
O dinheiro e as organizações políticas: regulações e realidade na América Latina

JUAN RIAL

1. O tema e sua relevância

Com o domínio quase exclusivo do capitalismo como forma de organização econômica no mundo, a relação entre dinheiro e política foi, é e continuará sendo muito relevante para a estabilidade dos regimes políticos.¹ Toda atividade política corrente, toda campanha eleitoral têm como referência um gasto, um orçamento e a necessidade de arrecadar fundos. As organizações políticas da América Latina não são alheias a essa necessidade, mas muitas delas dificilmente podem ser caracterizadas como partidos.

Em um modelo ideal, os partidos agrupam interesses, desenvolvem alternativas de política e, em geral, constituem o principal enlace entre os cidadãos e o governo.

Os partidos deveriam cumprir as seguintes tarefas em um sistema político: arregimentar militantes e eleitores para levar adiante disputas pelos cargos representativos em um Estado; capacitar

1 Giovanni Sartori destaca a respeito que “(...) mais do que nenhum outro fator (...) é a disputa entre partidos com recursos equilibrados (políticos, humanos, econômicos) o que gera democracia.” (SARTORI, 1992:197)

candidatos e militantes, que exercerão cargos públicos, e dar-lhes um espaço de ação para obter experiência; depois de mobilizar os eleitores, participar em disputas eleitorais nas quais podem ganhar ou perder; e, de acordo com os resultados, compor os gabinetes de governo e as diversas bancadas parlamentares.

Os fatos, entretanto, indicam que diante dos problemas de falta de eficiência dos governos, diante das dificuldades para combater adequadamente a pobreza, a indigência, e diante da percepção da desigualdade crescente, os cidadãos, respondendo a “primings” ou “frames”,² e muitas das organizações políticas assumiram posições “antipolíticas” e “antipartido”. Assim, em alguns países da região latino-americana, se produziu a destruição do sistema partidário, substituído por um grande e heterogêneo número de atores que compõem os restos desses partidos, os movimentos políticos – muitos deles agrupados em torno de uma personalidade – e as novas formas corporativas e/ou “primitivas” de representação (como exemplo, nos eferimos às “comunidades indígenas” da Bolívia).

A razão de ser exposta se ajusta a uma realidade na qual atuam partidos que, em maior ou menor grau, estão em crise em toda a região – ainda que a institucionalidade formal os continue considerando peças-chave – e na qual, em muitos casos, não foram implantados substratos legais para a expressão das novas organizações, obrigando-as a continuar a figurar como “partidos”.

O bom funcionamento dos partidos – no que se refere à sua organização e ao desejado profissionalismo, à sua base de financiamento e sustentação – tem um impacto direto na efetividade do restante do sistema político. Atingi-lo pressupõe fontes de financiamento. Entretanto, na crise dos partidos também influi,

2 Esses conceitos poderiam ser traduzidos como “impressão” ou “enquadramentos”, e significam marcos dentro dos quais se move a opinião pública relativamente a determinado tema, uma vez que tal tema passe a ser de domínio público por essa ação dos meios de comunicação, a partir de idéias primárias sobre o mesmo.

desfavoravelmente, a procura de financiamento. Os cidadãos o entendem como uma intromissão excessiva do dinheiro na política e acreditam que o custo da política não se justifica. Assim, no Equador, foi votada uma lei de gasto eleitoral que chegou a limitar a pouco mais de US\$ 50.000,00 o gasto de uma campanha para a prefeitura de Quito e, proporcionalmente, em algumas prefeituras, a máxima quantia a ser gasta era de US\$ 7,00!!

É certo que há pressões do setor empresarial que quer que seu dinheiro investido em organizações políticas sirva a seus interesses. Também são conhecidas as denúncias referentes a doações associadas a dinheiros ilícitos. O desprestígio dos partidos e o “cinismo do cidadão”, que não vê vantagens em participar da política ou que, diante da oportunidade de obtê-las, as procura, leva à compra de votos e ao crescimento incessante das campanhas nos meios de comunicação. A idéia de que todo político é corrupto já está enraizada na opinião pública da região.

Angelo Panebianco, um estudioso dos partidos, aponta que o dinheiro dos partidos é um assunto relevante, não só pelas quantias envolvidas ou por suas fontes de origem, mas porque estes se tornaram a coluna vertebral do Estado democrático. Utilizando uma fórmula publicitária da moda, podemos dizer que, apesar de a democracia não ter preço, ela tem um custo de funcionamento, e isso ressalta a necessidade de controlar o dinheiro usado para fazer funcionar o sistema democrático, para que o dinheiro não controle o sistema. Maurice Duverger, já faz bastante tempo, antes desses tempos de “antipolítica” e “antipartido”, afirmou que “a democracia não está ameaçada pelo regime de partidos, mas sim pelo financiamento destes”.

Isso ocorre principalmente em Estados de direito enfraquecidos, nos quais a “informalidade” presente não só acontece no âmbito da política, mas também da economia, com uma crescente concentração de poder econômico e com a “propriedade” dos meios de comunicação em mãos de poderosos concessionários, que atuam como donos e não como licitantes de um bem público.

2. As normas legais e o dinheiro na política

As normas jurídicas devem:

- Estabelecer regras que permitam uma disputa equitativa entre as organizações políticas. Devem ser asseguradas oportunidades a todos os que concorrem na arena política por cargos governamentais e representativos. Também deve ser assegurada a abertura desse jogo, de modo a facilitar o ingresso de novos partidos no cenário político.
- Tentar reduzir a pressão dos grupos empresariais muito fortes sobre partidos ou organizações políticas existentes. Também se deve procurar um acesso equitativo aos meios de comunicação, em particular à televisão, que, como é sabido, costuma ser a responsável pelos maiores gastos de toda campanha política eleitoral.
- Contribuir para sanear a imagem das organizações políticas, obrigando-as a divulgar suas fontes de financiamento, os mecanismos que utilizam e como administram os gastos correntes e de campanha.
- Fortalecer os partidos e as organizações políticas em geral, de modo que estes ganhem “formalidade” em sua estrutura e se convertam em atores responsáveis, com vocação de permanência no tempo e não em meros agregados informais para a disputa de uma eleição próxima.
- Assegurar que, quando são usados fundos públicos para as atividades correntes ou campanhas eleitorais, os mesmos sejam empregados de forma adequada.

Não existe um sistema de financiamento único, ideal, funcional a todos os países e situações. A história e suas inércias, o contexto político existente no momento de adotar as medidas, as formas institucionais e as fórmulas políticas empregadas condicionarão o sistema a ser adotado em cada país e em cada circunstância histórica.

3. As normas na América Latina – tendências dominantes

Na região se impôs, formalmente, um sistema de financiamento misto, pelo qual as organizações e partidos políticos recebem recursos públicos e privados para financiar suas campanhas eleitorais e/ou para custear seus gastos de funcionamento ordinário. Só a Venezuela não tem um sistema de financiamento público. Entretanto, na maioria dos países, o financiamento privado prevalece sobre o aporte público.

A maioria dos países conta, dentro de seu financiamento público, com subvenções diretas (em dinheiro ou bônus) ou indiretas, que abarcam um ponto-chave: o acesso gratuito ou subsidiado aos meios de comunicação, assim como isenções de impostos, serviços de correio ou telefones gratuitos ou subsidiados e até cursos de capacitação.

Os métodos de distribuição do financiamento público direto na região são de três tipos: proporcional à força eleitoral, um método combinado – pelo qual uma parte dos recursos é distribuída equitativamente entre todos os partidos e organizações políticas e outra, de acordo com a força eleitoral – e um terceiro método, pelo qual uma parte dos recursos se distribui proporcionalmente à força eleitoral e outra, de acordo com a representação parlamentar. Não há nenhum país em que o financiamento se dê embasado na estrita igualdade.

A força eleitoral pode ser estabelecida pelo número de votos obtidos (na eleição anterior ou na que é motivo de financiamento) ou em número de cadeiras obtidas. A maioria dos países prevê em sua legislação algum tipo de barreira legal para ter acesso ao financiamento público. Esta faz referência, especificamente, a que os elegíveis para o subsídio mencionado obtenham um percentual mínimo de votos ou tenham representação parlamentar.

No que se refere ao desembolso do financiamento público em dinheiro, prevalece o sistema que divide o mesmo em um adiantamento e em um pagamento posterior às eleições. Outros países só

prevêem um mecanismo de reembolso que se realiza depois das eleições. Em um número menor de países, há a entrega do total de recursos antes das eleições, com prestação posterior de contas, o que pode, em alguns casos, gerar a dificilmente cobrável “dívida política” daqueles que não conseguem os resultados eleitorais mínimos exigidos para ter acesso a esse financiamento.

A maior parte dos países estabelece restrições quanto à origem das contribuições privadas, predominando as proibições de doações de governos, instituições ou indivíduos estrangeiros, de quem tenha contratos com o Estado e de fontes anônimas. Alguns países estabelecem também limites ao montante das contribuições privadas.

A outra grande fonte de financiamento é indireta. Na maioria dos países, outorga-se aos partidos políticos acesso gratuito aos meios de comunicação estatais. Este tipo de aporte não costuma ser muito relevante, pois a audiência desses meios costuma ser muito limitada. Em alguns poucos países, há também cessão de tempo em meios de comunicação privados. Normalmente, isso acontece durante a campanha eleitoral, ainda que haja casos de espaços permanentes para expor posições de partidos ou organizações políticas.

O órgão encarregado do controle e da fiscalização do financiamento dos partidos pertence, na maioria dos casos, aos organismos eleitorais.

Em quase todos os países, estão previstas sanções para punir a desobediência à legislação referente ao financiamento dos partidos e organizações políticas e às campanhas eleitorais. As multas são o método predominante, ainda que também se prevejam sanções administrativas. Algumas chegam à eliminação do registro partidário ou à redução ou suspensão dos fundos estatais para os partidos que violarem a lei. Em outros casos, se prevêem sanções penais para os doadores; para os candidatos, está prevista a cassação e, posteriormente, se for o caso, sanções penais.

São poucos os países que têm uma perspectiva de gênero no financiamento. Só na Costa Rica e no Panamá foram incorporadas previsões para formação política de mulheres. Mas não há disposi-

ções que “premiem” as organizações que se aproximem mais à equidade de gênero na nomeação de candidatos, de modo a fazer com que essas agremiações permitam eficazmente às mulheres que aspirem a bancadas ou cargos executivos.

Em suas disposições internas, alguns partidos da região também levam em conta a equidade, mediante a designação de recursos para mulheres candidatas, como é o caso do Partido Arnulfista do Panamá, dos partidos Libertação Nacional e Movimento Libertário, da Costa Rica, e da Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional, de El Salvador.

Tampouco costuma haver designações especiais para minorias que têm representação especial (como grupos e comunidades de indígenas ou as chamadas “negritudes” na Colômbia). O tratamento que recebem é o mesmo que se dá às associações de cidadãos que não querem aparecer como partido.

4. A cultura política, as práticas

Diante da necessidade de os partidos políticos levarem sua mensagem a milhões de eleitores, especialmente dirigida àqueles que vivem nas grandes cidades – onde reside o setor que normalmente tende aderir às diversas forças políticas – e diante da necessidade de assegurar, quando existe, o seu “eleitorado fiel”, o orçamento das organizações políticas aumentou constantemente. Os gastos para contratar espaços nos meios de comunicação eletrônicos e toda a atividade de propaganda conexa, realização de atos para serem filmados e difundidos pelos meios, estudos de mercado político etc. são a parte do leão em todo orçamento de atividades políticas. A televisão aberta e o rádio passaram a ser os veículos ideais para a tarefa, visto que mesmo nos extratos sociais mais baixos há acesso a esses meios. A fria tela da televisão, com suas mensagens de apenas alguns segundos, tem forte impacto para tornar conhecida e ratificar uma imagem, enquanto que a mensagem quente do rádio permite sustentar decisões emocionais ou racionais.

As campanhas, além disso, se baseiam cada vez mais em uma abordagem de mercado a fim de “vender imagem” para obter primeiro as intenções e depois os votos efetivos. Isso requer a realização de estudos quantitativos e qualitativos, a contratação de assessores de imagem e especialistas em produção, psicólogos, politólogos, antropólogos, profissionais que recebem altas quantias por seus serviços.

Nesse quadro, as quotas dos afiliados se tornaram uma contribuição marginal para as organizações políticas que, desse modo, necessitam de apoio estatal, das empresas ou de ambos.

Esse fato torna mais fácil que organizações que fazem uso de dinheiro ilegal tentem comprar impunidade, mediante a doação de quantias cujo trajeto é muito difícil de detectar.

As normas sancionadas não tiveram normalmente como contrapartida a criação de organismos adequados de controle e fiscalização. Muitas vezes, os organismos eleitorais devem simplesmente “acreditar” nos informes que lhes são apresentados. Em outras, podem ordenar auditorias, contratando empresas privadas, mas, freqüentemente essas mesmas empresas costumam trabalhar para os doadores a serem fiscalizados – tarefa que é ocasional –, fato pelo qual o conflito de interesses é óbvio. Uma importante exceção é o Instituto Federal Eleitoral de México, mas montar uma estrutura central de 8000 funcionários está praticamente fora do alcance de qualquer país, e até no México já se discute a redução drástica do orçamento de seu órgão eleitoral.

O financiamento real está condicionado pela estrutura da disputa eleitoral. A forma de financiamento e a atitude dos doadores dependem de haver coincidência ou dispersão na data das eleições para os diversos cargos, de haver voto preferencial ou não, de haver vinculação entre listas presidenciais e parlamentares ou independência para o eleitor, dentre as principais condicionantes. Normalmente, as eleições presidenciais são as determinantes dos processos de obtenção de fundos. Como normalmente para a campanha eleitoral se formam estruturas de financiamento *ad hoc*, a

doação costuma ser feita ao(s) candidato(s) e não ao partido que, em muitos casos, não participa em nada no processo. Quase nenhuma legislação corrigiu com normas específicas esse problema que debilita notoriamente os partidos.

Por sua vez, a celebração de eleições internas, muitas vezes obrigatórias de acordo com disposições constitucionais e legais, provoca a demanda de mais recursos pelos partidos, e em muito poucos países há normas que regulem este financiamento.

A prestação de contas por parte dos partidos costuma ser deficiente, e o organismo eleitoral tem pouco poder para corrigir o problema. A vigilância dos cidadãos fica, em geral, em mãos de ONG's compostas por pessoas de setores médios que muitas vezes precisam de financiamento do exterior e que também descobriram que essa atividade pode chegar a ser um "*modus vivendi*".

5. O financiamento público

O financiamento público deve garantir um nível adequado de recursos para que a disputa eleitoral seja equitativa e não fique dependente da maior ou menor quantidade de dinheiro. A intenção é evitar, até onde é possível, os riscos de que os partidos e organizações políticas se tornem prisioneiros do mercado ou até mesmo de grupos de interesse que operam à margem da legalidade.

Também se procura obter maior equidade na disputa, quando há organizações que não têm acesso fácil a fontes de financiamento privado.

Outro argumento a favor do financiamento público é a intenção de fazer com que as operações financeiras dos partidos, seus ingressos e seus egressos, sejam transparentes, conhecidas e sujeitas à fiscalização de órgãos eleitorais e das controladorias ou organismos similares de controle do gasto público.

O estatuto jurídico constitucional ou legal que os partidos e organizações políticas têm hoje, na maioria das legislações da região, faz com que sejam organizações "dobradiças" que estão tanto

no campo público como no privado, já que são associações privadas que cumprem funções públicas ou de interesse geral e que, por conseguinte, podem receber financiamento público.

Entre os argumentos contrários ao financiamento público se aponta o risco de “estatização”, de burocratização e de que isso leve à ossificação dos partidos, ou seja, à dependência econômica crônica da parte destes dos recursos estatais e a conseguinte perda de contato com a sociedade, por essa dependência quase exclusiva dos fundos públicos.

Entretanto, como contra-argumento pode-se citar a situação atual da Venezuela, onde, mesmo não havendo financiamento público, os limites entre organização política e Estado foram apagados pelas práticas do presidente Hugo Chávez. Mas é preciso lembrar que o presidente tem uma arma pública muito relevante: as cadeias de TV, que não são consideradas como parte do financiamento, mas sim como serviço público para expressar a voz do governo e do Estado.

Por outro lado, um esquema exclusivamente baseado no financiamento privado tem também seus riscos, dentre eles permitir a influência desmesurada de determinados indivíduos ou empresas (legais ou ilegais) sobre os partidos e os poderes públicos, frente à necessidade dos partidos e dos candidatos de obter recursos econômicos, sem se importarem muitas vezes com a natureza das fontes.

Essa última tendência negativa se acentua pelo caráter marginal, quando não nulo, dos aportes dos afiliados das organizações e dos partidos políticos latino-americanos.

Se, em sua maioria, os recursos proviessem diretamente dos cidadãos, isso seria uma prova do saudável enraizamento dos partidos na sociedade, mas isso não ocorre. Numa América Latina onde quase a metade da população está abaixo da linha de pobreza, de acordo com os dados da CEPAL, obviamente essa não é uma fonte possível de financiamento da atividade política.

Por conseguinte, o grosso do dinheiro provém de grupos empresariais. Por isso, é imperativo elaborar leis que limitem a origem

dos recursos, que estabeleçam tetos de contribuição e que prevejam mecanismos de controle efetivos e outra série de garantias, como a máxima “bancarização” do processo através de contas públicas, com limites automáticos para não ultrapassar os máximos estabelecidos pelas normas que visam evitar o abuso e a desigualdade. Tudo isso afirma a necessidade do financiamento público para a disputa equitativa.

Por causa dessa necessidade se originaram os sistemas mistos, nos quais uma parte importante dos recursos é de responsabilidade direta ou indireta do Estado e outra, complementar, dos fundos privados. Se a porcentagem entre as duas vertentes tende a ultrapassar mais de 60% de um dos setores, teremos sistemas mistos enviesados (ou para o público ou para o privado), ainda que o enviesamento possa desaparecer, dependendo do uso dado a cada fundo. Em toda a região, salvo no México, onde predomina o público, e excetuado o já mencionado caso da Venezuela, onde não há financiamento público, a maior parte dos fundos tem origem privada, em alguns casos, acima de 60%.

6. O financiamento público e suas características na região

Os aportes do Estado nos países latino-americanos são principalmente distribuídos com base na fórmula de proporcionalidade em relação ao número de votos obtidos nas últimas eleições ou no número de cadeiras conquistadas no Parlamento; em segundo lugar, é feita a distribuição mediante um método combinado em que uma parte se distribui equitativamente entre todos os partidos e a outra, de acordo com a força eleitoral. Os que criticam esta forma de distribuição e propõem uma fórmula igualitária são os que constantemente querem dar maiores oportunidades a novas organizações. Costuma ocorrer uma disputa entre organizações formalmente estabelecidas, com forte tradição, e as novas organizações, muitas vezes informais, em mãos de novos caudilhos.

Por essa razão, para diminuir as críticas, se chegou a essas formulações combinadas entre força eleitoral, por um lado, e distribuição igualitária por outro, como fazem Argentina, Brasil, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana, com suas fórmulas híbridas.

Pela mesma razão se utilizam critérios mistos (entrega antes e depois do ato eleitoral) no que se refere ao momento de desembolsar subsídios em dinheiro, de modo a dar facilidades aos novos ou pequenos partidos, que supostamente concorrem em desvantagem com organizações já arraigadas. Entretanto, a crise e a volatilidade arrasaram também forças tradicionais (basta citar os partidos tradicionais venezuelanos ou a União Cívica Radical, na Argentina, e os partidos bolivianos). Por outro lado, a entrega do subsídio posteriormente ao ato eleitoral é mais simples e evita o intratável problema das “dívidas políticas”, – de pagamento normalmente impossível –, além de facilitar o controle e a auditoria de gastos.

A importância cada vez maior da televisão como fator determinante no vínculo e na comunicação dos candidatos com o eleitorado tornou o acesso gratuito dos partidos e organizações políticas e seus candidatos aos meios de comunicação estatais ou privados, substancialmente a estes últimos, uma forma muito relevante de financiamento público.

Esse tema é nada simples, pois, apesar de o Estado ser dono das ondas de rádio e da TV aberta, a concessão determina fenômenos de “apropriação”, na qual se misturam interesses partidários e empresariais diversos. Os concessionários muitas vezes são políticos e em outras, além disso, têm interesses em grandes complexos comerciais. Além desses interesses, na mídia devem ser considerados os de outros setores que podem entrar em contradição no cumprimento da função de informar (dar o “*priming*” ou “*frame*” para a opinião pública) e de entreter. Os interesses de colonistas, formadores de opinião e jornalistas nem sempre coincidem com os dos concessionários, embora os destes últimos costumem preponderar. A distribuição de espaços gratuitos não é o único modo de anular essa influência.

O controle da produção dos espaços gratuitos e da informação “indireta” em programas jornalísticos e informativos continua sendo um problema insolúvel.

Entretanto, só dar espaços gratuitos implica complexas negociações. Muitas vezes os concessionários negociam abatimentos de impostos e/ou isenções no pagamento da licença ou pedem pagamento para cumprir uma função pública.

Recentemente foi desenvolvida uma legislação que destina uma parte do financiamento público para o fortalecimento e desenvolvimento institucional dos partidos, incluídas atividades tais como a pesquisa, a formação e a capacitação de quadros partidários, como ocorre na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, México, Panamá e Peru. Essa tendência responde à “urgência” de “deseleitorizar” a atividade dos partidos e de formalizá-los, mas crises constantes como a boliviana, iniciada em outubro de 2003 e ainda em curso, não têm favorecido a eficácia dessa prática.

À parte da questão de se oferecer financiamento de maneira pública ou mista, seria importante haver marcos institucionais que permitissem um financiamento permanente das atividades regulares dos partidos, não restritas às campanhas eleitorais.

7. A regulação do financiamento privado

Até o momento presente, Colômbia (ainda que haja um limite máximo aos gastos de campanha, o que funciona como um limite indireto ao que pode ser recebido), El Salvador, Guatemala, Panamá e Uruguai não estabelecem limitação alguma ao que se pode receber como financiamento privado. O estabelecimento desses limites às contribuições privadas procura evitar grandes desequilíbrios ou assimetrias entre os fundos disponíveis pelos diversos partidos e organizações políticas. Também se busca diminuir a magnitude das contribuições que podem ser feitas por empresas ou corporações que dispõem de grandes recursos ou ainda as de pessoas físicas com sua fortuna pessoal. Obviamente uma preocupação

constante é tentar impedir a vinculação das organizações partidárias e candidatos com dinheiro proveniente de atividades ilícitas, particularmente do narcotráfico.

Na maioria dos países há proibições quanto à origem das contribuições privadas, e a restrição mais comum é a que impede o recebimento de somas provenientes de governos, instituições ou indivíduos estrangeiros; em segundo lugar quanto à frequência com que são proibidas, estão as contribuições de quem tenha contratos com o Estado e, em terceiro lugar, as doações anônimas.

Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Chile, Equador,³ México, Paraguai e Peru regulam o montante máximo das contribuições individuais, mas é muito difícil combater as transgressões à norma.

Ainda que o financiamento privado tenha, em certo grau, limites impostos por normas legais, continua sendo motivo de incertezas e suspeitas. A prática corrente de dupla contabilidade e a falta de controles cruzados, por falta de bancarização – o que permite que se continue usando o dinheiro doado – mais as doações em espécie, de difícil quantificação, continuam favorecendo influências que não deveriam ser aceitas. Em alguns países como o México, são elaboradas tabelas para dar um valor monetário às contribuições em espécie, mas é difícil comprovar que sejam correspondentes ao que realmente acontece na prática.

3 Há um ano, um integrante de um novo partido equatoriano, de estrutura empresarial e centrado na figura de seu candidato, me apontava a inutilidade dessa medida, ao afirmar que o candidato “x”, por ter 50 empresas independentes juridicamente umas das outras, podia, com essa ajuda, fazer por si mesmo todo o financiamento. Basta indicar o exemplo dos EUA, onde o prefeito de NY, Bloomberg, “comprou” de fato sua eleição, gastando 100 milhões de dólares de seu bolso. Há dois anos, o senador democrata Corzine foi eleito por seu estado, New Jersey, quase sem competidores, por despende um tesouro próprio de 60 milhões de dólares.

8. O acesso aos meios de comunicação

A relação dos meios de comunicação (em particular da televisão) com o financiamento da política é de caráter complexo e até contraditório.

Por um lado, os meios desempenham um papel central na fiscalização da conduta dos funcionários públicos e dos políticos, mas por outro, os meios eletrônicos, em especial a televisão, são a causa principal – na época atual da “videocracia” e do *homo videns*, como afirma Sartori – de os partidos precisarem de grandes quantias de dinheiro para levar a cabo suas campanhas eleitorais, especialmente as presidenciais.

Os custos das campanhas aumentaram, e existe a percepção generalizada de que uma de suas rubricas mais onerosas é o pagamento da publicidade política na televisão, à qual correspondem ao menos entre 60 e 80% dos gastos eleitorais, de acordo com o estudo publicado por Greener e Zovatto (2004).

Quanto a isso, não há uma solução consensual entre os especialistas, e tampouco há acordo sobre a influência que a televisão tem na política eleitoral, já que enquanto alguns opinam que o partido que mais aparece nos meios é o que geralmente ganha, há casos de vários políticos conhecidos que chegaram recentemente ao poder sem o apoio dos meios de comunicação, ou inclusive contra a vontade destes. O triunfo de Lucio Gutiérrez – não obstante ter sido destituído, dentre outros fatores, por uma campanha de uma rádio FM de Quito, “*La Luna*” – é um dos exemplos recentes.

O que está claro é que é preciso considerar os descontos nos preços faturados a partidos e candidatos em época de campanha por parte dos concessionários das emissoras, que também chegam a doar espaços. Em muitos casos, esta prática deu margem a fortes desigualdades eleitorais, além das questionáveis trocas de favores entre quem decide as políticas públicas e os “donos dos meios”, o que os converte em doadores privilegiados, que depois da eleição esperam “pagamentos” por suas ajudas.

O acesso que os partidos políticos têm aos meios de comunicação eletrônicos na América Latina pode ser visto como um *continuum* composto por diversas modalidades para dispor de espaços (horário político no jargão eleitoral), que resumimos da seguinte forma:

- Horário eleitoral gratuito e horário para expressão de pensamento partidário em tempo intereleitoral. Única forma de propaganda permitida. Proíbe-se a forças políticas o pagamento de espaços. Pode ser na televisão e também no rádio ou somente em um desses meios. Essa situação ocorre no Brasil e no Chile.⁴
- Combinação entre uso de horários eleitorais regulados publicamente e liberdade de contratação em um esquema de três níveis. Um horário gratuito, mais espaços pagos com fundos públicos, mais espaços contratados privadamente. Esse é o esquema mexicano.
- Horário eleitoral em meios estatais e privados, mais possibilidade de contratar espaços privadamente. Em alguns países, também há horários fora do período eleitoral.
- Horário em espaço estatal, agregando-se a possibilidade de contratar espaços privadamente. Em todos os casos o horário estatal é praticamente irrelevante e em alguns casos inexistente. A contratação de publicidade em meios “privados” costuma não ter limites.
- Liberdade de contratação de tempo em radio e televisão.

4 Desde a década de 1960, e de forma total desde 1982, o Brasil proíbe a propaganda eleitoral paga na televisão, garantindo aos partidos, em troca, um horário diário de publicidade gratuita, durante a campanha eleitoral. O Chile, por sua vez, proíbe a propaganda em televisão aberta, na qual concede o horário gratuito, mas é possível fazer propaganda eleitoral paga em emissoras de rádio, televisão a cabo e na imprensa escrita.

Na maioria dos países, ocorre esse financiamento indireto só em períodos de disputa eleitoral. Brasil, Colômbia, México e Peru são os países nos quais a legislação eleitoral estabelece o acesso dos partidos aos meios de comunicação de modo permanente.

Quanto ao acesso dos partidos à imprensa escrita, este é amplo e sem limites na maioria dos países, dado que neste caso se trata de bens privados que têm proprietário e que, em muitos casos, são editados para defender interesses políticos ou empresariais muito precisos.

O tema dos meios de comunicação está ligado ao dos princípios democrático-eleitorais básicos como são a equidade e o direito à informação. Normativamente, todos os partidos devem ter a oportunidade, através dos meios de comunicação, de apresentar aos cidadãos seus candidatos, plataformas e programas eleitorais, e os eleitores devem ter a possibilidade de se informarem adequadamente acerca das opções eleitorais e de suas propostas. Esta é a base mínima para realizar uma “eleição informada”. Todavia, na prática, se torna difícil garantir o princípio de equidade.

Já indicamos que os concessionários e administradores dos meios freqüentemente se encontram vinculados aos grupos econômicos e políticos. Por isso, a maioria das regulações na região combinam o acesso gratuito aos meios, especialmente aos estatais, com uma alternativa de contratação dos meios privados pouco regulamentada e, em geral, de difícil controle.

As mudanças tecnológicas desatualizam as disposições jurídicas que regulam o acesso dos partidos aos meios de comunicação. Se com a televisão a cabo foram gerados vazios de regulação e dificuldades para o controle, a televisão por satélite e a propaganda disseminada pela *internet* produz maiores complicações. O fato de que a televisão por satélite seja produzida e transmitida desde fora das fronteiras nacionais deixa o Estado desprovido de métodos de fiscalização, na medida em que não tem jurisdição sobre o espaço em que operam tais empresas. Dificuldades similares são enfrentadas para regular o uso da *internet* com esses fins. Esses aspectos

podem aumentar a desigualdade, pois são os partidos com maiores recursos e contatos internacionais os que estão em capacidade de incursionar nessa nova modalidade para transmitir suas mensagens políticas.

Esse tema se imbrica com o da divulgação de pesquisas com efeitos de propaganda. As proibições de divulgá-las vários dias antes de um evento eleitoral envolvem o uso de meios não baseados no país.

Apesar de em muitos países haver espaços gratuitos para os partidos e candidatos, só no Peru há o apoio para custear a produção da propaganda. Esta implica quantias de dinheiro relevantes, pois, como mostramos, o mercado político exige a contratação de profissionais de publicidade, imagem e comunicação.

O tratamento da política e das campanhas nos noticiários e nos programas jornalísticos de discussão política é, em alguns casos, parcial, favorável ou contrário a determinados partidos ou candidatos. No México, o IFE determinou que se audite o conteúdo dos mesmos e se informe que porcentagem da informação ou do tratamento jornalístico se dedica diariamente a quais candidatos ou partidos e em que caráter – se favorável, desfavorável ou neutro – e se essa informação é transmitida aos cidadãos para que tirem conclusões por si mesmos.

Em alguns países se impõem debates obrigatórios entre candidatos presidenciais nos meios de comunicação, de modo que possam expor seus programas e idéias. Entretanto, não é fácil chegar a um formato “neutro” que favoreça uma disputa com equidade.

A incapacidade dos organismos eleitorais, na maioria dos países, para implantar o acompanhamento e o controle efetivos da propaganda política e da comunicação social faz com que – salvo parcialmente no caso citado do México e na Costa Rica, contexto no qual existia um sistema bipartidário – a iniquidade na disputa seja um problema não resolvido. A incapacidade dos Estados para

construir instituições de controle que contem com os recursos adequados para poder exercer funções de fiscalização e para impor efetivamente sanções faz com que o problema tenda a perdurar no tempo.

Ainda que exista acordo quanto ao papel cada vez mais importante que os meios de comunicação, em particular a televisão, desempenham, na política em geral e durante as campanhas eleitorais em particular, não existe consenso sobre qual deve ser o melhor caminho a seguir. Para alguns, a regulação constitui uma solução, enquanto que outros estimam que os espaços gratuitos não resolvem o problema, na medida em que os custos de produção da propaganda são cada vez maiores. A partir dos estudos feitos até o presente, não se pode dizer peremptoriamente que o espaço gratuito ou a limitação de tempo passível de uso dos meios de comunicação, especialmente da televisão, ou a proibição da publicidade paga tenham tido uma incidência substancial e que tenham alterado o resultado eleitoral, mas parece claro que essas medidas favoreceram a convivência e a tolerância dentro do sistema político e que tendem a atenuar os níveis de corrupção associados à atividade política e a melhorar a deteriorada imagem dos partidos.

Também é claro que os espaços na televisão se tornaram um recurso imprescindível na arena política devido à maneira como se desenvolvem as campanhas eleitorais, sobretudo as presidenciais. Por isso, o desafio é fazer com que sua utilização pelos partidos e outras organizações políticas tenha repercussão positiva, em favor do fortalecimento destes e da democracia.

Em consequência – e abarcando mais que o tema meios de comunicação –, para enfocar em seu conjunto o tema da propaganda eleitoral, seria conveniente estimular reformas institucionais que caminhem para:

- A redução da duração das campanhas, se possível para 45 dias;
- Caso seja mantida a publicidade privada em meios de comunicação com limite de gastos, implantação de uma audi-

toria muito precisa e de um valor presumido, com base em preços correntes de publicidade paga desses meios, para dar um tratamento equitativo a todas as forças políticas. Essa auditoria deve se dar em tempo real e as sanções corretivas devem ser aplicadas imediatamente.

- A facilitação, por meio de recursos públicos, de um acesso equitativo de todos os partidos aos meios de comunicação tanto públicos como privados; seria desejável que a imposição de horários exclusivos de TV, como ocorre no Chile, no Peru e de modo diferente na Colômbia se estendesse a todos os países. Seria importante também estendê-los ao rádio, instrumento substancial para as minoritárias mas relevantes populações rurais, com dificuldade de acesso a TV, e para aqueles que realizam longas jornadas de trabalho ou atividade informal na rua, sem acesso a um televisor.
- A promoção de uma distribuição equilibrada das notícias políticas e eleitorais em informativos e em programas jornalísticos e da informação rotineira e obrigatória, por parte do organismo eleitoral, do tratamento dado às notícias, em programas *ad hoc* dos mesmos meios.
- A exigência de debates obrigatórios, com o mesmo formato, para todos os candidatos presidenciais.
- A promoção da redução da concentração da propriedade e concessão dos meios em poucas mãos e da informação aos cidadãos sobre quem são seus responsáveis, a que conglomerados empresariais pertencem, assim como quais são suas relações com o sistema financeiro. Seria desejável que as contas bancárias dos meios de comunicação eletrônicos, dado que usam ondas que são do Estado, tenham caráter público, devendo ser acessíveis por meio da internet por qualquer cidadão.

Quanto às reformas legislativas a serem feitas neste difícil tema, assim como em qualquer outra área de financiamento da política, deveria ser considerado o contexto de cada país. Como costuma

ocorrer, as melhores reformas encontram às vezes tal resistência que não permitem levar adiante uma reforma que pode ser um passo nessa direção – ainda que não conforme os “normativistas” que sempre querem o melhor. Nessa área, como em outras, é preciso recordar que a política é “a arte do possível”.

Assim, por exemplo, a redução do tempo de campanha provoca resistências em candidatos interessados em posicionar sua imagem com suficiente antecipação para obter vantagens iniciais contra seus adversários e, inclusive, pressionar seus próprios partidos ou movimentos para promover suas intenções. É preciso lembrar que nos tempos presentes as campanhas tornaram-se “permanentes” nos períodos intereleitorais, e é difícil distinguir uma atividade política corrente de uma campanha. O fracionamento das eleições em múltiplas instâncias, a realização de consultas internas, junto com possibilidade de reeleição presidencial reforçam esse fato.

Nas regulações sobre o uso dos meios, corre-se o risco de limitar as liberdades de imprensa e de expressão, mas, por outro lado é necessário dar garantias para evitar campanhas “sujas”, “negativas”, como se pratica agora, tendo em vista o que ocorre nas campanhas eleitorais dos EUA. A esse respeito, conseguir a elaboração de um código voluntário de conduta dos meios e organizações políticas é um bom passo adiante.

9. A prestação de contas, a divulgação do que foi recebido como contribuições e os gastos eleitorais

A prestação de contas e a divulgação da informação são as formas responsáveis pelo controle dos movimentos financeiros das organizações e dos partidos políticos e candidatos. Trata-se de ter a informação adequada acerca de como funciona e circula o dinheiro nas organizações políticas e candidaturas.

A maior parte dos países latino-americanos incorporou em suas legislações a obrigação da prestação de contas, exceto El Salvador. Para que a mesma seja significativa deve incluir todos as rubri-

cas relevantes para a atividade partidária ou eleitoral e deve ser apresentada periodicamente, se possível dia a dia, o que hoje é possível por causa dos sistemas contábeis computadorizados.

Em geral, a informação exigida abarca tanto o financiamento público como o privado, de acordo com o modelo adotado predominantemente na região. A Guatemala é o único país na região em que a prestação de contas está ligada estritamente ao financiamento público. Nos países restantes, os movimentos financeiros realizados, tanto com fundos públicos como privados, devem ser tornados públicos ou serem submetidos à consideração do órgão de controle, ainda que na prática seja muito difícil que haja uma auditoria efetiva.

Mesmo com as claras tendências, no que se refere às formas de fazer política na região, de relegar os partidos e privilegiar as candidaturas individuais – o que deveria, conseqüentemente, obrigar à prestação de contas todos os atores –, em quase todos os países somente as organizações políticas, permanentes ou *ad hoc*, devem prestar contas e apenas em poucos casos os candidatos.

Há muito poucos casos em que se prevê a cassação do mandato dos candidatos eleitos por transgredir normas de gastos eleitorais ou de doações, mas, tampouco seria saudável que isso acontecesse, pois duas lógicas contraditórias seriam colocadas em jogo, uma, a expressão da soberania, frente à outra, a presumida violação de normas das quais, seguramente, o candidato não teria conhecimento, ao menos detalhado. Qualquer pessoa que haja trabalhado em campanhas sabe que o gerenciamento dos recursos é feito por comitês *ad hoc* nos quais o candidato não intervém e sobre o qual não quer ser informado, precisamente para evitar problemas. A remoção de mandatários ou representantes por essa causa não só aumentaria a desconfiança no sistema político, mas também introduziria maior instabilidade, atentando contra o regime democrático.

As responsabilidades devem ser estabelecidas de modo que respondam por seus atos aqueles que têm o gerenciamento efetivo de fundos ou de contribuições em espécie.

A fiscalização posterior ao ato eleitoral tampouco é razoável. Seria conveniente estabelecer mecanismos de controle diários, em tempo real, dada a tecnologia disponível, mediante contas bancarizadas públicas, com limites automáticos. Obviamente, esses mecanismos devem ser aplicados a eleições nacionais ou regionais e locais de importância, pois não tem sentido fazer essas fiscalizações em eleições de circunscrições de pequeno porte.⁵

Os órgãos encarregados de controle e auditoria carecem, na quase totalidade dos países da região, da infra-estrutura e do orçamento necessário para desenvolver as funções previstas na lei. Desse modo – além do fato de que em vários países da região o órgão eleitoral ter composição partidária – dificilmente têm a independência de critério necessária para exercer a tarefa de controle. Por isso, não tem sentido, por exemplo, exigir um alto volume de informação se não se dispõe dos instrumentos e dos recursos para processá-la adequada e oportunamente.⁶ Deve-se lembrar que em muitos casos os organismos eleitorais se tornaram dependentes da cooperação externa.

5 No ano de 2004, formando uma equipe com Gabriel Bonilla e Carlos Navarro, assessoramos o Congresso equatoriano. Na proposta, sugeríamos uma lei de controle de doações, estabelecendo indiretamente que o gasto eleitoral seria o máximo do que se pudesse arrecadar dentro de limites estabelecidos. O sistema de controle era automático, dia-a-dia, mediante uma conta de banco única, na qual todos os depósitos seriam recebidos e contra a qual seriam feitos todos os cheques e retiradas para gastos. A conta deveria figurar em uma página web da internet e poderia ser vista por qualquer cidadão. No caso das campanhas, seria encerrada depois da votação. A conta permanente deveria ter balanço e ser reiniciada no começo de cada ano. O total de fundos seria determinado pelo resultado econômico do país: dez milésimos do PBI do ano anterior. Lamentavelmente, a crise política tornou impossível que o projeto fosse além do âmbito da comissão.

6 O Uruguai, por disposição legislativa de 2004, exigiu a apresentação de contas de gasto eleitoral, sem a qual não se faz o reembolso por voto obtido, mas a Corte Eleitoral não tem nenhuma obrigação de auditá-las, motivo pelo qual simplesmente as recebe. Essa atividade, portanto, é inútil e não favorece a transparência.

A divulgação dos informes financeiros cumpre a mesma função que a dos balanços das empresas. Mostram a “saúde financeira dos mesmos” e previnem possíveis atos de corrupção.

Na região, há uma tendência a determinar que os cidadãos sejam informados sobre as finanças das organizações políticas e dos candidatos. Normalmente são exigidas publicações em meios oficiais cuja circulação é limitada, e desse modo a massa de cidadãos não toma conhecimento delas. Por outro lado, entretanto, a mesma não se mostra interessada em ler ou ver diretamente as informações. Só por meio dos escândalos que denúncias aparecidas em meios de comunicação podem promover, a população presta atenção ao tema.

Normativamente se pressupõe que determinar a origem dos doadores pode indicar que orientação pode ter o partido ou organização política ou candidato, mas a realidade demonstra que os empresários costumam doar dinheiro a todos os atores relevantes. Obviamente, para determinar os montantes levam em conta que chances tem cada ator de ganhar ou de obter um número relevante de cargos no Legislativo.

Além disso, a obrigação de divulgar o nome dos que contribuem incentiva essa atitude de “doar dinheiro a todos” e tentar “não se equivocar” quanto ao ganhador. Com muito tino, não querem sofrer possíveis “represálias” por parte do vencedor por não haver apoiado uma opção que foi a finalmente ganhadora. Mas, por outro lado, incentiva formas de contribuições ilegais.

10. Sanções

Para que se possa chegar a um controle eficaz, deve haver uma autoridade independente e profissional, capaz de controlar o uso do dinheiro na política, e é preciso dispor de um regime eficaz de sanções.

A legislação eleitoral de todos os países da região, com exceção do Uruguai, estabelece um órgão de controle para o financiamento político que, em geral, é o órgão eleitoral. Em alguns casos

há a intervenção de controladorias ou tribunais de contas e, no que se refere aos meios de comunicação, de conselhos especializados dessa área.

No que diz respeito a sanções, por vezes as normas não existem ou, o que é mais comum, estabelecem um processo muito complexo e, portanto, difícil de aplicar.

Por outro lado, tal como já o indicamos, os organismos eleitorais costumam carecer de recursos humanos e orçamentários para a tarefa. Outros não têm autonomia no que se refere aos partidos e/ou organizações políticas.

As sanções de tipo pecuniário muitas vezes são inexecutáveis, especialmente em tempos de organizações políticas ou candidaturas *ad hoc*. Sua volatilidade faz com que estas não tenham um patrimônio que permita fazer o juízo executivo para efetivar a sanção.

Também apontamos os problemas que pode trazer a cassação do mandato, como se estabelece na Colômbia e no Equador ou a inelegibilidade do candidato transgressor, como é o caso das normas do Equador, de Honduras e da Nicarágua

Vários países estabelecem sanções penais, em alguns casos dirigidas a candidatos e, em outros, aos doadores. Desses países, quatro estipulam especificamente a privação da liberdade dentro de suas regulamentações (Costa Rica, México, Paraguai e Venezuela). Três países não prevêm sanção alguma em caso de transgressão às disposições legais: El Salvador, Guatemala e Uruguai.

As dificuldades indicadas tornam aconselhável só regular o possível de cumprir e não ir pelo caminho da sobre-regulação e da criação de figuras delitivas que tenham como resultado indesejado provocar instabilidade política.

O estabelecimento de controles das doações, mais que dos gastos – tema, este último, que leva a complexidades quase insolúveis – seria o caminho mais indicado a seguir. A bancarização das doações e dos gastos assim como o estabelecimento de limites a serem cumpridos de forma automática pelas contas bancárias seriam

muito benéficos. Os controles devem ocorrer ao mesmo tempo em que ocorrem as doações ou os gastos e não posteriormente.

Não se deve misturar a questão do controle do dinheiro com o discurso político programático nem com a ação de governo.

Em conclusão, a discussão sobre o dinheiro e sua influência na política dista muito de estar encerrada e de ter soluções para um problema que ameaça todos os dias a credibilidade do sistema político – e não só o partidário –, já diminuída pela ação de novos caudilhos, de movimentos políticos informais e das reivindicações de outras formas de participação e representação.

Trata-se de ter um enfoque holístico no qual as reformas do regime de financiamento devem considerar a conjuntura e os caminhos colocados pela política para o futuro em cada país. Essas reformas devem ser feitas no quadro de uma leitura global do sistema político, das organizações políticas e de sua ação, do sistema eleitoral, dos mecanismos de representação e dos esquemas de participação cidadã.

Referências bibliográficas

- CARRILLO, Manuel et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral, 2003.
- DEL CASTILLO, Pilar, ZOVATTO, Daniel. (Comp.). *La financiación de la política en Ibero América*. San José: IIDH/CAPEL, 1998.
- FERREIRA RUBIO, Delia. *Financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA, 1997.
- _____. El control del financiamiento de la política. *Revista Escenarios Alternativos*, Buenos Aires: n. 4, 1998.
- GREENER, Steven, ZOVATTO, D. (Comp.). *De las normas a las buenas prácticas*. San José: OEA/IDEA, 2004.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- RIAL, Juan. *Medios de comunicación, partidos y elecciones*. Una relación a reconstruir. Lima: IDEA, 1999. (Mimeo.)

- SARTORI, Giovanni. *El homo videns*. La sociedad teledirigida. México: Taurus, 1999.
- ZOVATTO, D. The legal and practical characteristics of the funding of political parties and election campaigns in Latin America. In: International IDEA (Ed.). *Handbook on funding of political parties and election campaigns*. Sweden: International IDEA, 2003.
- _____. Dinero y política en América Latina: una visión comparada. *Cuadernos de Ciencias Sociales*, San José: FLACSO, n.130, 2004.

Resumo

O artigo apresenta um panorama das normas, problemas práticos e soluções que envolvem o sistema de financiamento político partidário na América Latina.

Após um resumo das principais tendências de normas adotadas por países latino-americanos para o financiamento de partidos e campanhas, as seguintes questões são objeto de análise mais detalhada: a cultura política, o financiamento público e suas características específicas na região, a regulação do financiamento privado, os meios de comunicação e os sistemas de prestações de contas.

Ao final de cada item e na conclusão, são apresentadas algumas recomendações quanto a reformas das regras de financiamento e as melhores práticas de fiscalização e sanção da legislação.