

39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

**GT 11: DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA: POLÍTICA, CULTURA E
SOCIEDADE**

**REFORMA POLÍTICA E APROFUNDAMENTO DEMOCRÁTICO NA
AMÉRICA LATINA: OS CASOS DE CHILE E ARGENTINA**

AUTOR: MARCELO B. M. BOREL

Caxambu/MG

Outubro – 2015

Resumo: O trabalho faz uma análise das reformas políticas promovidas por Argentina e Chile em suas legislações específicas sobre o tema do financiamento de campanhas eleitorais, desde a década de 80, discutindo como o desenvolvimento histórico dessas leis atua apoiando ou preterindo o desenvolvimento dos valores democráticos que permeiam as discussões e a prática do financiamento eleitoral. Entende-se que os valores inerentes à questão são a) a *equidade* entre os eleitores, diminuindo a assimetria de expressão de preferências políticas e de influência no pleito; b) a *competitividade* entre candidatos, evitando que arrecadação e gastos permitam prever os resultados eleitorais; c) a *independência* dos partidos, garantindo que não seja necessário estabelecer relações clientelísticas com financiadores em troca de recursos; e d) a *transparência*, disponibilizando publicamente dados sobre os financiamentos privados. Objetiva-se, então, entender os impactos de cada lei sobre o fortalecimento ou enfraquecimento desses valores, colaborando ou não para tornar as eleições mais competitivas, equânimes, independentes, transparentes e, com isso, aprofundando a democracia em cada um desses países.

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 desde os anos noventa.

Dados colhidos por Daniel Zovatto (2008) relativos a dezoito dos vinte países que compõem a América Latina¹ 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-americanos².

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. 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 no qual o país se encontra, expurgando dele a corrupção que julga ser epidêmica. 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: na busca por esse reforma, 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 e que vise acalmar os ânimos do povo; mas, ao contrário, é imprescindível que ela seja a expressão de um projeto político bem elaborado

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

que intente cumprir objetivos claros e bem 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 e, conseqüentemente, contribuindo para aprofundar as democracias em cada um desses países.

Sob a luz de estudos de caso sobre as reformas políticas realizadas por Argentina e Chile em seus sistemas de financiamento de campanhas eleitorais, o artigo se propõe a discutir a efetividade da reforma política como um método de aprofundamento da democracia. Busca observar o impacto dessas reformas em suas respectivas democracias através da ética da promoção de valores democráticos e averiguar se, de fato, a reforma política é um recurso pertinente para solucionar os problemas políticos diagnosticados pela comunidade política e pela sociedade civil como centrais em seus contextos nacionais.

Posteriormente, amparada na análise das experiências argentina e chilena, será feito um rápido paralelo com o caso brasileiro, no qual diversas “mini reformas” já foram realizadas e onde a cada dia a reforma política assume papel mais proeminente nos debates públicos como um método de “refundação” da dinâmica política do país, visando dar fim ao aparente processo de recrudescimento de escândalos de corrupção.

2. REFORMAS NAS LEIS DE FINANCIAMENTO ELEITORAL

A primeira parte desse artigo se empenhará em fazer uma revisão do processo de modificação das leis que regem o financiamento partidário e o financiamento de campanhas eleitorais na Argentina e no Chile. As análises serão focadas em variáveis que cobrem as condições de entrada e saída de recursos financeiros nos partidos e em suas campanhas. Essas variáveis serão divididas em três grupos: aportes públicos; aportes privados; e a saída de recursos. As variáveis dentro de cada um desses grupos serão: a) como são regulamentadas as doações privadas às campanhas? Existe teto de doações?; b) são permitidas doações anônimas?; c) existem limites para os gastos de campanha?; d) existe subsídio estatal na mídia?; e) existem outros tipos de financiamento público além do subsídio na mídia?; f) é permitido comprar tempo nos veículos de comunicação (TV e rádio)?; e g) como é distribuído o fundo partidário?

2.1 O CASO ARGENTINO

Ao longo dos últimos doze anos o sistema eleitoral argentino sofreu diversas modificações nas regras que regem o financiamento de seus partidos políticos e campanhas eleitorais. Desde o processo de redemocratização do país, diversas leis versaram sobre o assunto, a começar pela Lei Orgânica de Partidos Políticos (Lei 23.298/85), que data ainda de 1985 – dois anos depois da redemocratização do país. Posteriormente, foram sancionadas as leis 25.600 em 2002, e a 26.215 em 2006 – ambas chamadas de Lei de Financiamento dos Partidos Políticos – e, por fim, em 2009, a Lei de

democratização da representação política, da transparência e da equidade eleitoral”, de número 26.571. No tempo que decorre entre 1985 e 2009 diversos outros textos legais sobre essa temática, a maioria em forma de decretos, foram também criados. Todos, contudo, de menor impacto e importância, de forma que apenas esses quatro textos principais serão apresentados nesse trabalho.

Como o próprio nome demonstra, 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. Apesar dessa característica constitutiva dilatada, que lhe dá ares de uma diretriz ampla, geral e menos específica, dispõe de artigos que tratam, mesmo que de forma embrionária, de duas questões fortemente relacionadas ao financiamento político: o financiamento público e a permissão de doações privadas para campanhas eleitorais.

Em relação à entrada de recursos nas campanhas, permitia a doação por pessoas jurídicas – mesmo sem sede no país – sem submetê-las a um teto. O estado disponibilizava financiamento direto público através de um fundo partidário, e indireto através da isenção de alguns impostos, e de uma verba para a impressão de cédulas eleitorais⁴. O fundo partidário era dividido 20% de forma igualitária entre todos os partidos e 80% de forma proporcional ao número de votos obtidos nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados. No que toca à saída de recursos, não havia nenhum limite ao volume de gastos tampouco quanto à sua forma – permitindo assim que o dinheiro arrecadado fosse gasto com qualquer fim, inclusive para a compra de tempo de propaganda nas emissoras de TV e rádio. Por fim, em termos de transparência, exigia uma prestação de contas sessenta dias após o fim das eleições, e permitia doações anônimas apenas através de coletas populares.

A lei 25.600 de 2002, primeira *Lei de Financiamento de Partidos Políticos*, 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.

Para as doações privadas, ao mesmo tempo que proibiu empresas sem sede no

4 Na Argentina, antes da adoção da urna eletrônica, era responsabilidade de cada partido imprimir as suas próprias cédulas eleitorais.

país de realizar doações, impôs pela primeira vez um teto a seu montante: até 1% do gasto total permitido, para doações de pessoas jurídicas, e 0,5% do gasto total permitido, para pessoas físicas. Isso significa que foi implementado também um volume máximo de recursos que poderiam ser gastos com cada campanha; no caso, um peso por eleitor habilitado a votar no candidato em questão. O financiamento público foi significativamente ampliado com a criação de um horário eleitoral gratuito, distribuído uniformemente entre todos os partidos, e com a alteração da divisão do fundo partidário para 30% de forma igualitária e 70% de forma proporcional. As doações anônimas passaram a ser completamente proibidas. As regras sobre as prestações de contas não foram alteradas. A compra de tempo de propaganda na televisão e nas rádios continuou desregulamentada, o que na prática, significa que não eram ainda proibidas.

Já a segunda *Lei de Financiamento de Partidos Políticos*, nº 26.215/2007, diferentemente de sua antecessora, 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. Atualizaram-se os tetos de doações, que passaram a ser fixados em até 1% do gasto total permitido, para doações de pessoas jurídicas, e 2% do gasto total permitido para doações de pessoas físicas; a distribuição do tempo do horário eleitoral gratuito, que passou a ser feita 50% de igual e 50% de forma proporcional; e o limite de gastos das campanhas, que passou a ser de \$1,5 por eleitora habilitado a votar no candidato em questão, no primeiro turno, e \$ 0,5 no segundo turno.

Fora as atualizações nos valores supracitados, as novidades implementadas por essa lei foram a permissão expressa em texto de compra de tempo de propaganda eleitoral nas emissoras de rádio de TV, e a cobrança de uma prestação de contas prévia antes do início das campanhas, contando com as doações que já foram realizadas aos partidos. A proibição às doações anônimas, por sua vez, permaneceu intacta.

Por fim, a *Lei de Democratização da Representação Política, Transparência e Equidade Eleitoral* (26.571/09), trouxe inovações significativas. No que toca ao financiamento eleitoral, a alteração mais significativa implementada por esta lei foi a completa proibição de qualquer doação financeira por parte de pessoas jurídicas. Aliado a isso, houve também aumento de 50% nos recursos destinados pelo Estado aos partidos para a impressão de cédulas eleitorais. Os tetos para as doações de pessoas físicas,

contudo, não sofreram alterações. No que toca aos gastos, os limites passaram a ser determinados por módulos eleitorais, sendo o teto um módulo⁵ para cada eleitor habilitado a votar no candidato para o qual se determina o teto. Para o caso de segundo turno, metade do valor auferido para o primeiro. As proibições em relação à compra de tempo de propaganda nas televisões e nas rádios, e à realização de doações anônimas, permaneceram inalteradas.

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.

2.2 O CASO CHILENO

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 – todos inseridos no título 5 da Lei 18.603, que se chama “Do financiamento dos

5 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. Nas eleições de 2011, um módulo eleitoral equivalia a \$3,044 pesos. Para as eleições de 2015 o valor de um módulo será \$5,392.

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, um financiamento público indireto através da isenção de alguns impostos, e a necessidade de manter um livro de contas, anualmente, para todos partidos.

A *Lei Orgânica Constitucional Sobre Votações Populares e Escrutínios*, número 18.700, de 1988, implementou modificações significativas. Em primeiro lugar, criou um horário eleitoral gratuito de 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 dividido igualmente entre todos os candidatos à presidência e, para os candidatos ao legislativo, proporcionalmente ao número de votos conquistados pelos partidos nas eleições anteriores. Em segundo lugar, proibiu a compra de tempo de propaganda eleitoral nas emissoras de rádio e TV, limitando a propaganda eleitoral nesses veículos àquela disponibilizada pelo Estado.

Já a *Lei Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral – nº 19.884*, trouxe às campanhas eleitorais chilenas uma série novas regulamentações, funcionando como uma primeira tentativa institucional de regulamente de forma sistemática o fluxo de dinheiro para as campanhas. O primeiro passo nessa direção foi a proibição de doações oriundas de uma série de fontes, sobretudo empresas estatais e empresas privadas em prestação de serviços ao Estado – dentro de alguns critérios de faturamento.

Para fins de cálculo dos limites de doação, arrecadação e de gastos permitidos, passou-se a utilizar como padrão as Unidades de Fomento⁶. Diante disso, os tetos de gasto passaram a ser definidos pela multiplicação de frações de unidades de fomento pelo

6 “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 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 24 de Setembro de 2015 era de \$ 25.311,55 pesos chilenos. Ou US\$ 36,08 dólares – segundo a câmbio do mesmo dia feito pelo site do Banco Central do Brasil.

número de eleitores habilitados a votar no candidato, somadas a um valor fixo inicial – o valor inicial e a fração da unidade de fomento por eleitor, varia de acordo com os cargos. Nas eleições para a Câmara dos Deputados, por exemplo, o limite é dado pela soma de mil e quinhentas unidades de fomento à multiplicação de três centésimos de unidade de fomento, multiplicadas pelo número de eleitores inscritos no registro eleitoral do respectivo distrito. Os limites de doação foram estabelecidos em mil unidades de fomento para um mesmo candidato, e dez mil unidades de fomento para partidos ou conjunto de candidatos, e valiam tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas.

Em termos de financiamento público, o horário eleitoral foi mantido exatamente como previsto pela lei 18.700. Adicionou-se, porém, um financiamento público direto pago aos candidatos após o término das eleições, calculado pela multiplicação do valor de um por cento da unidade de fomento pelo número de votos obtidos. Esse financiamento direto não era concedido aos candidatos à presidência.

Já no que toca à transparência, passaram a se cobradas prestações de contas que deveriam 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. Doações menores que vinte unidades de fomento podiam ser feitas de forma anônima, contudo, um mesmo candidato não podia ter mais do que vinte por cento de sua arrecadação anonimada. E doações que se situem entre vinte e seiscentas unidades de fomento terão “caráter reservado”⁷.

A última lei chilena, datada de 2005, modifica a sua antecessora em apenas três aspectos. Em primeiro lugar, passa a conceder financiamento público direto também para os candidatos à presidência, obedecendo o limite de três centésimos de unidade de fomento por voto obtido pelo candidato no primeiro turno, e um centésimo por voto obtido no segundo turno. Em segundo lugar, aumenta o limite do valor que poderão ter as doações anônimas de vinte unidades de fomento, para até 600 UF para candidatos a vereador ou prefeitos, 800 para Deputado ou Senador, e 1500 para presidentes. Por fim,

7 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.

passou a ser obrigatória a divulgação das contas dos candidatos e dos partidos, na internet, pelo Serviço Eleitoral.

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 para 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.

O exposto até aqui demonstra que no intervalo entre a promulgação das primeiras leis que versam sobre o financiamento das campanhas eleitorais e a implementação das regras que vigoram hoje, travou-se um longo debate em ambos os países desse tema.

Ao controlar a entrada de recursos nas campanhas através de tetos para as doações e do controle de fontes, e a saída de recursos através de tetos de gastos e da proibição de compra de propaganda em emissoras de rádio e TV, tanto Chile quanto Argentina saíram de um cenário no qual havia uma altíssima permeabilidade no sistema de financiamento eleitoral às influências do capital privado e caminharam a passos largos para a elaboração de um conjunto de regras que, a olho nu, parece impor fortes barreiras a essas influências e auxiliar consideravelmente na construção de uma política mais democrática. O aumento nas imposições a respeito da transparência nos dois casos – sobretudo na Argentina –, também apontam para essas conclusões.

Contudo, é imprescindível que levemos em conta, analiticamente, que leis não falam e não funcionam por si sós. O êxito no cumprimento de seus propósitos depende da capacidade do Estado de fazer com as modificações implementadas se façam valer, e de como elas serão apropriadas pelos atores políticos que participam do jogo. Isso significa

afirmar que as mais belas leis já escritas podem perder todo o seu encanto quando obrigadas a enfrentar a realidade mundana. Ou, mais pragmaticamente, que o forma como cada lei impacta na democracia local – no sentido de aprofundá-la ou de corrompê-la –, não depende apenas do texto normativo, mas de como ela *realmente funciona*.

Diante disso, a próxima parte do texto irá debater a questão do financiamento das campanhas eleitorais interpretando-o 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. A princípio, serão delimitados os quatro valores – *competição, independência, equidade e transparência* – buscando explicar a importância de cada um deles para a democracia para, em um próximo momento, analisar as reformas de Chile e Argentina segundo essa chave valorativa – e não mais normativa.

3. VALORES DEMOCRÁTICOS E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

Ao se utilizar a democracia como peso para qualquer forma de análise, deve-se sempre ter em mente que esta não é um fato que se realiza, mas que se constrói incessantemente, cotidianamente. Desta forma, ao se discutir o sistema de financiamento eleitoral pela chave dos valores democráticos, e não pelo viés normativo, insere-se no debate uma preocupação com o fato de este poder ser mais ou menos democrático. Mais ou menos permissivo às influências do capital do privado; mais ou menos aberto à participação popular – e incentivador ou não desta –; mais ou menos transparente, etc. Em outras palavras, os sistemas de financiamento das campanhas eleitorais podem ter diferentes impactos na construção da democracia e serem dotados de diferentes capacidades de produzir democratização.

Desta forma, qualquer proposta de reforma política toca invariavelmente na questão da ampliação ou da contração da democracia. 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. Nesse sentido, quando se fala em reformas no financiamento de campanhas eleitorais, são quatro os valores que devem ser considerados: a *competitividade* entre os candidatos; a *independência* dos partidos políticos; a *equidade* entre os eleitores; a *transparência* nas informações sobre as contas prestadas e sobre os candidatos que disputam o pleito.

A noção de *competição* pode assumir dois significados diferentes. A primeira delas, mais próxima da literatura sobre individualismo metodológico, é a de que cada candidato deve se fazer mais competitivo em relação a seus concorrentes, aumentando assim as suas possibilidades de sucesso no pleito. O conceito de *competição* com o qual esse trabalho dialogará, contudo, é outro. Confere-se aqui ao termo, a acepção de formatação de um ambiente eleitoral no qual um ou poucos candidatos não sejam capazes de destacar-se em relação aos demais de tal forma que os resultados eleitorais possam ser previstos, em decorrência da arrecadação e dos gastos de campanha, com alto grau de confiabilidade, antes do escrutínio. Ampara-se esse entendimento na perspectiva adotada 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.

A tentativa de produzir um cenário competitivo remede invariavelmente à necessidade de se criar controle sobre os “mercado de financiamento”, visando evitar que hajam candidatos com arredações e gastos desproporcionalmente maiores que os demais. Assim, ao se relacionar as variáveis que compõem os sistemas de financiamento de campanha com a competição, observa-se que a construção desse se beneficiará de medidas que visem impor limites tanto à entrada quanto à de saída de recursos privados, e de medidas que aumentem a independência financeira dos partidos, como o aumento do financiamento público.

A ideia de *independência* também pode aparecer com duas conotações distintas. Nesse caso, contudo, ambas estão incluídas no entendimento que aqui se propõe da

independência como um valor democrático. Em primeiro lugar, independência significa defender os partidos da necessidade impiedosa de se buscar recursos na iniciativa privada para que possa tocar as suas tarefas cotidianas e as suas campanhas eleitorais. Diante da centralidade que ocupam os recursos financeiros nas campanhas eleitorais, a ausência de uma fonte própria (ou pública) capaz de fornecer capital suficiente para cobrir suas despesas, os partidos políticos ficam dependentes de grandes doações da iniciativa privada (sobretudo empresas) para que possam lançar seus candidatos ao pleito competitivamente.

A segunda matriz que compõe a ideia de independência, derivada da primeira, remete a uma tentativa de evitar que sejam construídos vínculos espúrios de reciprocidade entre os agentes financiadores e os candidatos/partidos por eles financiados. 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 cara⁸”. 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.

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 de ser recorrer ao financiamento privado para tornar-se competitivo, e/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.

Similar ao que foi dito em relação à *competição*, a *independência* dos partidos também cresce à medida que se controla o fluxo de entrada de recursos privados e que se aumentam os recursos públicos destinados a campanha. No caso, limitar a entrada de recursos privados é dificultar a possibilidade de “compra” de uma candidatura por

8 MAUSS, 2003, p. 24.

grandes fontes de financiamento. E aumentar o direcionamento de recursos públicos para as campanhas significa diminuir a necessidade de busca de capital privado.

Já a ideia de *equidade* se aplica não aos partidos, mas aos eleitores, e é entendida como a concessão de possibilidades, oportunidades, e instrumentos equânimes de influência nos resultados eleitorais, para todos os cidadãos. A doação de recursos financeiros a uma campanha eleitoral é, sem sombra de dúvidas, uma forma de exprimir apoio e concordância política em seu favor. E uma vez há uma forte correlação entre gasto de campanha e sucesso eleitoral, (Leite e Santos, 2010; Peixoto, 2010; Samuels, 2006; Speck e Mancuso, 2011), é possível afirmar que essas doações são uma forma de influenciar no resultado das eleições distribuída de forma bastante desigual entre o eleitorado. Esse raciocínio mostra-se ainda mais certo quando o sistema de financiamento permite que pessoas jurídicas realizem doações, e quando se tratam de países com altos índices de desigualdade social.

A expressão de preferências políticas nas democracias contemporâneas costuma ser vinculada ao voto, que tem peso igual nas urnas independentemente de quem o deposite, o que justifica a máxima republicana de “uma cabeça um voto” – denotando a igualdade de todos os eleitores de decidir sobre quem será ou não eleito. Contudo, a existência de uma segunda forma de agir em favor de seus candidatos, distribuída de forma tão desigual quanto a renda, coloca em xeque essa paridade. Desta forma, a equidade entre os eleitores é um valor no sentido de minimizar (ou, na melhor das hipóteses, impedir) a transformação de desigualdades econômicas em desigualdades políticas legitimadas pelo próprio sistema político-eleitoral.

Diante desse raciocínio, a *equidade* entre os cidadãos é talvez o valor que mais obviamente se deteriora diante de sistemas nos quais há alta permissividade em relação ao financiamento privado, sobretudo o empresarial. Diferentemente da *competição* e da *equidade*, entretanto, não parece ganhar robustez com a ampliação do financiamento público. E se o faz com a limitação de saída de recursos, é de forma indireta, como subproduto do controle sobre a eficácia de recursos privados.

O quarto valor, a transparência, também se apresenta com duas feições distintas e

complementares: ambas como instrumentos de controle dos candidatos por parte do eleitorado. A primeira função inerente à transparência é permitir que os eleitores tenham ciência de quais são os grupos de interesse que atuam por detrás de cada candidatura. A divulgação de informações sobre as arrecadações dos candidatos, ainda durante o período de campanha, permite que o eleitorado exerça aquilo que comumente se chama de “voto informado”, utilizando esses dados como um elemento a ser ponderado na hora de decidir sobre o voto.

A segunda atribuição que se confere à transparência é a do combate à corrupção. Uma vez que se tem ampla divulgação e conhecimento público sobre quem financia a quem, aumenta-se a possibilidade de controle e de verificação factual de eventuais favorecimentos, por intermédio dos partidos e candidatos, a seus financiadores. Permite-se, com isso, que essa troca de favores seja averiguada, acompanhada, e posteriormente punida através do exercício de *accountability vertical*⁹. Susan Scarrow (2011), 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-buying¹⁰”. A divulgação ampla de dados e informações sobre os candidatos têm ganhado cada vez mais destaque como um instrumento moderno de combate à corrupção.

No que toca à sua relação com as variáveis que compõem o sistema de financiamento eleitoral, a transparência se vincula fortemente apenas àquelas que foram mencionadas como mecanismos de acesso a dados: prestações de contas, proibição de anonimato, e a divulgação pública dos dados de entrada e saída de recursos. Proibições quanto à entrada de recursos privados, e limitações de gastos, atuariam apenas facilitando a verificação das prestações de contas por parte da justiça eleitoral.

9 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 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.

10 “Visa limitar a influência do dinheiro na política através da divulgação dos vínculos entre partidos e seus doadores, dando aos eleitores a oportunidade de punir os partidos caso não gostem das aparentes compras de influência” – Tradução livre do autor.

Tendo como base a definição desses quatro valores, assim como as suas relações com as variáveis que compõem o sistema de financiamento de campanhas eleitorais, o próximo passo na será 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.

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

6.1 O CAMINHO ARGENTINO

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. Era incapaz de promover positivamente qualquer 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. 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. É necessário pontuar que a determinação de valores limites que podem ser doados aos ou gastos pelos partidos, apesar de serem essencialmente positivas, não necessariamente são operantes 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, conseqüentemente, 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 dobro¹¹.

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.

São três os maiores investimentos da lei de 2007 na promoção dos valores. O primeiro é a criação de uma cláusula de barreira, que amplia a competitividade entre os partidos nacionais minimamente representativos. Se essa medida é tipicamente vista como oligarquizante, quando contextualizada no sistema partidário argentino, no qual

11 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.

existiam, à época 746 partidos – 33 de caráter nacional –, funciona como uma forma de fortalecer aqueles partidos que, entre centenas, são capazes de ter o mínimo de representação. O segundo, é a duplicação nos tetos de doações de pessoas físicas e o corte, pela metade, do teto para doações de pessoas jurídicas, aumentando drasticamente a importância estratégica de doações de pessoas físicas para as campanhas. Incentiva-se assim uma aproximação dos partidos à sociedade civil, e um maior enraizamento e identificação dos partidos na base eleitoral – desdobramentos positivos para o sistema partidário. Essa diminuição da influência que pode ser desempenhada por pessoas jurídicas é também uma forma de aumentar a equidade entre os cidadãos e de garantir um maior grau de independência política dos partidos. O terceiro é a exigência de uma prestação de contas 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. 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, já traz 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, e de minar a independência política dos partidos, cai por terra na nova legislação. 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.

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 e tornando letra morta grande parte das regulamentações sobre o financiamento.

Por fim, há um claro retrocesso 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.

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 dias¹². 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

12 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).

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 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 (2012), 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, conseqüentemente, a maior parte dos incentivos legais que se dão à competitividade, à independência e à equidade.

6.2 O CAMINHO CHILENO

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 – frente aos 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 outorgada, 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 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 cerceada 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, de independência financeira e política para os partidos, de equidade entre os eleitores, e de transparência.

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.

Já a lei de 2003 foi a que trouxe maior número de modificações simultâneas e de implementações inéditas sobre o assunto. Em primeiro lugar, criou um financiamento público direto distribuído entre os candidatos de forma estritamente proporcional à votação recebida nas eleições atuais. Em segundo, impôs tetos às doações e às arrecadações dos partidos. Em terceiro, trouxe benefícios à transparência estabelecendo um valor máximo para que doações pudessem ser feitas de forma anônima.

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 incentivos 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.

A criação de um financiamento público direto distribuído de forma estritamente proporcional ao desempenho dos candidatos na mesma eleição permite maior flexibilidade na distribuição dos recursos e garante que cada partido terá, inevitavelmente, uma pequena fatia desse financiamento. Já 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. Essas medidas auxiliam tanto na promoção de competição quando na de independência. No primeiro caso, os tetos para doações e gastos, são um empecilho para o destacamento de candidatos que, fora isso, seriam capazes de arrecadar e gastar fundos exageradamente maiores que os demais concorrentes. No segundo caso, a criação de um financiamento público – forma mais óbvia de se conferir maior independência aos partidos – reduz o volume de dinheiro que poderá ser arrecadado pelos candidatos na iniciativa privada. Reduz, simultaneamente, o poder de barganha desses financiadores para com os candidatos e partidos, garantindo-os assim maior independência financeira e política.

Já a equidade 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.

No que toca à transparência, há um curto avanço com a imposição de um valor a partir do qual as doações não poderiam mais ser anônimas, passando então a ter obrigatoriamente 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 significativa na perseguição de maior transparência para as contas e, especialmente, para identificar – mesmo que posteriormente – as alianças que se estabelecem entre os partidos/candidatos e os financiadores

Por fim, a última lei que modifica as regras do financiamento das campanhas eleitorais no Chile incrementa o cenário competitivo dotando os partidos de maior independência através da ampliação do financiamento público para os candidatos à

presidência. Todavia, 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 necessidade de divulgação das contas em meio online, que passa a ser obrigatória, tem, com isso, sua eficiência drasticamente limitada.

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 a muitos 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 votos¹³. 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 grupos¹⁴.

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

13 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 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.

14 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”.

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, segundo as prestações de contas dos candidatos à presidência, 40% 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 emanções 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.

5. APONTAMENTOS FINAIS

Em ambos os países o cenário final produzido pelas reformas é, em teoria, bastante positivo. Limita-se a entrada de recursos privados, há um financiamento público significativo, as possibilidades de gastos não são irrestritas, havendo limites tanto quantitativos como formais à sua execução e existem exigências – principalmente na

Argentina – de transparência sobre os dados. Uma vez que todos esses elementos se façam operar de fato, teríamos arquitetados dois sistemas de financiamento de campanhas muito funcionais e consideravelmente democráticos. Assim, não há como não dizer que as alterações nas regras desde a década de oitenta para não foram significativas.

A análise dos dados nos dois países é, entretanto, desanimadora, e os avanços em todos os quatro valores que perpassam a regulamentação do financiamento de campanhas é ainda incipiente. Nos dois casos estudados as prestações de contas são de baixíssima confiança, denotando a insuficiência das medidas de transparências; e, na ausência de todos esses três valores, a desigualdade política entre os eleitores também não foi colocada em xeque. Essa constatação pode levar a dois apontamentos distintos: ou os tetos para arrecadação e gastos são altos o suficiente para não serem capazes de funcionar como uma limitação de fato, ou os tetos para doações e as limitações quanto às fontes permitidas de doar não estão sendo devidamente respeitadas. Em qualquer uma das situações o *output* é o mesmo: o enfraquecimento de todos os quatro valores.

Entra aqui o elemento principal que unifica, sociologicamente, os casos de Argentina e Chile: as principais reformas elaboradas por ambos foram fruto de escândalos de corrupção e de crises políticas. Todo o exposto permiti-nos chegar a duas conclusões.

Primeiramente, evidencia-se a eficiência da análise dos sistemas de financiamento de campanhas eleitorais através de uma ótica democrática, e não por sua normatividade, diante do objetivo de entender os impactos desse conjunto de regras na própria democracia. 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.

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 diagnósticos similares, formatando assim as particularidades inerentes a cada um dos países e a seus sistemas partidários e eleitorais.

Em segundo lugar, demonstra-se 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 um contexto fértil para que os resultados almejados floresçam.

Em sua maior parte motivadas pela descoberta de esquemas de corrupção, reformas políticas costuma ser 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 tome 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*.

Desta forma, 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.

Apontar os limites 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 eleitoral é um grande ninho no qual se desova corrupção, é comum que se girem holofotes em direção à sua reforma, 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.

Isso significa dizer que o sucesso de reformas políticas está fortemente vinculado a seu planejamento. É fundamental que sejam acompanhadas 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.

Desta maneira, uma reforma deve, mais do que significar uma resposta imediata à população que exige mudança, ser instrumento de aprofundamento da democracia. Mais do que uma reação a escândalos, boas reformas políticas devem perseguir ideais.

BIBLIOGRAFIA

BOREL, Marcelo. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais: os casos de Argentina e Chile. Campinas, SP: [s.n.], 2015. Dissertação de mestrado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

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, v. 20, nº 1, abril, 2014, p. 26-48.

AGOSTINI, Cláudio (2012). "Financiamiento de la Política en Chile: Campañas Electorales 2009-2010", *Working Papers*, 26, Adolfo Ibáñez University, School of Government.

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

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 código tributário. Publicado en el Diario Oficial de 31 de dezembro de 1974.

CHILE, Lei Orgânica Constitucional de Partidos Políticos – nº 18.603. Promulgada em 11/03/1987 e publicada no Diário Oficial em 23/03/1987.

CHILE, Lei Orgânica Constitucional Sobre Votações Populares e Escrutínios – nº 18.700. Promulgada em 19/04/1988 e publicada no Diário Oficial em 06/05/1988.

CHILE, Lei Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral – nº 19.884. Promulgada em 07/07/2003 e publicada no Diário Oficial em 05/08/2003.

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.

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

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

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)nacionais. Carolina Stefoni ed. Santiago: FLACSO-Chile. 2004.

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

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

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

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

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.

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.

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; **MARCIANO**, João Luiz P. (2014) "O perfil da Camara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanha". *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.

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

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. Opinião Pública, v. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005.