em seu financiamento. A tarefa dessa capítulo será analisar o caminho percorrido por Argentina e Chile, no desenvolvimento dos quatro valores democráticos discutidos no capítulo anterior, ao longo dessas transformações em suas legislações.

6.1 O CAMINHO ARGENTINO

6.1.1 Lei Orgânica de Partidos Políticos 23.298/85

Em relação às iniciativas que visam a promoção de competitividade as únicas previstas pela legislação de 1985 são a existência de um, ainda incipiente, financiamento público, e a proibição a uma pequena gama de instituições, de realização de doações.

O financiamento público indireto previa a concessão de auxílio para impressão de cédulas (de valor não determinado) e a isenção de alguns impostos, O direto era feito através do acesso a recursos do fundo partidário, que era distribuído 20% de forma igualitária e 80% de forma proporcional à representação, concedendo assim mais dinheiro aos partidos mais estabelecidos e maiores.

Desta forma contribuía mais para a perpetuação de um cenário dominado por partidos próximos de grandes financiadores, do que para a promoção de competitividade entre os candidatos lançados ao pleito.

Em relação à independência dos partidos, as únicas proibições quanto à entrada de recursos privados remetiam às empresas que prestem serviços ao estado e às exploradoras de jogos de azar. Em relação à saída de recursos, não existiam limitações. Dessa forma, a

legislação é altamente permeável ao capital privado. Não existiam tetos para doações e tampouco para os gastos. A ausência de legislações nesse sentido, aliada à escassez de recursos públicos no financiamento faziam com que a iniciativa privada deva ser sempre acionada para a aquisição de recursos.

Em uma situação na qual a própria legislação concede aos pequenos partidos acesso escasso a recursos públicos, e dá grandes incentivos para que doações oriundas de pessoas jurídicas sejam feitas sem qualquer tipo de limite, não há razão para considerar que aja o mínimo de equidade entre os cidadãos em sua possibilidade de influenciar nas eleições. Ao contrário, a expectativa nessa situação é de que empresas de grande e médio porte utilizem fortemente seus recursos para ajudar a eleger os candidatos com os quais se identificam e, posteriormente, exercer alguma influência política sobre os seus mandatos. Diante da ausência de qualquer regulamentação sobre as doações privadas, elas deverão ser feitas de forma completamente desproporcional à realidade das pessoas físicas.

Já sobre a transparência das informações, o texto permitia a arrecadação de fundos com fontes anônimas apenas através de coletas populares, de forma que qualquer doação deveria ter seu provedor identificado. As prestações de contas deveriam ser apresentadas à justiça eleitoral apenas após ter transcorrido um grande período do fim das eleições – 60 dias –, e ficavam disponíveis para consulta apenas durante trinta dias.

Em resumo, a primeira lei argentina que tratava do financiamento de campanhas eleitorais não era capaz de promover, positivamente, nenhum dos quatro valores tratados. Recursos públicos eram distribuídos de forma conservadora, não haviam limitações à entrada de recursos e tampouco à saída. As portas do financiamento eleitoral estavam completamente abertas à influência do capital privado, permitindo que entidades financiadoras fossem capazes de exercer forte pressão sobre os partidos e impossibilitando que houvesse o mínimo de equidade entre os cidadãos. As prestações de contas, realizadas exclusivamente depois de cessado o processo eleitoral, eram incapazes de auxiliar o eleitor na escolha do voto e o seu acesso restrito a círculos de especialistas.

6.1.2 Lei de Financiamento dos Partidos Políticos 25.600/02

A nova forma de divisão do fundo partidário avança no sentido de produção de competitividade entre os candidatos, e de independência entre os partidos políticos, mas ainda

mantém-se conservadora principalmente por dividir a maior parte dos recursos através de critérios baseados no passado. O estabelecimento de tetos de gastos, entretanto, cria uma nova barreira para conter os avanços descontrolados daqueles partidos com maior capacidade de arrecadar fundos na iniciativa privada, fazendo com que haja uma nova tendência a diminuir a desigualdade de arrecadação entre os partidos. As proibições em relação às fontes de doação, contudo, mantém-se poucas, tendo sido expandidas apenas para as pessoas e empresas sem domicílio na Argentina. A criação de um horário eleitoral gratuito, dividido de forma completamente igual entre todos os partidos, também produz maior competição. Apesar disso, a possibilidade de se efetivar compras de tempo na TV e nas rádios é um elemento que favorece, em termos de propaganda e de exposição, os partidos com maior capacidade de arrecadação – ou seja, os maiores e mais estabelecidos.

Em comparação com a lei 23.298/85, a Lei de Financiamento dos Partidos Políticos 25.600/02 avança consideravelmente na direção de produção de independência dos partidos. A nova forma de divisão do fundo partidário, diminuindo a parcela dividida de forma proporcional à representação na Câmara dos Deputados, e aumentando a parcela rateada de forma igualitária, dá maior autonomia financeira aos partidos, fazendo com que decresça a necessidade de busca por recursos na iniciativa privada, o que é reiterado pela manutenção dos financiamentos públicos indiretos, como a isenção de impostos e a destinação de verbas para a impressão de cédulas. A criação de um espaço no qual se possa promover propaganda televisiva de forma gratuita é a maior medida criada para dar aos partidos maior independência a seus financiadores. Soma-se a ela a criação de um teto de doações tanto para pessoas físicas quanto jurídicas, que não podem ultrapassar determinada porcentagem do limite de arrecadação dos candidatos, dificultando com isso a possibilidade de "compra" de uma campanha por um mesmo financiador.

A lei 25.600/02 trouxe, à legislação argentina, novas regulamentações que aumentam tanto a independência dos partidos em relação a seus financiadores, quanto a competitividade entre os partidos no pleito. A criação desse novo quadro, inevitavelmente, produz também um cenário no qual a equidade entre os eleitores é mais robusta. Apesar de as empresas poderem ainda, legalmente, doar o dobro de recursos que as pessoas físicas podem doar, a legislação fechou muitas portas à influência do capital privado nas campanhas, fazendo com que diminuam os "custos relativos" das doações de pessoas físicas, que podem proporcionalmente exercer uma influência muito maior nas eleições, através do financiamento de campanhas, do

que podiam até então. Aproximando assim a realidade argentina do ideal republicano de uma cabeça, um voto.

A transparência, contudo, mantém-se no mesmo patamar que se encontrava quando passou a vigorara a lei de 1985. O fim da permissão de se contribuições anônimas mesmo através de coletas populares não pode ser considerado um avanço significativo no tema, uma vez que os recursos provenientes dessas fontes costumam ser de baixíssima significância dentro das contas totais dos partidos.

Pode-se dizer que a lei de 2002 somente não avançou no quesito transparência, cujo marco legal manteve-se praticamente estagnado. A criação de regras que passam a agir questões antes não eram controladas, como o teto para doações e gastos, e a criação de um horário eleitoral gratuito, surgem ajudando a desenvolver a competitividade, a independência e a equidade. Outras modificações, e menor escalar, como a mudança nos critérios de distribuição do fundo partidário, a definição do valor do subsídio para a impressão de cédulas, e a inclusão de novas fontes na lista de proibições, também são benéficas para a ampliação positiva da legislação sobre os valores aqui tratados.

É necessário pontuar que a determinação de valores limites que podem ser doados aos ou gastos pelos partidos, apesar de ser essencialmente positiva para todo o exposto no parágrafo anterior, não necessariamente são significativas na prática. É preciso que esses limites sejam ancorados na realidade local para que se efetuem de fato como uma limitação. Impor limites de doação e de gastos que contem com oito dígitos não significa, na prática, nada. E, consequentemente, tampouco significarão algo para o enriquecimento dos valores democráticos se buscam alcançar.

No caso da lei em questão, com o limite de doações fixado não em um valor, mas em uma porcentagem do limite de arrecadação dos candidatos, e com o este último limite sendo proporcional à população do distrito no qual se dá a disputa eleitoral – um peso por eleitor, sendo o teto mínimo de quinhentos mil pesos, mesmo para distritos com menos de quinhentos mil eleitores –, a legislação é forte o suficiente para não poder ser considerada como "de fachada". A possibilidade de doação de 0,5% da arrecadação permitida aos candidatos para pessoas físicas era, era, em pesos, de $ 2.500,00. Para pessoas jurídicas, o dobro[50].

50 Em 2002, após anos forçando a paridade do câmbio entre o dólar e o peso argentino em 1:1, o presidente Eduardo Duhalde opto por uma política de câmbio flutuante, fazendo com que a cotação da moeda local variasse bastantes nos primeiros meses de seu mandato. Em Maio, mês de promulgação da lei, o câmbio era US$ 1,00 para $3,6 – cotação que não sofreu grandes variações até o fim do ano. Esses tetos correspondiam, em dólares, a aproximadamente US$ 700,00 e US$ 1.400,00 respectivamente.

Ao levar-se em conta que o salário-mínimo no mesmo ano era de $ 200,00, pode-se afirmar que a maior parcela da população não tinha condições de contribuir para as campanhas com o valor do teto permitido. Mas não se pode dizer que esse valor seja alto o suficiente para ser considerado um valor de fachada ou para promover desigualdades políticas gritantes entre os eleitores. Assim, os tetos estabelecidos pela lei 25.600/02 – se obedecidos pelos doadores e bem controlados pelo órgão responsável pela fiscalização e conferência das contas partidárias – ajudam realmente a promover melhorias nos valores democráticos supracitados.

6.1.3 Lei de Financiamento dos Partidos Políticos 26.125/07

A lei de 2007 aumenta os limites de gastos estabelecidos para todos os cargos em 50%. Apesar de, em teoria, isso indicar uma possível vantagem em termos de competição para os partidos mair capazes de arrecadar recursos na iniciativa privada, na prática, pode também significar apenas uma melhor adequação da lei à realidade eleitoral argentina, fruto de uma compreensão de que os limites anteriores eram muito radicais. Além disso, não se pode dizer que o valor de um peso e cinquenta centavos seja um valor demasiadamente alto a ponto de conferir aos grandes partidos uma vantagem tão clara em termos de volume de dinheiro a ser arrecadado.

Mudança similar acontece com a distribuição do tempo gratuito de propaganda televisiva e do fundo partidário. Antes dividido igualmente entre todos os partidos, o HEG passou ser divido metade proporcionalmente à representação parlamentar e metade de forma perfeitamente igual entre todos os partidos. Essa medida passa a representar melhor o cenário político do país e tende a evitar a proliferação de pequenos partidos que visem apenas conquistar uma pequena parcela do tempo de TV para usá-lo, posteriormente, como moeda de troca. Já o fundo partidário, deixou de ser divido vinte por cento de forma igualitária e oitenta por cento de forma proporcional, para assumir as cotas de trinta e setenta por cento, respectivamente.

Dessa forma, se há uma pequena inclinação na lei de 2007 em relação à melhoria das condições de competição dos grandes partidos em detrimento dos pequenos, pode-se dizer que essa inclinação é pequena e que não é capaz de colocar em xeque princípios democráticos e nem a própria competitividade eleitoral. A situação é ainda bastante parecida com aquela

promovida pela lei que a antecedia, mesmo com a permissão expressa da compra de tempo de propaganda televisiva, tema o qual as outras duas leis se calavam mas que, na prática, era permitida.

A atualização dos valores que podem ser doados por fontes privadas aos partidos políticos, quadruplicando o volume de recursos que podem doados por pessoas físicas ao mesmo tempo em que corta pela metade o teto estabelecido para doações de pessoas jurídicas, faz com a promoção de independência em relação aos financiadores seja ainda maior do que na lei anterior.

A divisão do tempo do horário eleitoral gratuito deixou de ser feita de forma estritamente igual entre todos os partidos que lançassem candidaturas para obedecer à regra de que 50% deve ser repartido igualmente entre todos os partidos e os outros 50% de forma proporcional à representação parlamentar dos partidos. O aumento do tempo que era concedido aos maiores partidos, em detrimento da diminuição do tempo dos pequenos partidos, faz com que estes sejam menos necessitados de recorrer à iniciativa privada para realizar suas campanhas. Aliado a isso, criou-se também cláusula de barreira de um por cento para ter acesso ao fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito.

A situação é um exemplo perfeito da necessidade de se atracar a análise da legislação vigente na realidade em que ela vigora. Grande parte das modificações no texto legal, criadas pela lei de 26.125/07, são, em tese, medidas concentradoras de renda e que tendem a oprimir partidos pequenos em detrimento dos grandes. São medidas que tendem a conceder maior independência financeira aos grandes agrupamentos às custas do desmantelamento das finanças de agremiações menores. Ou seja: medidas concentradoras do financiamento público. Mas quando se contextualiza essas medidas no sistema partidário argentino, no qual existiam, à época 746 partidos – 33 de caráter nacional –, elas funcionam como uma forma de fortalecer aqueles partidos que, entre centenas, são capazes de ter o mínimo de representação. Na prática, funcionam como um meio de forçar uma decantação do sistema partidário através da redivisão do financiamento público em benefício dos grupos detentores de alguma representação e de um apoio mínimo do eleitorado, visando fortalecê-los. Alavanca-se assim não apenas a competição partidária mas também a independência financeira daqueles partidos que, eleitoralmente, tem algum grau de importância.

Por fim, inseriu-se ainda na legislação um financiamento público girado exclusivamente para o segundo turno, que era não previsto nas demais leis e que, sem

dúvidas, proporciona maior independência aos partidos.

Em termos de equidade, a atualização dos tetos para doações na lei 26.125/07, invertendo os tetos estabelecidos por lei anterior, gera uma situação em que pessoas físicas podem exercer, através de doações, maior influência sobre os candidatos do que pessoas físicas e na qual, consequentemente, a aproximação dos partidos à sociedade civil torna-se estratégica, podendo promover maior enraizamento e identificação dos partidos na base eleitoral – desdobramentos positivos para o sistema partidário. A diminuição da influência que pode ser desempenhada por pessoas jurídicas é também uma forma de aumentar a equidade entre os cidadãos, já que o desequilíbrio na possibilidade e nas condições de financiar, dentro da legalidade, as campanhas, também é menor.

A primeira atualização significativa nas prestações de contas, desde a lei de 1985, se dá nessa lei, adicionando a exigência de uma prestação anterior ao início das eleições. Ou, em outras palavras, a indicação de uma previsão de arrecadação e de gastos, assim como uma prestação daquilo que já foi arrecadado antes do início das campanhas. Isso significa um aumento na transparência das contas partidárias, mesmo que ainda incipiente. Essa prática passa a permitir também aos eleitores que tomem a decisão sobre seu voto com maiores informações sobre os candidatos.

6.1.4 Lei de democratização da representação política, transparência e equidade eleitoral (26.571/09)

A Lei de democratização da representação política, transparência e equidade eleitoral traz, já em seu nome, dois valores aqui discutidos. A novidade mais impactante imposta pela lei 26.571/09, em termos de financiamento, é a completa proibição de doações de recursos por pessoas jurídicas às campanhas dos partidos e dos candidatos. A prática que tem maior capacidade de provocar desigualdades políticas entre o eleitorado cai por terra na nova legislação. Essa proibição claramente é a forma mais repercussiva – e também mais polêmica – de se fomentar o valor da equidade entre os cidadãos, evitando que os mesmos indivíduos possam realizar doações através de duas personalidades diferentes, e dificultando que a condição econômica sejam transmutadas em poder político. Mas essa proibição se limita às campanhas eleitorais. Sendo assim, pessoas jurídicas continuam podendo efetivar doações aos partidos fora do período de campanha para auxiliar em suas atividades corriqueiras.

Os impactos dessa medida transbordam também para a competitividade dos candidatos e para a independência dos partidos. Em termos de competitividade, ficando vedada a entrada de recursos oriundos de pessoas jurídicas, a penetração dos partidos na sociedade civil passa a ser fundamental para a saúde das contas dos candidatos que não estiverem dispostos e satisfeitos com um financiamento feito exclusivamente via recursos públicos e partidários. Se a princípio os partidos com menos votos terão maiores dificuldades para arrecadar fundos com pessoas físicas, é verdade também que isso já acontecia durante o período que vigorava a permissão de doações de pessoas físicas. Diante disso, a proibição acaba por fazer com que a diferença de receitas entre os partidos tenda a diminuir. Já em relação à independência dos partidos, a proibição faz cessar a influência nociva da inciativa privada sobre a plataforma política dos candidatos e dos partidos.

Esses dois valores não são influenciados também por outras alterações na legislação. Em relação à competitividade, a distribuição do fundo partidário continua seguindo a linha traçada pelas leis que a antecederam, conferindo uma parcela maior à divisão igualitária entre os partidos, e diminuindo o volume que é dividido proporcionalmente aos assentos no legislativo. No que toca à saída de recursos, a proibição de compra de tempo de propaganda eleitoral nas emissoras de televisão e nas rádios age arrefecendo os efeitos da diferença de arrecadação entre os candidatos, complexificando a conversão da maior arrecadação em uma vantagem óbvia para a disputa eleitoral.

O aumento do financiamento público destinado à impressão de cédula eleitorais, assim como a proibição da compra de tempo de propaganda eleitoral nas emissoras de televisão e nas rádios atuam também positivamente sobre a independência política e financeira dos partidos. A primeira, claramente, por ser uma forma de o Estado arcar com gastos que antes poderiam ser feitos pelos partidos. A segunda, por fazer que o volume total de dinheiro arrecadado para conseguir tocar uma campanha forte seja diminuída, já que um dos principais canais de escoamento de recursos está, agora, fechado a todos os participantes – o que diminui a necessidade de busca de recursos na iniciativa privada. Entretanto, com a proibição das doações de pessoas jurídicas, a repercussão dessa medida é consideravelmente abrandada.

Essa lei institui também que os limites de arrecadação dos partidos passarão a ser definidos a partir de módulos eleitorais. Como o valor desses módulos não calculado diariamente, de acordo com indicadores econômicos, com ocorre com as Unidades de Fomentos chilenas, fica atribuído ao Congresso Nacional decidir, no início de cada ano, junto

à previsão orçamentária, qual será o valor de um módulo eleitoral. Acontece que, caso o Congresso não determine esse valor, entende-se que não haverá limites para a arrecadação e nem para os gastos. Uma vez que os limites de doações são porcentagens dos limites de arrecadação, não havendo teto para arrecadação, também não haverá teto para as doações. Esse lapso chegou a ocorrer em 2010, quando a lei orçamentária aprovada foi apenas uma cópia da lei de 2009 e, portanto, não previa sequer a existência desse mecanismo.

Há uma clara regressão na forma como essa lei interfere nas prestações de contas dos partidos. Ela determina que as contas de todos os candidatos sejam unificadas às dos partidos. Essa medida impede a discriminação entre os recursos doados para a realização das campanhas e os doados para atividades ordinárias, assim como impede a diferenciação entre as doações efetivadas para cada candidato. Unido essa medida à permissão de pessoas jurídicas transferirem recursos para as atividades cotidianas dos partidos, abre-se uma brecha óbvia para que essas entidades financiem as campanhas de maneira indireta. Delia Rubio (2012), adiciona a essa crítica o fato de as prestações de contas apresentadas (pelo menos para as campanhas presidenciais) não serem verossímeis. Com um teto de gastos de fixado em aproximadamente 88 milhões de pesos argentinos (US$ 10 mi), após o Congresso ter valorado o módulo eleitoral com $ 3,04, Cristina Kirshner, declarou ter gastado 15 milhões de pesos em sua campanha (US$ 1,7 mi), enquanto os outros candidatos gastaram entre 6,5 e 4 milhões de pesos (US$ 750 e 450 mil). Esses dados apontam para duas possibilidades: ou, como acredita Délia Rubio, as prestações de contas não são fiéis aos gastos efetivados e apresentam um valor muito abaixo do real; ou as campanhas argentinas são muito baratas e, assim, os tetos de gastos não funcionam como uma limitação da forma como deveriam. A hipótese mais aceitável é de que os gastos são extraordinariamente mais altos do que os declarado. Mas seja qual for a hipótese correta, fato é que há algo de errado com a operação da lei. Além disso, com essas prestações de contas fica impossível averiguar qual é a participação dos recursos públicos nos gastos totais dos partidos e o quanto eles contribuem para que esses partidos sejam mais independentes de recursos provenientes de pessoas jurídicas.

Por último, se a lei regride em relação à forma como são feitas as prestações de contas à justiça, ela dá mais transparência ao processo eleitoral através da inserção de uma outra forma de empoderamento da sociedade civil: concedendo a ela capacidade de escolha dos candidatos que competirão através da imposição de eleições primárias abertas, simultâneas e obrigatórias a todos os partidos. As eleições primárias funcionam não só como uma forma de

os próprios eleitores escolherem os candidatos que realmente competirão para os cargos executivos e legislativos, mas também como uma forma de concedê-los maiores informações sobre esses candidatos. Ocorrendo as primárias a pouco mais de dois meses antes das eleições principais (segundo domingo de agosto e último domingo de outubro), abre-se margem para que a busca e a divulgação de informações sobre os candidatos seja iniciada antes mesmo do início das campanhas oficiais. Soma-se a isso o fato de as campanhas primárias serem também *campanhas eleitorais* – que contam também com financiamentos públicos e privados e suscetíveis a todos os problemas que as campanhas principais têm. Assim, da mesma forma que uma eleição primária permite saber quem são os candidatos mais fortes na disputa eleitoral, o "financiamento primário" permite também uma previsão de quais são as forças políticas que apoiarão só partidos e candidatos.

6.1.5 Síntese

A primeira lei de financiamento de campanhas eleitorais argentina era fraca em todos os sentidos. Não é exagero dizer que a democratização do processo eleitoral não era uma preocupação dessa lei. Outorgada pouco tempo após a redemocratização do país, não pode ser considerada mais do que um primeiro esforço de legislar sobre o tema.

Com a implementação da lei de 2002, contudo, há um salto qualitativo em quase todos os sentidos possíveis. Passam a ser contemplados diversos pontos que antes eram ignorados, como limitações para as doações privadas e para gastos, a criação de um horário eleitoral gratuito. Essas medidas surtem efeitos extremamente positivos na competitividade dos candidatos, na independência dos partidos, e na equidade entre os eleitores. A lei não trouxe avanços apenas na questão da transparência, cuja a única alteração foi a proibição do anonimato também para as arrecadações provenientes de coletas populares, que são, contudo, o troco da arrecadação total dos partidos.

Os maiores investimentos da lei de 2007 na promoção dos valores são a criação de uma cláusula de barreira, ampliando a competitividade entre os partidos nacionais minimamente representativos; a alteração nos tetos para doações privadas, aumentando a equidade entre os cidadãos e a independência política dos partidos; e a exigência de uma prestação de contas prévia antes do início das campanhas. A unificação das prestações de contas é um passo atrás na busca por transparência. Similarmente, a permissão de que pessoas

jurídicas contribuam para os partidos fora das campanhas praticamente anula a proibição de estas doarem para as campanhas – principalmente diante da unificação de contas. As demais alterações, por mais que tenham impactos menores sobre a promoção dos valores democráticos discutidos, são apenas atualizações de valores estabelecidos por sua antecessora, e fixação valores para financiamentos públicos que antes não eram definidos.

A última lei que versa sobre o assunto, de 2009, faz jus a seu nome: devota-se fortemente à fortificação da equidade e da transparência através da completa proibição de doações às campanhas por pessoas jurídicas e da instauração de eleições primárias abertas simultâneas e obrigatórias para todos os partidos. Mas abre margem para que os tetos de gastos e de doações deixem de existir caso o Congresso opte por não determiná-los, permitindo que as condições de equidade se esvaiam completamente e que a legislação se torne letra morta.

Essa leitura demonstra que a evolução dos valores democráticos que permeiam o financiamento das campanhas eleitorais na Argentina tem seu maior arco na legislação inaugurada em 2002. Justamente a após o reequilíbrio do sistema partidário argentino, saindo de uma crise política sem precedentes, na qual o país teve cinco presidentes distintos no intervalo de doze dias[51]. A partir desse momento a lei argentina iniciou de fato a navegar nos rumos da ampliação dos valores democráticos. Sua predecessora não tinha vigor sobre o fomento de nenhum dos quatro valores. Mesmo tendo sido descartada após aprovação de sua sucessora, a lei de 2002 foi certamente utilizada como plataforma para a redação do novo texto, que vigora ainda hoje. A última, de 2009, apesar de ter inovações mais drásticas na regulamentação do financiamento, opera também nessa mesma lógica.

O caminho que seguido pela Argentina tem, assim, como principal ponto de referência a Lei de Financiamento dos Partidos Políticos 25.600/02. Em apenas uma tacada, abandona-se uma posição na qual o sistema de financiamento era completamente aberto às influências do capital privado, no qual a equidade entre os cidadãos era nula, a independência política e financeira dos partidos mínimas, e a transparência praticamente inexistente, para uma nova realidade na qual três desses elementos recebem contribuições de grande significância por parte da norma legal.

Em termos de legislação sobre financiamento eleitoral, a situação na qual a Argentina

51 Fernando de la Rúa (10 de Dez./1999 a 20 de Dez./2001); Ramón Puerta (21 de Dez./2001); Adolfo Rodríguez Saá (22 de Dez./2001 a 30 de Dez./2001); Eduardo Camaño (30 de Dez./2001); e Eduardo Duhalde (1 de Jan./2002 a 25 de Maio de 2003).

se encontra hoje é controversa. Há muito terreno no qual se pode avançar ainda em termos de transparência – valor que foi claramente preterido ao na elaboração das leis até 2009, quando tornou-se objeto de maiores atenções. Mas mesmo com as medidas implementadas no referido ano há ainda carência de políticas que visem objetivamente dar mais transparência não apenas aos dados sobre o financiamento das campanhas, mas ao processo eleitoral como um todo. As prestações de contas, como apontado por Delia Rubio, carecem de confiabilidade. E a necessidade de que o Congresso defina a cada ano o valor dos Módulos Eleitorais para que a legislação possa funcionar pode também ser revisto, já que se corre o risco de jogar por água abaixo todas as limitações existentes se essa definição não for feita e, consequentemente, a maior parte dos incentivos legais que se dão à competitividade, à independência e à equidade.

É evidente que, diante da compreensão de que a democracia não é um fato dado, mas sistema que deve ser aprofundado e melhorado incessantemente, não há dúvidas de que se pode continuar progredindo em relação a todos esses valores. Entretanto, esse progresso pode ser alcançado por outras vias além das reformas políticas nas leis pertinentes ao financiamento das campanhas.

6.2 O CAMINHO CHILENO

6.2.1 Lei nº 18.603/1987 – Lei Orgânica Constitucional dos Partidos Políticos

A ausência de regulamentações em praticamente todas as variáveis que compõem o sistema de financiamento de campanhas torna a Lei nº 18.603 um excelente exemplo de como podem existir leis que não legislam sobre nada. A única prática limitada por essa lei é a doação de recursos às campanhas por parte de entidades estrangeiras. De resto, sobram apenas a isenção de impostos como forma de financiamento público indireto, e uma cobrança de prestação de contas que não discrimina gastos de campanha dos gastos ordinários. Essa configuração faz com que a lei seja absolutamente ineficaz na empreitada de promover tanto qualquer nível de competitividade entre os candidatos quanto de equidade entre os eleitores.

A inexistência de qualquer forma de financiamento público direto aliada à ausência de limites tanto para doações de qualquer origem privadas (excetuando-se apenas fontes estrangeiras) quanto para o total de gastos das campanhas e à permissão do anonimato aos

doadores, constituíam um cenário de altíssima permissividade às influências do capital privado no processo eleitoral. Esse cenário era coroado com a com privação de subsídios estatais para realização de propaganda na mídia e com o assentimento não explícito de se efetivar compra de tempo de propaganda em rádios e televisões, o que torna a busca por recursos privados ainda mais central nas campanhas. Desta forma, compelindo os partidos e candidatos a estabelecerem relações de forte dependência com empresas financiadoras de suas campanhas. A única e irrisória forma de regulamentação presente na Lei 18.603 que se encontrava vinculada ao aumento da independência dos partidos era o financiamento público indireto através de isenção de impostos. Entretanto, esse financiamento não podia ser considerado, sozinho algo realmente significativo na conta dos partidos, muito menos quando feito de forma tão limitada quanto a desta lei.

Em termos de transparência, apresenta um dos mais baixos índices de transparência possíveis. Permite que sejam feitas doações anônimas sem limitar essa prática a fontes ou a volumes pré-determinados e não prevê a necessidade de prestação de contas específicas para as campanhas eleitorais. Essas contas devem ser apresentadas juntamente àquelas referentes aos gastos ordinários dos partidos, sem que necessariamente haja diferenciação entre o financiamento específico das campanhas e o financiamento partidário comum. Não há também previsão de divulgação das contas apresentadas para o público, de forma que estas são averiguadas apenas pelo Serviço Eleitoral. Além disso, não existe nenhuma outra forma de acompanhamento das políticas partidárias ou de participação popular em suas deliberações.

6.2.2 Lei nº 18.700/1988 – Lei Orgânica Constitucional sobre Votações Populares e Escrutínios

Criada um ano depois, a lei 18.700 adiciona apenas duas novas diretrizes: a criação de um horário eleitoral gratuito de trinta minutos diários e a proibição de realização de propagandas eleitorais pagas em rádios e canais de televisão.

Essas duas medidas contribuem sobretudo para a independência financeira dos partidos, que passam a ter os gastos antes efetivados com propagandas televisivas deduzidos de suas despesas. Agindo conjuntamente, inciam também um processo de implementação de incentivos à maior competição entre os candidatos a partir da legislação sobre o financiamento. Isso porque, se os gastos com propaganda em rádios e TVs são regulados pelo

Estado, fecham-se as portas para uma das principais e maiores fontes de gastos com publicidade, minimizando assim o peso relativo da arrecadação sobre o resultado das campanhas. Isto, é claro, tendo como pressuposto que a publicidade e a divulgação de informações sobre as candidaturas é um ponto crucial para as campanhas eleitorais.

6.2.3 Lei nº 19.884/2003 – Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral

Se existe uma lei que pode ser considerada uma primeira tentativa de se criar uma regulamentação realmente eficiente, que imponha regras reais a serem seguidas pelos partidos, candidatos e pelos doadores de recursos às campanhas, e que possa significar o início de um incentivo legal aos valores democráticos que envolvidos nas discussões sobre o financiamento eleitoral, é a Lei Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral. Os incetivos à competição e à independência dos partidos aparecem, pela primeira vez, na forma de limitação das fontes doadoras, da instauração de limites para as doações e para os gastos, e da criação de um financiamento público direto.

Sobre o primeiro valor, a implementação de limites para doações e gastos torna o acesso desigual a recursos privados muito menos determinante no decorrer e nos resultados das eleições, ao ponto que a proibição de fontes constrói barreiras diretamente contra a entrada desses recursos nas campanhas. Já o financiamento público direto, concedido de acordo com o número de votos recebidos pelos partidos, permite que todas as agremiações passem a contar com uma pequena

A independência, por sua vez, se fortalece no sentido em que as fontes que podem buscar exercer influência sobre os candidatos e partidos são restringidas, em que torna-se menos provável o custeio de uma campanha por uma ou poucas fontes, e em que cada partido passa a ter um volume maior de recursos próprios sobre os quais não é necessário preocupar-se em "retribuir" o favor à iniciativa privada.

A equidade, como já pontuado anteriormente, fortalece-se inevitavelmente à medida que se fortalecem também a competitividade dos candidatos e a independência dos partidos, sendo assim também afetada positivamente pela limitação das fontes, pelo estabelecimento de tetos de doação e de gastos, e pelo aumento no financiamento público concedido aos partidos.

Acontece que o encadeamento desse progresso na competitividade, na independência e na equidade está vinculado, como sempre, à efetividade dos mecanismos dispostos na lei em

implementá-los. Assim, é necessário averiguar qual é realmente a capacidade dessas proibições e do financiamento público criado de produzirem alterações significativas na dinâmica do financiamento eleitoral chileno.

O estabelecimento de um teto em valores previamente fixados – tanto para as doações quanto para os gastos –, como já dito anteriormente, deve-se acompanhar a viabilidade em seu cumprimento e a qualidade de uma proibição que signifique um limite real, e não meramente procedimental. Os limites determinados no Chile, quando confrontados, indicam que há sinergia entre eles e a proposta de controle de gastos e de contenção de doações exorbitantes. São apenas duas as circunscrições nas quais uma doação, feita dentro do limite previstos pela lei, poderá representar 10%[52] ou mais da arrecadação de um candidato a senador; e em nenhuma delas essa doação significaria mais do que 30% da arrecadação máxima permitida. Para os candidatos à câmara dos deputados, uma doação equivalente ao teto de 19,2 milhões de pesos chilenos não chegaria a 30% em nenhum dos distritos; entretanto, em 59 dos 60, representaria mais de 10%. No caso das eleições presidenciais, doações valor máximo significariam não mais do 7% do total permitido da arrecadação.

Mesmo que o limite de doações não seja capaz de atingir altas proporções dentro do limite de gastos imposto, isso não significa, por si só, que os limites funcionais: é possível que ambos os limites – de doações e de gastos – sejam demasiadamente altos a ponto de não funcionarem como uma limitação nem aos candidatos e nem aos doadores. É esse o caso do Chile. Fazendo aqui a mesma aproximação feita para o caso argentino, de fazer uma aproximação entre o teto de doações e salário-mínimo vigente, descobre-se que a proporção entre os dois é extremamente baixa. O teto para doações mais baixo estabelecido pela chilena – para partidos durante o segundo turno e/ou candidato à presidência em segundo turno – é de 700 unidades de fomento. Isso equivale a aproximadamente 16,8 milhões de pesos chilenos. Já o salário-mínimo vigente na época na instituição da lei, era de 127.500 pesos chilenos. O limite de doação permitido é mais de cento e trinta vezes maior do que o salário-mínimo. Os valores máximos de doação e arrecadação para cargo estão dispostos nas tabelas abaixo:

Os valores máximos de doação e arrecadação para cargo estão dispostos nas tabelas abaixo:

52 A utilização do corte de 10% e 30% para avaliação da concentração de recursos recebidos por uma mesma fonte é feita por Speck e Marciano, em artigo de 2014.

Tabela 2: Tetos para gastos para cada cargo em disputa[53]

Receptor	Valor em Pesos Chilenos	Valor em dólares
Presidente 1º turno	$ 11,130 bilhões	US$ 17,75 milhões
Presidente 2º turno	$ 3,7 bilhão	US$ 5,9 milhões
Senador	De $ 110 a 384 milhões[54] (média de 260 milhões)	De US$ 200 a 694 mil (média de 470 mil)
Deputado	De $ 67 a 211 milhões (média de 116 milhões)	De US$ 121 a 381 mil (média de 210 mil)

Tabela 3: Tetos para doações[55]

Receptor	Valor UFs	Valor em Pesos Chilenos	Valor em dólares
Presidente 1º turno	1.500 UF	$ 36,9 milhões	US$ 59 mil
Presidente 2º turno	700 UF	$ 17,2 milhões	US$ 27,5 mil
Senadores e Deputados	800 UF	$ 19,7 milhões	US$ 31,4 mil
Partidos 1º turno	3.000 UF	$ 73,8 milhões	US$ 117,7 mil
Partidos 2º turno	700 UF	$ 17,2 milhões	US$ 27,5 mil

A prática do financiamento nas últimas duas eleições presidenciais também corroboram o alto valor dos tetos. Nas eleições de 2013, a candidata vitoriosa Michelle Bachelet declarou gastos equivalentes a 5,37 bilhões de pesos chilenos. Evelyn Matthei, candidata que terminou a disputa em segundo lugar, declarou o desembolso de 3,47 bilhões de pesos. O teto de gastos para a disputa presidencial, naquele ano, era superior a 13 bilhões de pesos. Nem mesmo a soma dos gastos das duas candidatas mais votadas e com maiores despesas seria suficiente para bater esse montante. Nas eleições anteriores, de 2009, Sebástian Piñera declarou ter gastado 5,08 bilhões de pesos chilenos, e Eduardo Frei, 3,18 bilhões. Esses dados deixam claro que os tetos de gastos estabelecidos pela lei chilena são altos o suficiente para não representarem, de fato, uma restrição às despesas que os partidos e candidatos se dispõem a realizar[56].

Tendo sido verificada a ineficiência prática dos tetos de doação e de gasto, é preciso

53 Conversões feitas com os mesmos valores e fontes da nota 38. Uma unidade de fomento equivalendo a $ 24.595,28 pesos chilenos. Ou US$ 39,23 dólares, segundo os sites http://valoruf.cl/ e do Banco Central do Brasil.

54 O valor exato para os cargos de Deputado e Senador dependerá sempre da circunscrição na qual a eleição ocorre, uma vez que a população local faz parte do cálculo.

55 Valores aproximados.

56 Apesar de esta análise ser feita apenas usando os dados dos candidatos à presidência, como todos os tetos são definidos pelo número de eleitores no distrito eleitoral da disputa e através do valor da Unidade de Fomento, a análise é cabível por demonstrar que o valor que se permite gastar por eleitor é muito mais alto do que o valor que os candidatos são capazes de gastar.

ainda investigar o impacto que o financiamento público direto oferecido pelo estado chileno tem sobre as contas dos candidatos. A tabela 4 mostra a porcentagem da arrecadação de cada partido composta por financiamento público direto.

Tabela 4 – Participação do financiamento público direto na arrecadação total de cada partido nas eleições de 2009[57]

Concertación de Partidos por la Democracia				**Coalición por el Cambio**			**Não Coligado**
Partido Democráta Cristão	Partido Socialista	Partido por la Democracia	Partido Radical Socialdemócrata	Partido Regionalista Independiente	Renovación Nacional	Unión Democrática Independiente	Partido Humanista
13,1%	29,0%	10,9%	14,8%	3,6%	8,1	5,3%	7,8%

A primeira vista é fácil perceber que entre os partidos que se coligam na Concertación de Partidos por la Democracia, a participação dos recursos públicos tem maior significância do que para os partidos da Coalición por el Cambio e do que para o Partido Humanista. Mesmo assim, apenas para o Partido Socialista, do qual provinha a até então presidenta chilena Michelle Bachelet, é único para o qual os fundos públicos representam realmente uma fatia grande da arrecadação. Isso se deve, em grande parte, pelo fato de a presidenta ter atingido, no primeiro turno das eleições 2005-2006, a marca de 45,95% dos votos contra apenas 25,41% de Sebástian Piñera, o que garantiu a seu partido uma parcela consideravelmente maior dos recursos públicos destinados à campanha presidencial de 2009.

O importante de ser notado é que, tirando a média, apenas 11,5% de todos os recursos gastos nas campanhas são provenientes do Estado. Claramente, não fazem parte dessa conta nenhuma das formas de financiamento público indireto, como a isenção tarifária e o horário eleitoral gratuito. Mesmo assim a dimensão que é dada ao financiamento público no Chile e a sua participação nas contas apresentadas pelos partidos é bastante parca e insuficiente para que possa ser considerada um incentivo forte à emancipação dos partidos à necessidade de angariar recursos na iniciativa privada e ao aumento da competição entre os candidatos. Desta forma, a legislação proposta pela lei 19.884 através da criação de um financiamento público direto e do estabelecimento de tetos para gastos e doações, contribuem pouquíssimo para a promoção de competitividade, independência e equidade.

Já para o ano de 2013, parece ter havido um aumento substancial no volume de

57 Dados retirados de Agostini (2012) p. 23.

recursos públicos investidos no financiamento das campanhas. Segundo dados do Serviço Eleitoral chileno, 39% de todos os gastos com campanhas declarados, tem como sua fonte o próprio Estado. Como essa cifra consta nas declarações de gastos dos partidos, fica evidente que não faz parte da conta os financiamentos públicos indiretos e nem a concessão de tempo de propaganda na televisão. Claramente o aumento nessa concessão torna o dinheiro proveniente do erário muito mais significativo do que antes, passando então a ser, agora sim, um elemento promotor de independência financeira e política para os partidos e de maior competitividade para os candidatos.

No que toca à transparência, há um curto avanço com a imposição de um valor a partir do qual as doações não mais poderiam ser anônimas, tendo que ter, então, sua origem identificada. O teto de vinte unidades de fomento para o anonimato é ainda um teto alto, que equivale aproximadamente oitocentos dólares. Todavia, apenas a obrigação de as grandes doações terem sua procedência identificada já é uma melhoria significante na perseguição de maior transparência para as contas e, sobretudo, para identificar – mesmo que posteriormente – as alianças que se estabelecem entre os partidos/candidatos e os financiadores.

Assim, apesar de prever regulamentações que, em tese, ajudam a impulsionar o desenvolvimento desses quatro valores democráticos, a realidade é que a lei 19.884 faz isso de modo extremamente limitado, não podendo ser concebida como um salto qualitativo autêntico, mas meramente o início de uma legislação ainda incipiente sobre o tema e que não toca nos problemas objetivos da dinâmica do financiamento local

6.2.4 Lei nº 20.053/2005 – Modifica a Lei nº 19.884 Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral

A última lei aprovada no Chile, modificando a Lei Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral, adiciona ao financiamento público direto o repasse de recursos aos candidatos à presidência da república, que só passaram as ser contemplados com esse direito a partir das eleições de 2005-2006. A inclusão desse financiamento sem dúvidas tenderia a produzir impactos positivos na competitividade dos candidatos e na independência partidária se compararmos contextos nos quais ele inexistente com contextos nos quais ele é operante. Entretanto, a análise feita anteriormente, sobre o impacto sobre a participação do financiamento público nas contas dos partidos, amparou-se em dados que já continham o

repasse de dinheiro público aos candidatos presidenciais, de forma que a inclusão desse benefício em nada altera a discussão já feita sobre sua insuficiência. Assim, apesar de a Lei 20.053 trazer um incentivo a esses dois valores, já é sabido que sua inclusão ainda é uma ajuda pequena aos partidos e candidatos.

Se sua antecessora conseguiu fazer um modesto avanço na transparência das contas partidárias, esta lei é sem sombra de dúvidas um retrocesso no tema. Apesar de determinar que o Serviço Eleitoral deverá disponibilizar online todos os dados para acesso público e irrestrito, também aumentou a faixa de doações que serão consideradas de caráter reservado. Passam a ser reservadas doações a partir de 20 UF ($ 490.000 / US$ 780) que não ultrapassem, para candidatos a prefeitos e vereadores, 600 UF ($ 15.360.000 ou US$ 24.400), para candidatos a deputado ou senadores, 800 UF ($ 19.680.000 ou US$ 31.300) e para candidatos à presidência, 1.500 UF ($ 369.000.000 ou US$ 590.000). Valores que podem ser considerados altos para não terem suas fontes identificadas pelo público, constituindo assim um retrocesso em relação a sua antecessora, na qual eram reservadas apenas as doações entre 20 e 600 UF.

Sobre isso, o central é que, se às pequenas doações é permitido o anonimato total, as doações reservadas se situam em um intervalo amplíssimo de valores, submetidos a um teto alto o suficiente para que a maior parte das doações realizadas às campanhas seja incluída nessa categoria. Segundo o Serviço Eleitoral chileno, 90% das doações privadas realizadas para as campanhas eleitorais de 2013 são de caráter reservado. Ou seja, apenas 10% dos recursos privados que entram nas campanhas têm a sua origem anunciada ao eleitor. Não é à toa que Fuentes (2003) afirma que o financiamento de campanhas eleitorais no Chile é “fundamentalmente privado e anônimo”. Tudo isso denota um grande número de repasses sobre os quais os dados não são disponíveis para consulta nem mesmo posteriormente ao pleito.

Em poucas palavras, a aprovação dessa lei propiciou maior autonomia financeira aos partidos incluindo o financiamento público para os candidatos a presidência, melhorando com isso as condições de independência e de competitividade, mas funcionou também como um retrocesso explícito em termos de transparência das contas das campanhas.

6.2.5 Síntese

Diferentemente do caminho seguido pela Argentina, a trajetória chilena não tem uma lei que possa ser considerada um "salto qualitativo". Em grande parte pela dificuldade de se instaurarem modificações constitucionais no país – dado os entraves fixados por Pinochet –, as modificações nas leis de financiamento das campanhas eleitorais do Chile não são feitas através de textos longos e que versam sobre diversos pontos, mas por meio de pequenas legislações que tratam de assuntos pontuais, construindo assim com um corpo completo aos poucos.

A primeira lei outorgado, de 1987, versava sobre tão poucos pontos do financiamento de campanhas e de forma tão frouxa, que marca o início da regulamentação do tema apenas temporalmente, mas não pode ser de forma alguma ser considerada uma legislação efetiva.

A segunda lei, de 1988, foi responsável por inaugurar a implementação de direitos e deveres dos partidos e dos candidatos durante o processo eleitoral. A implementação de um horário eleitoral gratuito e a proibição de exibição de propagandas pagas na televisão são modelos consistentes de se auxiliar na produção de um cenário mais competitivo entre os candidatos e de conceder maior independência financeira aos partidos. Inicia-se assim, a construção desses dois valores através dos textos legais – e ainda assim, raso.

Já a lei de 2003 foi a que trouxe maior número de modificações simultâneas e de implementações inéditas sobre o assunto. Em primeiro lugar, trouxe benefícios à transparência pondo fim à permissão de que doações de qualquer volume pudessem ser. Em segundo, criou um financiamento público direto, e a imposição de tetos para as doações e para os gastos eleitorais são, no papel, boas maneiras de estimular a competitividade e a independência dos partidos, tanto no sentido financeiro quanto do sentido político.

A questão crucial referente a esta lei é que os limites por ela estabelecidos são exageradamente altos para funcionarem como barreiras reais aos gastos e às doações. Como demonstrado na análise já feita, eles são incapazes de limitar os gastos dos candidatos, que declaram gastos muito inferiores ao valor máximo permitido, e de conter doações em volumes exacerbados, já que, em alguns casos, as doações podem ultrapassar meio milhão de dólares. Desta formas essas medidas funcionam como regras no papel, mas não impõem na prática.

Por fim, a última lei que modifica as regras do financiamento das campanhas eleitorais no Chile incrementa o cenário competitivo e dotado de maior independência para os partidos,

mas retrocede imensuravelmente no quesito transparência, fazendo que a maior parte absoluta das doações às campanhas não tenham sua fonte identificada e, com isso, tornando impotente, para existência da possibilidade do voto informado, qualquer forma de prestação de contas.

A demonstração mais sucinta da trajetória percorrida pelo Chile em relação aos valores democráticos que balizam o financiamento das campanhas eleitorais demonstra que a legislação não foi satisfatória em aperfeiçoar os quatro valores democráticos.

Sabendo que competitividade está ligada muitos a fatores exógenos ao marco jurídico-legal do financiamento, é produtivo explicar a ausência de firmeza na proposição de medidas que fortaleçam esse valor relacionando-o com o sistema político do país. Esse sistema é notoriamente conhecido como um "sistema de três terços", no qual as três principais coligações partidárias (direita, democracia cristã e esquerda) dividem parcelas mais ou menos paritárias do eleitorado e dos votos[58]. Nesse contexto, a preocupação com a competição pode adquirir duas faces distintas: em uma delas, assume-se a existência de um cenário já competitivo, protagonizado por duas ou três coalizões de partidos e, na outra, entende-se que é benéfico ao sistema inserir novos atores na disputa eleitoral (ou dar maior relevância a atores minoritário já existentes), e dando voz a indivíduos que não se sentem representados por esses três grupos[59].

Juntando esse contexto do sistema partidário ao método eleitoral para o legislativo através do sistema binominal, construído justamente com o intuito de forçar um equilíbrio artificial na distribuição das cadeiras das casas legislativas – e quem tem obtido sucesso nesse propósito –, as chances de eleições chilenas ocorrerem de forma pouco competitiva (ou oligarquizadas) são relativamente baixas. Desta forma, a implementação de competitividade aos candidatos não é uma preocupação central na política chilena.

Os maiores avanços conquistados foram sem sombras de dúvidas na independência financeira dos partidos, através da concessão de um fundo partidário que chega a cobrir 40%

58 Após o término do governo militar chefiado por Augusto Pinochet e a redemocratização chilena, a clivagem dos três terços assumiu uma nova conotação: a disputa entre autoritarismo/democracia, representada sobretudo pelas coligações Concertación e Coalición por el Cambio. Contudo, as duas eleições já realizadas após a morte do ex-general em 2006, dão notas de um paulatino retorno da antiga política dos três terços (RODRIGUEZ, 2010). Nas eleições de 2009, as candidaturas de Marco Enríquez-Ominami e de e Jorge Arrate, que não representavam nenhuma dessas duas coligações, conseguiram respectivamente 20,1% e 6,2% dos votos. Já em 2013, as candidaturas das coalizões "não centrais" somaram 28,28% dos votos válidos.

59 RODRIGUEZ (2010), apontam que também nas duas últimas eleições houve um aumento expressivo da abstenção, e argumenta que isso pode significar o início de uma nova "política de quatro quartos".

dos gastos declarados das campanhas. Um volume que dá margem de manobra suficiente aos partidos para terem maior poder de barganha com a iniciativa privada e serem mais autônomos até mesmo na escolha de quais serão as fontes privadas das quais receberão recursos – podendo assim optar por se aproximar de instituições que tenham estreiteza com seus pressupostos políticos.

Em um sistema de financiamento de campanhas no qual há relativa independência dos partidos, mas que ainda assim é extremamente aberto às emanações do capital privado, é impossível existir equidade entre os cidadãos. A transparência, principalmente após o retrocesso da lei 20.053, encontra-se em um patamar similar ao da década de oitenta, no qual as informações sobre as doações realizadas são restringidas a uma parcela quase descartável da arrecadação total.

O itinerário traçado pelo Chile no desenvolvimento dos valores democráticos que atravessam o financiamento das campanhas eleitorais é, ainda, bastante pequeno. Desde 1987 até hoje os avanços em promoção de competitividade, e de equidade por parte da lei são pequenos e se resumem ao financiamento público, que também é a única medida que faz com que a independência dos partidos tenha dado passos mais largos dos que os demais valores. A legislação encontra-se hoje praticamente estagnada na mesma posição que se encontrava em 1987.

7. Debate com a situação do Brasil hoje, e conclusões

O exposto nesse trabalho nos permite chegar a duas conclusões e fazer um paralelo com o momento vivido no Brasil nos últimos anos. A primeira conclusão é sobre a utilização de valores democráticos como chaves analíticas para as legislações sobre o financiamento de campanhas eleitorais; a segunda sobre a funcionalidade das reformas política e sobre as suas formas de elaboração e aplicação.

Em primeiro lugar, o trabalho demonstra que a utilização dos valores democráticos competitividade, independência, equidade e transparência como chaves de análise das legislações pode ser útil para a compreensão da dinâmica que as reformas tomam em casos bastante diferentes. Argentina e Chile, na busca por mecanismos capazes de conter a escândalos de corrupção e em resposta a crises políticas nacionais, optar por respostas diferentes ao problema. No Chile, o combate passa pela tentativa de imprimir maior independência financeira aos partidos através da minimização das grandes contribuições e do aumento do financiamento público. Já na Argentina, a resposta dada pelo Estado foi no sentido de ampliar a competitividade entre os maiores partidos, forçando uma decantação do sistema partidário e investindo de forma mais pesada em mecanismos de transparência.

Isso não significa, é claro, que esses objetivos tenham sido alcançados. Argentina e Chile, ao longo de quase vinte anos de democracia pós regimes militares, reelaboraram as regras do financiamento de suas campanhas diversas formas. Se na Argentina elas foram capazes de promover algum avanço (mesmo que ainda pequeno) tanto na eficiência da legislação quanto na construção de um processo eleitoral mais democrático e equilibrado, no Chile, esses avanços são mínimos.

Esse fato nos leva à segunda conclusão: que reformas políticas, por mais que sejam instrumentos potencialmente eficientes, não são mágicas. Por mais que alterações na legislação seja um método prático e um tanto quanto óbvio através do qual se pode almejar construir uma nova dinâmica social, é necessário que tenha em conta, ao fazê-las, que elas não têm condições de produzir esses frutos sozinhos. Para que isso ocorra é necessário que haja um contexto fértil parar que os resultados almejados floresçam.

Mas como isso se relaciona com o Brasil?

Discussões sobre reforma política não são uma novidade no Brasil. O termo já vem sendo usado por políticos e por estudiosos no mínimo desde a década de 90, quando o debate entre parlamentarismo e presidencialismo assumiu proeminência na pauta do dia. O tema não cessou após o plebiscito e diversos estudos foram publicados discutindo qual seria o melhor modelo de sistema eleitoral a ser adotado no Brasil pós redemocratização (DIRCEU e IANONI, 1999; SERRA, 1993; TAVARES, 1998). Se o debate já recorrente e incessante desde o fim do regime militar, ganhou ainda maior notoriedade após o pronunciamento da presidente Dilma Rousseff, em 21 Junho de 2013, no qual, após falar sobre a necessidade de se ouvir a voz das ruas, afirma:

> "Brasileiras e brasileiros, precisamos oxigenar o nosso sistema político. Encontrar mecanismos que tornem nossas instituições mais transparentes, mais resistentes ao mal feito e, acima de tudo, mais permeáveis à influência da sociedade. É a cidadania e não o poder econômico que deve ser ouvido em primeiro lugar. Quero contribuir para a construção de uma ampla e profunda reforma política que amplia a participação popular. É um equívoco achar que qualquer pais possa prescindir de partidos e sobretudo do volto popular, base de qualquer processo democrático. Temos de fazer um esforço para que o cidadão tenha mecanismos de controle mais abrangentes sobre os seus representantes. Precisamos muito, mas muito mesmo, de formas mais eficazes de combate à corrupção. (…) A melhor forma de combater a corrupção é com transparência e vigor".

Esse pronunciamento foi o combustível necessário para que a chama do clamor por uma reforma política, que alterasse profundamente o sistema eleitoral e o a dinâmica do financiamento público – vistos ambos como elementos fortemente incentivadores de corrupção no país.

O anseio pela modificação nas regras do jogo culminou na elaboração de um plebiscito (não oficial) puxado por mais de quinhentos movimentos sociais, sindicatos, organizações estudantis e religiosas, ONGs, e instituições tipicamente ligadas à esquerda brasileira[60]. O plebiscito reivindicava a chamada de uma "constituinte exclusiva e soberana sobre o sistema político"[61]. A abertura da possibilidade de se fazer uma constituinte exclusiva, que fosse elaborada, referendada e implementada pelo conjunto da população ganhou ainda mais força junto à população justamente por contrapor a "sociedade civil – justa, correta, e baluarte da

60 http://www.plebiscitoconstituinte.org.br/

61 Na realidade, a possibilidade de uma "Constituinte exclusiva" é inexistente segundo a Constituição brasileira. Pode ser feito um "acordo de cavalheiros" para que a constituinte aberta opte por modificar apenas uma parte da carta magna, mas qualquer constituinte terá sempre autonomia para propor alterações sobre qualquer assunto, inclusive cláusulas pétreas.

democracia e dos bons costumes", à "classe política – desonesta, corrupta, personalista, e fonte da maior parte dos problemas que assolam o país".

Essa interpretação da realidade política brasileira fez com que a reforma política passasse a ser vista como a salvadora da pátria. O método que seria capaz de tirar o país da situação trágica em que se encontra em termos de moralidade e falta de cuidado com a coisa pública. Reivindica-se um reforma sem que se saiba de antemão a) quem a fará; b) como serão indicados os responsáveis por ela; c) o que deve ser alterado; e d) o que deve ser feito de novo. Uma clara fetichização do método baseada em uma visão simplista e descolada de qualquer análise culturalista da política e da própria formação social e política do Brasil, como feita por Sérgio Buarque de Holanda, Darcy Ribeiro, Gilberto Freyre, e Victor Nunes Leal.

Mas diante da leitura do último capítulo a pergunta que paira no ar é: "Reformas políticas funcionam"? A resposta para essa pergunta não é simples e nem monossilábica, mas a experiência de Argentina e Chile demonstra que as expectativas de sucesso não são necessariamente as melhores, e que sua efetividade depende de muito mais coisas do que simplesmente as regras em si. Após a elaboração de, respectivamente, quatro e cinco leis para alterar as regras que regem o financiamento das campanhas eleitorais, nenhum dos dois países conseguiu chegar a um conjunto de mandamentos que funcione como esperado e que seja capaz de auxiliar, adequadamente, no aprofundamento dos valores democráticos que pairam sobre o financiamento eleitoral. Porém, isso não significa que o método seja de todo ineficiente.

Reformulando a pergunta elaborada por Céli Regina Jardim Pinto em seu livro "A Banalidade da Corrupção", podemos trazer à tona a seguinte indagação: "É possível reformar a política reformando a política?". Parafraseando também a resposta dada por Pinto a essa pergunta, sim e não.

Sim, porque a reforma da política pode produzir benefícios claros à dinâmica do financiamento eleitoral. Principalmente se a reforma pensada não como um meramente um novo arranjo legal, mas como um instrumento de aprofundamento da democracia e de fortalecimento dos valores democráticos. Isso não significa, é claro, que a proposta manifesta de fortalecimento desses valores acarretará na efetivação desse propósito. Ótimo exemplo disso é a lei argentina de 2009, que apesar de abertamente buscar aumentar a transparência dos dados em seu próprio nome, cria uma situação na qual esse valor é colocado em posição pior do que antes.

E não, porque as consequências que serão acarretadas com a alteração da legislação não são tão previsíveis quanto um estudo sobre elas pode fazer parecer. A eficiência dessas alterações vai depender não somente do novo texto, mas também da capacidade de as modificações implementadas por ele se fazerem valer. Para que limitações às pessoas físicas sejam frutíferas é necessário que a Receita Federal seja capaz de acompanhar as contas internas das empresas e detectar a realização de transações escusas que venham a fomentar caixas dois dessas empresas, já que as doações por fora da lei são possíveis graças à existência de um meio que torne possível que sejam feitas sem serem detectadas.

A própria ideia de sanções, não discutida em nenhum momento ao longo dessa dissertação, é também primordial para que a lei seja obedecida. O apontamento da impunidade como um dos maiores desafios da lei é também salientado por Speck (2005), quando afirma que o fortalecimento de controle e a aplicação de sanções mais severas por órgãos públicos independentes e capacitados para cumprir esta tarefa é uma das estratégias às quais deve recorrer o Estado que almeje o fim em questão. A incapacidade de identificar, julgar e punir agilmente transgressores – como exemplificado pela lei chilena de 2003 – é um convite à desobediência. Se os riscos de execução das sanções são baixos, ou mesmo quando a própria punição prevista é fraca, pode que ser que a transgressão à lei seja uma prática que valha a pena. Mesmo assim, como aponta Pinto (2011), a punição, sozinha, também não é suficiente para "reduzir a corrupção a níveis residuais". Essa visão é corroborada por Delia Ferreira Rubio, que diz que:

> Resulta indispensable el establecimiento de un sistema de sanciones eficiente para que los límites y las restricciones sean realidad. Si la violación de las reglas sobre financiamiento no trae aparejada sanción alguna – bien porque no existen las sanciones, bien porque el organismo encargado de aplicarlas no lo hace – desaparece uno de los incentivos más importantes para el cumplimiento de las reglas. Dos elementos son esenciales en materia de derecho sancionatorio: a) la razonabilidad de la pena, es decir el equilibrio entre la conducta disvaliosa ya la sanción aplicable; y b) la existencia de escala de penas que permitan al organismo de aplicación regular la sanción en función de las circunstancias particulares de cada caso. (FERREIRA, 2012A, p. 189)

O propósito de apontar a insuficiência de reformas como um método de resolução dos problemas na política, assim como de apontar a criação e aplicação de sanções como forma de fazer a lei ser cumprida, reside na compreensão de que, nas ciências humanas, não existem respostas monocausais a nenhum problema. É preciso, sempre buscar descobrir e entender quais

são as múltiplas faces do poliedro que é a política, e como elas se relacionam. Só assim é possível esboçar um projeto de reformulação conjuntural que seja capaz de dar uma resposta mais completa, pragmática, e funcional às questões levantadas.

Ao se perceber, por exemplo, que o financiamento das campanhas eleitoras é um grande ninho no qual se desova corrupção, é comum se girem holofotes em direção à reforma do sistema de financiamento eleitoral visando acabar com a corrupção sem que se tenha clareza sobre o que deve ser modificado para que se chegue a esse fim, sobre qual é o cenário que se quer construir, e nem sobre o que aquilo que é indispensável para que esse novo cenário seja construído sobre bases sólidas e possa, não apenas realizar-se, mas também perpetuar-se. Como na analogia feita pro Cláudio Couto (2013), a situação é similar à do comensal que, ao sentir o gosto ruim da sopa, brada por uma alteração da receita sem saber apontar quais ingredientes incomodam e, adiciono, nem quais lhes são mais apetitosos.

Assim, sendo a corrupção uma formidável parteira de reformas (Zovatto, 2005) o que se pode esperar das reformas às quais por ela são dadas a luz, são respostas pontuais a processos específicos e muito bem situados no tempo e no espaço. São planejamentos elaborados no calor do momento, quando há clamor público para que o Estado toma atitudes enérgicas para evitar que processos similares ocorram novamente, e quando os representantes legislativos são colocados contra a parede, sendo quase coagidos a dar respostas imediatas e mostrarem-se eficientes em suas atribuições. Nessas situações, quando se elaboram textos normativos por obrigação, com pressa, e sem a devida análise conjuntura e definição de metas, faz-se o que é *possível*, e não necessariamente o que é *melhor.*

O argumento aqui não é que reformas políticas não podem ser incentivadas por processos de corrupção. É lógico que podem e, como se sabe, comumente são. Mas que é necessário que elas sejam acompanhadas, de antemão, por uma leitura da realidade política local que seja capaz de avaliar a) quais são os principais problemas que devem ser corrigidos; b) quais as metas que a reforma objetiva alcançar; c) quais são as melhores formas através das quais essas metas podem ser alcançadas; e d) qual é a plataforma necessária para que o cumprimento dessas metas possa se perpetuar. Preencher essas quatro exigências é o meio que deve ser utilizado para que a legislação que será criada seja realmente eficiente, realista, e não se torne letra morta.

Assim, uma reforma deve, mais do que significar uma resposta imediata à população que

exige mudança, ser um instrumento de aprofundamento da democracia e de valores democráticos. Mais do que reagir a escândalos, boas reformas políticas devem perseguir ideais.

Referências Bibliográficas

AGOSTINI, Cláudio (2012). "Financiamiento de la Política en Chile: Campañas Electorales 2009-2010", Working Papers wp_026, Adolfo Ibáñez University, School of Government.

ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). Temas de Direito Eleitoral no século XXI. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 315-354.

ARGENTINA. Partidos Políticos Ley 23.298 y normas reglamentarias y complementarias. Câmara de Diputados de la Nación. Disponível online em: http://www1.diputados.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/23298%20Partidos%20Pol%C3%ADticos.pdf Acessada em 11 de Outubro de 2013.

ARGENTINA. Ley de Financiamiento de Partidos Políticos, nº 26.215. Disponível em:http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/legislacion/Argentina/3ley_finaciamiento_partidos_politicos.pdf Acessada em 11 de Outubro de 2013.

ARGENTINA. Ley de democratizacion de la representación política, la transparencia, y la equidade electoral, nº 26.571. Disponível online em: http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/dine/infogral/archivos_legislacion/Ley_26571_.pdf Acessada em 11 de Outubro de 2013.

ARGENTINA. Ministério del Interior y Transporte – Módulo Optativo: Proceso de Reforma Política em Argentina; período 2009-2012. Disponível em: http://www.youblisher.com/p/410674-Proceso-de-Reforma-Politica-en-Argentina/

AYRES, Ian . "Should Campaign Donors Be Identified?", Yale Law School John M. Olin Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy Working Paper Series, 2001

BIBLIOTECA do Congresso Nacional do Chile, Histórico da Lei número 20.053.

BOURDOUKAN, Adla Y., *"O Bolso e a Urna: Financiamento Político em Perspectiva Comparada*". Tese de doutorado, USP, 2009.

CARAMANI, Daniele (2003): The End of Silent Elections. The Birth of Electoral Competition, 1832–1915. Party Politics, 9, issue 4, p. 411-443.

CASTRO, M. M. M.; **NUNES,** F. “Candidatos corruptos são punidos? *Accountability* na eleição brasileira de 2006”. Opinião Pública, Campinas, vol. 20, nº 1, abril, 2014, p. 26-48.

CHILE, Decreto-Lei nº 40. – Reglamenta operaciones reajustables de los bancos de fomento. Santiago, 2 de Janeiro de 1967

CHILE, Decreto-Lei nº 830. – Sobre codigo tributário. Publicado en el Diario Oficial de 31 de dezembro de 1974.

CHILE, Lei Orgânica Constitucional de Partidos Políticos – nº 18.603. Promulgada em 11 de Março de 1987 e publicada no Diário Oficial em 23 de Março de 1987.

CHILE, Lei Orgânica Constitucional Sobre Votações Populares e Escrutínios – nº 18.700. Promulgada em 19 de Abril de 1988 e publicada no Diário Oficial em 06 de Maio de 1988.

CHILE, Lei Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral – nº 19.884. Promulgada em 07 de Julho de 2003 e publicada no Diário Oficial em 05 de Agosto de 2003.

CHILE, Lei número 19.963 – “Modifica a Lei número 18.884, Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral, estabelecendo sanções e os procedimentos para suas aplicações”. Promulgada em 18 de Agosto de 2004 e publicada no Diário Oficial em 26 de Agosto de 2004.

CHILE, Lei número 20.053 – “Modifica a Lei número 18.884, Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral”. Promulgada em 05 de Setembro de 2005 e publicada no Diário Oficial em 06 de Setembro de 2005.]

COUTO, Cláudio. “A reforma politica e sua repercussão na mídia”. Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.20-25, Out. 2013.

DAHL, Robert A.. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DIRCEU, José; **IANONI**, Marcus. Reforma política: Instituições e democracia no Brasil atual. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

ESPANHA, Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

FERREIRA, Lara M., “Cifras e votos: uma relação democrática?: Análise das propostas de

reforma do sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil à luz da teoria da democracia deliberativa-participativa". Dissertação de mestrado, UFMG, 2012.

FERREIRA, Délia Rubio. "El control del financiamiento de los partidos em Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley?", *Documentos de Trabajo*, nº 292, Buenos Aires, Universidad del CEMA, 2005a.

_____. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. Novos Estudos CEBRAP, n. 73, p. 6-16, nov. 2005b.

_____. "Financiamiento de los partidos políticos en Argentina"; presentación realizada en el seminario "La legislación comparada sobre financiación de los partidos políticos", Montevideo, Uruguay, 27-28 de noviembre de 2007.

_____. "Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento político". en Cuaderno Capel Nº 57: Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales, IIDH-Capel, San José de Costa Rica, setiembre 2012, pp. 175-190.

_____. "Finaciamiento de los partidos políticos em Argentina: Modelo 2012", *In:* Revista ELECCIONES, Vol. 11, nº 12, Jan./Dez. 2012

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 65-94, 2011.

FUENTES, Claudio (2003). Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos – Chile. Disponível online em:
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1593/27.pdf

FUENTES, Claudio (2004). Como perder una oportunidad en política. El caso de la ley de financiamiento electoral en Chile. *In*: Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter)nacionales. Carolina Stefoni ed. Santiago: FLACSO-Chile. 2004.

FUENTES, Claudio (2011). "Financiación de partidos políticos en Chile". *In:* **GUTIERREZ**, Pablo y **ZOVATTO**, Daniel (org.) "Financiamiento de los partidos políticos en América Latina".Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de Estados Americanos, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2011.

GRINER, Steven; ZOVATTO, Daniel (2004). De Las Normas A Las Buenas Prácticas - El desafío del financiamiento político en América Latina. San José de Costa Rica: Organización de Estados Americanos.

LEITE, Adailton Amaral; **SANTOS,** Manoel Leonardo. Voto, parlamento e políticas públicas: instituições políticas em Pernambuco. Recife, Ed. Universitária da UFPE, 2010.

LINS, Juan J. E **STEPAN**, Alfred. A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul. Paz e Terra, 1999.

MANCUSO, W. P.; **SPECK,** B. W.. Financiamento de campanhas e prestação de contas. Cadernos ADENAUER (São Paulo), v. 15, p. 1-15, 2014.

MARTINS, Renato. Chile: a democracia e os limites do consenso. Lua Nova [online]. 2000, n.49, pp. 65-85.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. in: Mauss, M. Sociologia e Antropologia. São Paulo, Cosac Naif, 2003.

MÉXICO, Código Federal de Instituiciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990. En vigor a partir del 16 de agosto de 1990.

NAVIA, Patricio (2004), "Modernización del Estado y financiamiento de la política: Una crisis que se transformó en oportunidad", en Carolina Stefoni (ed.), *Chile 2003–2004: Los nuevos escenarios (inter)nacionales* Santiago, FLACSO.

PASTOR, Daniel (2004), "Origins of the chilean binominal election system". Revista de Ciencia Política, Santiago, 2004, vol.24, no.1, p.38-57.

PEIXOTO, Vitor de M. (2010), Eleições e financiamento de campanhas no Brasil. Tese de doutorado em ciência política. IUPERJ.

PINOCHET, Augusto (1977). Discurso de Chacarillas. Santiago, 9 de Julho de 1977. Discurso de Augusto Pinochet nas Colinas de Chacarillas em comemoração ao dia da Juventude. Acessado em 24/04/2014 e disponível online em:
http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Chacarillas

PINTO, Céli Regina J.. A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2011.

PRATS, Mariana L.; **COGLIANO,** Natalia C. – "A última reforma política na Argentina em 2009: abordando as explicações além da lei formal" *In:* Conexão Política, Teresina, Ano 1, n. 1:

79-103, jul./dez. 2012.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. Novos Estudos Cebrap, n. 9, p. 36-46, Julho de 1984.

REIS, Bruno P. W., "Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas no Brasil: Desventuras do Poder Legislativo sob um Hiperpresidencialismo Consociativo", *in* Oliven, Ruben George; Ridenti, Marcelo Ridenti e Brandão, Gildo Marçal (orgs.), *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo, Aderaldo & Rothschild Editores/Anpocs, 2008.

RODRIGUEZ, Letícia R., As eleições da mudança: Chile 2009/2010. *In:* Em Debate, Belo Horizonte, v.2, n.2, p. 13-19, fev. 2010

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *In:* RENNÓ, Lucio (org.). "Reforma Política Lições da História Recente". São Paulo: FGV, 2006, p.135 – 153.

SANSEVERINO, Francisco Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral: entre o público e o privado. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). Temas de Direito Eleitoral no século XXI. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 251-270

SCARROW, Susan. "Carrots and Sticks, Chickens and Eggs: Understanding Variations In Party Finance Regulatory Regimes" paper for International Political Science Association / European Consortium for Political Research joint conference, São Paulo, Brazil, February 2011, and conference on Electoral Reform and Political Representation, Washington University in St. Louis, March 2011.

SERRA, José. "Reforma Politica No Brasil: Parlamentarismo X Presidencialismo". São Paulo, Editora Contexto, 1993.

SILVA, Glauco P. da, "Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a Câmara Federal no Brasil". Opinião Pública, Campinas, vol. 19, nº 2, novembro de 2013, p. 403-429.

SOARES, Gláucio. A. D., & RENNÓ, Lúcio. Introdução: projetos de reforma política na Câmara dos Deputados. *In*: _____. (orgs.). *Reforma política*: lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

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. 123-159

_____. Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: **Reforma Política no Brasil**. Leonardo Avritzer, Fátima Anastásia (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 153-158.

_____. Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. Em Debate (Belo Horizonte), v. 2, p. 6-13, 2010.

_____. O dinheiro e a política no Brasil. Le Monde Diplomatique Le Monde Diplomatique Brasil, Maio 2010, p. 6-7

SPECK, B. W.; **MANCUSO,** W. P.. O financiamento político nas eleições brasileiras: Um panorama geral. Texto apresentado no GT "Financiamento político no Brasil: o impacto do dinheiro sobre partidos, eleições, candidatos e representantes" do 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Outubro de 2011.

SPECK, Bruno W.; **MANCUSO,** Wagner P. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito de 2012. Cadernos Adenauer Vol. 14, No. 2, p. 109-126, 2013.

SPECK, Bruno; **MARCIANO,** João Luiz P. (2014) "O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas". Texto a ser publicado em coletânea pela Camara dos Deputados.

TAROUCO, Gabriela da Silva. "Partidos e oposição nos estados: o ambiente da competição na arena eleitoral". Caderno CRH, Salvador, v. 25, nº 66, p. 573-585, Set./Dez. 2012.

TAVARES, J. A. Giusti. "Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasieleiro". Porto Alegre, Mercado Aberto, 1988.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. "Control Ciudadano del Financiamiento Político. Una guía práctica sobre experiencias y desafios.", Berlín, 2007.

TRINDADE, Fernando. Financiamento Eleitoral e Pluralismo Político. Revista de Informação Legislativa – Senado Federal do Brasil, volume 41, nº 161, jan/mar. Brasília. 2004.

VALENZUELA, J. Samuel (1997), "La Constituición de 1980 y el inicio de la redemocratización em Chile". Kellogg Institute, Working papers #242. South Bend, IN: University of Notre Dame.

YANEZ, Bernardo Navarrete e **AMIGO,** Giovana Gómez. La *reforma administrativa como reacción a una crisis política*. El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). *Tékhne (*online). 2009, n.11, pp. 91-125.

ZOVATTO, Daniel. *Dinero y política en América Latina*. San Jose, Costa Rica: FLASCO, 2004.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento de partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada *in* Opinião Pública, Nº 2 Vol. XI. Campinas: CESOP, 2005, p. 287-336.

ZOVATTO, Daniel; **OROZCO HENRÍQUEZ,** J. Jesús. *Reforma política y electoral en América Latina* 1978-2007: *Lectura regional comparada*. Ciudad Universitaria, D.F. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008

ANEXO 1 – LISTA DOS PRINCIPAIS ESCÂNDALOS ENFRENTADOS EM RELAÇÃO AO FINANCIAMENTO POLÍTICO EM ALGUNS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

Problemas enfrentados em relação ao financiamento político (principais escândalos)		
País	**Manipulação de eleições (violência, fraude, clientelismo)**	**Escândalos de financiamento político (doações suspeitas, ligações com crime, desigualdade)**
Argentina	Desde a redemocratização 1983 não há grandes problemas em relação a fraudes eleitorais. Nas províncias, administração eleitoral independente, há relatos isolados de falsificação de documentos de eleitores e compra de votos.	Desde anos 90 denúncia referentes a financiamento político Problema das fundações que facilitam financiamento ilegal 1991 – divergência entre declarações de financiadores e partido (caso Bunge y Born) 1996 – denúncias referente a suposto financiamento de Líbia 2001 – denúncias sobre ligação entre candidatura Duhalde e Ortega com cartel de narcotraficantes no México
Bolívia	Até a introdução da Corte Eleitoral independente em 1991 as denúncias de fraude eleitoral eram freqüentes, mas não foram comprovadas legalmente após a criação do novo órgão, as acusações cessaram	Desde a redemocratização repetidos escândalos com acusações de envolvimento de tráfico de drogas em financiamento político, envolvendo freqüentemente Roberto Suarez, "Rey de la Cocaina" 1989 – caso *narcovideos* envolvendo partido ADN 1994 – *narcovinculos* envolvendo partido MIR (com condenação pelo Supremo Tribunal em 2000)
Brasil	Relatos de falsificação de documentos eleitorais e de fraudes na apuração apareceram frequentemente desde as eleições de 1982, consideradas o início da abertura eleitoral estes relatos somente cessam com a introdução do processo da votação e apuração eletrônica, iniciado em 1996 e completado em 2000. Relatos sobre a compra de votos continuam e, segundo alguns dados empíricos, atingem 6% dos eleitores em eleições municipais e 3% em eleições nacionais	Grande escândalo de financiamento com impeachment do presidente Collor em 1992, envolvendo ex-tesoureiro da campanha e posterior intermediário de favores governamentais a empresas Em 1994 houve outro escândalo em torno de financiamento de campanhas eleitorais de Paulo Maluf por empresas, proibido pela legislação da época

Chile	—	Caso Coimas, investigado desde 2001, envolvendo parlamentares, ministérios e empresários, subornos privados e financiamento político
Colômbia	A integridade do processo eleitoral é seriamente prejudicada por violência política; ameaça contra candidatos em 1/5 dos municípios; violência contra eleitores por parte da guerrilha e de paramilitares.	1994 – escândalo do narco-financiamento envolvendo Presidente Samper (resultou no Processo 8000), maior escândalo do país.
Equador	2000 – recontagem dos votos em duas províncias é negada, alegando a falta de verbas 2000 – fraude na eleição, envolvendo justiça eleitoral provincial; posteriormente alteração do resultado e punição dos membros da justiça	Durante campanha presidencial de 1998 Jamil Mahuad recebe apoio financeiro do banqueiro Fernando Aspiazu. Após a eleição governo Mahuad socorre o banco durante crise financeira. O banqueiro é acusado e preso, e o ex-presidente foge para Estados Unidos
Guatemala	Desde a redemocratização em 1986 e a criação do Tribunal Eleitoral independente não houve grandes escândalos de manipulação dos processos eleitorais	O presidente Afonso Portillo recebeu financiamento do banqueiro Francisco Alvarado que tem ampla influência sobre governo, até estas ligações se tornarem públicas. Freqüentemente acusações mútuas dos adversários políticos a respeito de recursos ilícitos do narcotráfico
Panamá	Não houve maiores escândalos, envolvendo a integridade das eleições nos anos 90 principalmente devido ao poder e a independência (?) do Tribunal Eleitoral	Nos anos 90 houve um escândalo de financiamento pelo narcotráfico, envolvendo ex-presidente Ernesto Pérez Balladares
Peru	As manipulações do processo eleitoral foram parte do governo Fujimori, incluindo a manipulação do sistema eleitoral, dos órgãos de controle, dos competidores e eleitores. O ápice destas manipulações é atingido nas eleições de 2000, com a utilização de recursos públicos pelo partido do governo e da violência contra a oposição. Após a fuga de Fujimori as eleições de 2001 são avaliadas como livres e competitivas pelos observadores internacionais.	No governo Fujimori, escândalos de financiamento estavam mais ligados a abuso de recursos públicos em favor de candidatos oficiais do que ao financiamento privado
Venezuela		1999 – escândalo Kobe Steel, envolvendo doações de empresa japonesa a candidatos presidenciais; foi abafado, pois gerente da empresa destruiu as provas 2002 – escândalo de financiamento anônimo, envolvendo Banco Biscaya e partido *Movimiento Quinta República*

ANEXO 2 – TABELA SÍNTESE DAS MODIFICAÇÕES NAS LEGISLAÇÕES ARGENTINAS DIVIDIDAS POR TEMA

Doações privadas às campanhas eleitorais	
Lei 23.298/85 e outros decretos	Proíbe doações de empresas públicas; concessionárias de serviços ou obras do Estado; que explorem jogos de azar; oriundas de pessoas que tenha sido obrigadas a fazê-la; e de organizações sindicais, profissionais e patronais.
Lei 25.600/02	Proíbe doações de empresas públicas; concessionárias de serviços ou obras do Estado; que explorem jogos de azar; oriundas de pessoas que tenha sido obrigadas a fazê-la; de organizações sindicais, profissionais e patronais; e de pessoas físicas e jurídicas que não tenham sede no país.
Lei 26.125/07	Proíbe doações de empresas públicas; de concessionárias de serviços ou obras do Estado; de exploradores de jogos de azar; oriundas de pessoas que tenha sido obrigadas a fazê-la; de organizações profissionais, sindicais e patronais; de pessoas físicas e jurídicas que não tenham sede no país; de governos ou entidades públicas estrangeiras.
Lei 26.571/09	Mantém todas as proibições previstas por sua predecessora e acrescenta a proibição a qualquer doação de pessoas jurídicas.

Tetos doações privadas	
Lei 23.298/85 e outros decretos	Não prevê.
Lei 25.600/02	Até 1% do gasto total permitido, para doações de pessoas jurídicas, e 0,5% do gasto total permitido para pessoas físicas.
Lei 26.125/07	Até 1% do gasto total permitido, para doações de pessoas jurídicas, e 2% do gasto total permitido para pessoas físicas.
Lei 26.571/09	Não delibera sobre o assunto, mantendo assim vigentes as regras da Lei 26.125/07.

Limite de gastos nas Campanhas eleitorais	
Lei 23.298/85 e outros decretos	Não prevê.
Lei 25.600/02	Um peso ($ 1,00) por eleitor habilitado a votar na eleição para o cargo em disputa. Em segundo turno, trinta centavos de peso ($ 0,30) por eleitor habilitado a votar na eleição para o cargo em disputa. Considera-se que nenhum distrito eleitoral terá menos de quinhentos mil eleitores.
Lei 26.125/07	Um peso e cinquenta centavos ($ 1,50) por eleitor habilitado a votar na eleição para o cargo em disputa. Em segundo turno, cinquenta centavos de peso ($ 0,50) por eleitor habilitado a votar na eleição para o cargo em disputa. Considera-se que nenhum distrito eleitoral terá menos de quinhentos mil eleitores.

Lei 26.571/09	Um módulo eleitoral por eleitor habilitado a votar na eleição para o cargo em disputa. Em segundo turno o teto será metade daquele estabelecido para o primeiro turno. Considera-se que nenhum distrito eleitoral terá menos de quinhentos mil eleitores.

Distribuição do fundo partidário em anos eleitorais	
Lei 23.298/85 e outros decretos	Igual ao dos anos não eleitorais. No entanto, cada partido recebia também cinquenta centavos de austral por voto obtido nas eleições anteriores.
Lei 25.600/02	30% de forma igualitária entre todos os partidos e 70% de forma proporcional ao número de votos obtidos nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados.
Lei 26.125/07	30% de forma igual entre todos os partidos e 70% de forma proporcional à votação nas últimas eleições legislativas apenas entre os partidos que atingiram o mínimo de 1% dos votos válidos. Em caso de segundo turno os partidos competidores receberão 30% dos fundos que foram destinados àquele partido que recebeu maior valor no primeiro turno.
Lei 26.571/09	A divisão é feita através de cálculos diferentes para cada cargo. Porém, em todas elas são divididos 50% de forma igualitária entre todas as listas (ou candidatos) e os outros 50% de proporcional ao número de votos obtidos nas últimas eleições e no número de eleitores de cada distrito.

Subsídio estatal na mídia (Horário eleitoral gratuito)	
Lei 23.298/85 e outros decretos	Não prevê.
Lei 25.600/02	O Ministério do Interior determinaria, no início da campanha, a quantidade total e a duração do Horário Eleitoral Gratuito. O tempo seria dividido de forma igualitária entre todos os partidos e alianças que oficializassem candidaturas.
Lei 26.125/07	Tempo mínimo de 600 horas na TV e 800 horas no rádio para os anos de eleições simultâneas para a presidência e para o legislativo. Nos anos de eleição apenas legislativa, tempo mínimo de 500 horas na TV e 600 nas rádios. 50% do tempo será dividido igualmente entre todos os partidos e 50% de forma proporcional à votação nas últimas eleições legislativas apenas entre os partidos que atingiram o mínimo de 1% dos votos válidos.
Lei 26.571/09	Os serviços de comunicação são obrigados a ceder 10% de sua programação para fins eleitorais. 50% do tempo será dividido igualmente entre todos os partidos que apresentem candidatos e 50% de forma proporcional à votação nas últimas eleições legislativas. Em caso de segundo turno os partidos competidores receberão 50% do tempo que foi destinado àquele partido que recebeu mais tempo no primeiro turno.

Financiamento público indireto	
Lei 23.298/85 e outros decretos	Isenção de impostos sobre bens móveis, imóveis e de renda, de posse ou usufruto dos partidos. Subsídio para a impressão de boletas sem definição de valor.
Lei 25.600/02	Isenção de impostos sobre bens móveis, imóveis e de renda, de posse ou usufruto

	dos partidos. Subsídio para a impressão de boletas com valor a ser definido pelo Ministério do Interior no início das campanhas.
Lei 26.125/07	Isenção de impostos sobre bens móveis, imóveis e de renda, de posse ou usufruto dos partidos. Subsídio para a impressão de boletas com valor suficiente para imprimir uma boleta por eleitor registrado no distrito.
Lei 26.571/09	Isenção de impostos sobre bens móveis, imóveis e de renda, de posse ou usufruto dos partidos. Subsídio para a impressão de boletas com valor suficiente para imprimir uma boleta e meia por eleitor registrado no distrito.

Compra de tempo na mídia (rádio/TV)	
Lei 23.298/85 e outros decretos	Não proíbe.
Lei 25.600/02	Não proíbe.
Lei 26.125/07	Permite.
Lei 26.571/09	Proíbe.

Prestação de contas	
Lei 23.298/85 e outros decretos	Deverá ser apresentada em até 60 dias após o fim das eleições.
Lei 25.600/02	Deverá ser apresentada em até 60 dias após o fim das eleições.
Lei 26.125/07	Deverá ser apresentada duas vezes: uma em até 10 dias antes do início das eleições e outra em até 90 dias após o fim das eleições.
Lei 26.571/09	Não delibera sobre o assunto, mantendo assim vigentes as regras da Lei 26.125/07.

Doações Anônimas às Campanhas	
Lei 23.298/85 e outros decretos	Proibidas. Exceto através de coletas populares.
Lei 25.600/02	Proíbe.
Lei 26.125/07	Proíbe.
Lei 26.571/09	Proíbe.

ANEXO 3 – TABELA SÍNTESE DAS MODIFICAÇÕES NAS LEGISLAÇÕES CHILENAS DIVIDIDAS POR TEMA

Fontes de doações privadas	
Lei nº 18.603 e Lei nº 18.700[62]	Proibia apenas doações de origem estrangeira. Qualquer outra fonte de recursos poderia realizar doações.
Lei nº 19.884	Partidos e candidatos não podiam receber doações oriundas de órgãos da administração estatal; de empresas do Estado; de empresas que o Estado ou que empresas estatais tenham participação; de qualquer pessoa jurídica que receba subvenções ou contribuições do Estado – sempre que esses recursos representem quinze por cento ou mais de sua renda anual nos últimos três anos; das empresas que sejam contratadas pelo Estado para provisão de bens ou realização de serviços e obras, quando os contratos entre ambos representarem quarenta por cento ou mais do total de seu faturamento anual nos últimos três anos. De pessoas jurídicas que durante a campanha estejam postulando a licitações públicas, e de pessoas jurídicas de direito público ou privado sem fins lucrativos, tendo como única exceção os próprios partidos políticos.

Tetos doações privadas	
Lei nº 18.603 e Lei nº 18.700	Não previa.
Lei nº 19.884	Mil unidades de fomento para um candidato, ou soma de dez mil unidades de fomento para partidos ou conjunto de candidatos. Os tetos valiam tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas.

Limite de gastos nas Campanhas eleitorais	
Lei nº 18.603 e Lei nº 18.700	Não previa.
Lei nº 19.884	Determinado por cargo através de um conta que inclui um valor fixo inicial e a multiplicação de frações de unidades de fomento pelo número de eleitores habilitados a votar no candidato.

Financiamento público direto	
Lei nº 18.603 e Lei nº 18.700	Não existia.
Lei nº 19.884	Inexistente para as eleições presidenciais. Para as demais eleições (senadores,

62 Optou-se por manter as leis 18.603 e 18.700 juntas nessas tabelas comparativas por dois motivos: primeiro, pelo fato de serem as duas leis pequenas e que deliberam sobre poucos assuntos; segundo, pelo pequeno espaço de tempo que as separa (Março de 1987 e Maio de 1988).

	deputados e prefeitos) cada partido que apresentasse candidatos receberia valor equivalente ao número de votos recebidos na última eleição pra o cargo, multiplicado pelo equivalente em pesos a um por cento do valor fixado para as unidades de fomento.
Lei nº 20.053	Passa a ser concedido também aos candidatos presidenciais. Será feito retroativamente e não poderá ultrapassar o limite de três centésimos de unidade de fomento por voto obtido pelo candidato, no primeiro turno. Em caso de segundo turno, o valor decresce a um centésimo de unidade de fomento por voto obtido. Para os demais cargos, mantém-se as regras da lei 19.884.

Financiamento público indireto	
Lei nº 18.603 e Lei nº 18.700	Isenção de impostos sobre os documentos necessários para a formação, fusão, e alteração de nome, símbolo, declaração de princípios e estatuto dos partidos.
Lei nº 19.884	Mantém o financiamento previsto por suas antecessoras.

Subsídio estatal na mídia (Horário eleitoral gratuito)	
Lei nº 18.603 e Lei nº 18.700	Não previsto na lei 18.603, mas criado pela lei 18.700: trinta minutos em anos de eleições únicas e quarenta e cinco minutos nos anos em que as eleições presidenciais e legislativas coincidissem. O tempo era divido igualmente entre todos os candidatos à presidência e, para os candidatos ao legislativos, proporcionalmente ao número de votos conquistados pelos partidos nas eleições anteriores.
Lei nº 19.884	Não trata do assunto, mantendo-se a proibição prevista pela lei 18.700

Compra de tempo na mídia (rádio/TV)	
Lei nº 18.603 e Lei nº 18.700	Não regulamentada pela lei 18.603 e proibida pela lei 18.700
Lei nº 19.884	Não trata do assunto, mantendo-se a proibição prevista pela lei 18.700

Prestação de contas	
Lei nº 18.603	Os partidos deviam manter livros de contas com entrada e saída de recursos, assim como os documentos que os respaldassem, para avaliação anual. A não apresentação das contas ou sua refuta por parte do Serviço Eleitoral eram punidas com multa.
Lei nº 19.884	Deviam ser apresentadas ao Diretor do Serviço Eleitoral, em até trinta dias após o término das eleições, contendo todas entradas e saídas de recursos efetivadas na campanha.
Lei nº 20.053	Passa a ser obrigatória a divulgação das contas na internet pelo Serviço Eleitoral.

Doações Anônimas às Campanhas

Lei nº 18.603 e Lei nº 18.700	Não eram proibidas.
Lei nº 19.884	Apenas doações menores que vinte unidades de fomento. Nenhum candidato pode ter mais do que 20% de sua arrecadação proveniente de fontes anônimas.