

# *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*

---

**Daniel Zovatto**

Instituto Internacional para la Democracia y  
Asistencia Electoral (IDEA)

---

## **Resumo**

Este artigo apresenta uma leitura regional comparada dos sistemas de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais em dezoito países da América Latina. Apresenta também uma avaliação sobre as principais descobertas e tendências vigentes nesta questão e seus efeitos sobre os partidos e o sistema democrático, formulando ao mesmo tempo um conjunto de princípios orientadores, objetivos gerais e recomendações (não prescritivas) que deveriam ser levadas em conta em todo processo de reforma.

**Palavras-chave:** partidos políticos, campanhas eleitorais, sistemas de financiamento, democracia, América Latina.

## **Abstract**

This article presents a comparative regional overview of political parties and electoral campaigns financing systems of eighteen countries in Latin America. It presents also a evaluation of the major findings and currents trends on this subject and their effects on parties and on the democratic system, positing at the same time a set of guiding principles, overall objectives and (not prescriptive) recommendations that should be take into account in every electoral reform process.

**Keywords:** political parties, electoral campaigns, financing systems, democracy, Latin America.

## **A importância e atualidade deste tema**

A história e a experiência comparada mostram que a relação entre dinheiro e política foi, é e continuará sendo complexa, e que ela constitui uma questão fundamental para a qualidade e estabilidade da democracia. Giovanni Sartori destaca a esse respeito que “...mais que nenhum outro fator (...) é a competição entre partidos com recursos equilibrados (políticos, humanos, econômicos) que gera democracia” (SARTORI, 1992, p. 197). Nessa afirmação está subjacente a premissa que enuncia a importância dos partidos políticos para a democracia, sem os quais ela não seria viável.

Como disse César Gaviria “criou-se entre muitas pessoas a falsa idéia de que era possível fortalecer a democracia nas Américas ignorando ou, pior ainda, atacando os partidos políticos”<sup>1</sup>. Com efeito, os partidos prestam um serviço público essencial: o de selecionar, recrutar e capacitar candidatos para que exerçam cargos públicos, mobilizar os eleitores, participar e depois ganhar ou perder as eleições, assim como formar governos. Em um modelo ideal, os partidos agregam interesses, desenvolvem alternativas de política e, em geral, constituem o principal elo entre a cidadania e o governo. O funcionamento dos partidos – sua organização e profissionalismo, sua base de financiamento e sustentabilidade – tem um impacto direto na efetividade do resto do sistema político.

Sem desconhecer sua importância, durante os últimos anos, tanto nas democracias mais antigas como nas emergentes, surgiu um descontentamento quanto aos partidos e aos políticos, o que teve um impacto nas atitudes em relação à democracia em seu conjunto<sup>2</sup>. Um motivo principal para que isso tenha ocorrido foi, sem dúvida, o que se percebe como uma intromissão excessiva do dinheiro na política. Que a preocupação particular se centre nas pressões do setor empresarial ou em doações associadas a dinheiros ilícitos, na compra de votos ou no crescimento incessante das campanhas nos meios de comunicação, a imagem pública dos partidos se vê cada vez mais deteriorada pela mancha da corrupção. Por isso, a questão do financiamento dos partidos se transferiu nos últimos anos para o centro da agenda política em vários países e regiões do mundo (FOGG et al., 2003, p. 169-178).

---

<sup>1</sup> Gaviria (2003). Discurso pronunciado na III Reunião do Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, celebrada em Cartagena de Índias, Colômbia. Novembro, 2003.

<sup>2</sup> Latinobarómetro (2004). Os partidos políticos são as instituições com os níveis mais baixos de credibilidade cidadã, com apenas 19% de apoio. Ver: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Com efeito, o funcionamento de uma democracia exige a existência de partidos políticos e estes, assim, como qualquer outra organização, necessitam gerar rendas para financiar sua vida permanente, custear sua operação e, muito em particular, para entrar e competir na disputa eleitoral. Como assinala Angelo Panebianco, o dinheiro dos partidos é um assunto relevante, não somente pelas quantidades implicadas ou por suas fontes de origem, mas porque se tornaram a coluna vertebral do Estado democrático (PANEBIANCO, 1990). Nas palavras do Conselho de Presidentes e Primeiros Ministros das Américas: “A política é importante para melhorar a vida de todos os nossos cidadãos. Os partidos políticos são um componente fundamental de nossa política democrática e precisam de dinheiro para funcionar” (CENTRO CARTER, 2003, p. 66).

Em resumo, *embora a democracia não tenha preço, ela tem um custo de funcionamento que é preciso pagar* e, por isso, é indispensável que seja o sistema democrático que controle o dinheiro e não o oposto (MOBOJI, 2003, p. 141). Desse modo, o tema do financiamento político se converteu em uma questão estratégica de toda democracia, e ao mesmo tempo, dada sua complexidade e os desafios que apresenta, também tornou-se um problema, uma verdadeira dor de cabeça. Segundo Maurice Duverger, “A democracia não está ameaçada pelo regime de partidos, mas pelo financiamento deles” (citado por HERNÁNDEZ, 2003, mimeo).

### **A relação entre o financiamento e a corrupção política**

O tema do financiamento de partidos e de campanhas adquiriu uma importância cada vez maior porque, afora seus pontos positivos, costuma ser associado lamentavelmente com escândalos de corrupção política e tráfico de influências. Com efeito, na América Latina, a crise dos partidos tem, em boa medida, vinculação com os escândalos provocados por seu financiamento ilegal. Não deve surpreender então que a demonização da política por causa do dinheiro esteja na ordem do dia (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2004, p. 5).

Embora o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais não seja uma atividade corrupta *per se*, a história recente da política latino-americana mostra que esse tema, como já dissemos, é vinculado frequentemente à corrupção política, entendida esta como o “...mau uso e abuso de poder, de origem pública ou privada, para fins partidários ou pessoais, através da violação de normas de direito”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Esta definição procede de Christine Lanfried, citada por Navas (1998, p. 481). Nesse mesmo sentido, a Transparência Internacional, em seu Informe Global de Corrupção 2004, define a corrupção política como “o abuso por parte dos líderes políticos para seu próprio benefício do poder que se lhes confiou”. Ver: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

A corrupção política se manifesta sob diversas modalidades que vão desde a compra de votos e do uso de fundos ilegais, até a venda de nomeações e o abuso dos recursos estatais. Um inventário das principais manifestações vinculadas à relação entre financiamento político e corrupção na América Latina permite identificar as seguintes:

- ✓ a recepção de contribuições que infringem as regulamentações existentes;
- ✓ o uso para fins partidários ou eleitorais de dinheiro derivado de atividades corruptas;
- ✓ o uso indevido de recursos do Estado com fins político-partidários ou proselitismo, inclusive o desvio de serviços e tempo dos funcionários públicos;
- ✓ suborno antecipado: a aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos;
- ✓ suborno: pagamentos a funcionários por parte de fornecedores do Estado em retribuição por favores recebidos;
- ✓ a aceitação de contribuições de fontes questionáveis;
- ✓ participação e favorecimento de negócios ilícitos (tóxicos, armas, jogo, prostituição etc.);
- ✓ utilização de dinheiro com fins proibidos, como por exemplo a “compra de votos”<sup>4</sup>.

Desse modo, o financiamento dos partidos e das campanhas, ao ver-se associado à corrupção, longe de contribuir para fortalecer a institucionalidade democrática, termina muitas vezes produzindo o efeito contrário, agravando a crise de credibilidade e confiança nas instituições políticas e pondo a própria política “sob suspeita” (ZOVATTO, 2004, p. 13).

Essa suspeita não é resultado somente de escândalos de corrupção revelados e comprovados, mas também da aparência de corrupção que deriva das imputações que fazem entre si os partidos e candidatos sobre a origem duvidosa e a gestão indevida de seus fundos.

Os efeitos negativos para o sistema democrático da corrupção política foram bem apontados por Jorge Malem, segundo o qual: 1) a corrupção solapa a regra da maioria que é própria da democracia; 2) corrói os fundamentos da moderna teoria da representação que está na base do ideal democrático; 3) afeta o princípio de publicidade e de transparência; 4) empobrece a qualidade da democracia ao subtrair da agenda pública todas aquelas questões que constituem a contraprestação corrupta correspondente à recepção por parte dos partidos de fundos irregulares; e 5) provoca uma série de ilícitos em cascata, isto é, os

---

<sup>4</sup> Para uma análise mais detalhada, ver Zovatto (2003, p. 41).

dirigentes políticos, para dissimular os fundos obtidos irregularmente, se vêem jogados numa espécie de lei de Gresham, em que são obrigados a realizar ações incorretas ou indevidas para evitar ações ou conseqüências ainda piores, com a deterioração que isso implica para a vida cidadã (MALEM, 2003, p. 491-494).

Cabe advertir, no entanto, que esses males não são exclusivos de nossa região nem de países em vias de desenvolvimento, mas fazem parte de um pernicioso fenômeno de caráter global que chegou mesmo a afetar líderes de democracias consolidadas, como os Estados Unidos e alguns países de Europa ocidental, além de numerosos países asiáticos. Desse modo, a polêmica que afetou o presidente Clinton sobre as fontes externas de financiamento, os escândalos na França com respeito a empregos fictícios, os fundos secretos da CDU manejados pelo chanceler Helmut Kohl, assim como as dificuldades enfrentadas por Tony Blair, que o obrigaram a aceitar a renúncia de um de seus ministros e a criar a comissão presidida por lord Neill, com o objetivo de reformar o sistema de financiamento, são apenas alguns poucos exemplos que demonstram que mesmo dentro das democracias mais consolidadas, a relação entre o dinheiro e a política é uma questão complexa e controvertida.

Na América Latina, casos de financiamento público ilícito, por meio de contas confidenciais ou entradas encobertas, geraram numerosas crises que colocaram em situações-limite vários presidentes, com Fernando Collor de Mello, no Brasil, Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, Jamil Mahuad, no Equador, Arnoldo Alemán, na Nicarágua e Alfonso Portillo, na Guatemala. Paralelamente, em um bom número de países, o dinheiro proveniente do crime organizado e de atividades ilícitas, como o narcotráfico, teve um peso relevante no financiamento das campanhas, como foi o caso da de Ernesto Samper, na Colômbia.

Em síntese, embora, em princípio, não se deva estabelecer uma relação direta entre o financiamento e a corrupção política, o certo é que o financiamento se converteu, em muitas ocasiões, em fonte de corrupção, tanto em países subdesenvolvidos como nos desenvolvidos (ZOVATTO, 2004, p. 19).

Não obstante, devemos ter presente que os escândalos de corrupção não têm apenas uma dimensão negativa, mas que, se são devidamente aproveitados, podem constituir-se na "...parteira das reformas", tal como sugere K. D. Ewing. Lamentavelmente, essa não é a prática usual na América Latina, uma vez que o mais grave em nossos países não são os escândalos em si mesmos (já graves), mas a impunidade que costuma acompanhá-los, o que provoca no cidadão uma sensação de que "vale tudo", uma maior descrença no sistema judicial, um incentivo adicional para operar como *free raiders*, e a sensação de que quem cumpre as leis sempre perde (MALEM, 2003, p. 494-495).

Por tudo isso, aderimos às recomendações formuladas pela Transparência Internacional em seu informe global de 2004, voltadas para o combate da corrupção política, em particular às seguintes:

- Os governos devem melhorar a legislação sobre o financiamento político e sua divulgação. As agências encarregadas de sua implementação e os tribunais independentes devem ser dotados dos recursos adequados, faculdades e poder para revisar, investigar e controlar as contas dos corruptos.
- Os governos devem implementar uma legislação adequada sobre o conflito de interesses, inclusive leis que regulem as circunstâncias nas quais um funcionário eleito pode ocupar uma posição no setor privado ou em uma companhia de propriedade do Estado.
- Os candidatos e partidos devem ter acesso equitativo aos meios de comunicação. Devem-se estabelecer, aplicar e manter critérios para obter um equilíbrio na cobertura deles.
- Os partidos, os candidatos e os políticos devem divulgar fundos, receitas e gastos a um organismo independente. Essa informação deve ser apresentada de uma maneira regular, sobre uma base anual, tanto antes como depois das eleições.
- As instituições internacionais de financiamento e os doadores bilaterais devem levar em conta a corrupção quando decidem emprestar ou entregar dinheiro aos governos. Devem estabelecer critérios adequados para avaliar os níveis de corrupção.
- Deve-se ratificar e impulsionar rapidamente a convenção da ONU contra a corrupção. Por seu lado, a convenção da OCDE contra o suborno deve ser fortalecida, controlada e promovida adequadamente. Os governos assinantes devem iniciar uma campanha educativa que assegure que os homens de negócios conheçam a lei e as penalidades que acarreta infringi-la.

Não obstante, como bem adverte Doublet, a existência sozinha de uma regulamentação do financiamento da vida política ou do financiamento público nunca protegeu os países dos escândalos políticos financeiros. A razão disso reside na debilidade dos mecanismos de controle que as próprias legislações sobre essa matéria estabelecem. Daí, como veremos mais adiante, a importância de contar não unicamente com marcos regulatórios adequados, mas também com órgãos de controle e um regime de sanções eficazes (DOUBLET, 2003, p. 477-478).

## **A importância de contar com um marco jurídico eficaz**

O que analisamos até aqui confirma a necessidade e a importância de que o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais conte com um marco jurídico eficaz, ao menos pelas seguintes cinco razões:

Primeiro, para *evitar o abuso e a compra de influências nos partidos políticos* por parte de grupos de interesse ou indivíduos endinheirados, com o objetivo de restabelecer a confiança dos cidadãos no processo político. Assim, a demanda cidadã em favor de uma política limpa impulsionou a maior parte das iniciativas de regulamentação em anos recentes.

A segunda razão passa por estabelecer um *campo de jogo equilibrado para a competição entre os partidos*. A equidade na competição, como já dissemos, é um princípio fundamental da democracia multipartidária. Legislar sobre o financiamento dos partidos e das campanhas pode ajudar a equilibrar as condições da competição e facilitar a entrada de novos partidos no cenário político, ou a redução da pressão dos grupos corporativos ou outros setores ricos sobre partidos existentes. Facilitar um acesso equitativo aos meios de comunicação, em particular à televisão, é outro mecanismo apropriado para promover a equidade.

Uma terceira razão é o *empoderamento dos eleitores* mediante normas sobre divulgação de informação, voltadas para que eles contem com elementos adequados para tomar uma decisão informada no dia das eleições. Dessa forma, o eleitorado conta com a possibilidade de exercer uma sanção efetiva que promova a boa conduta dos partidos e candidatos.

Um quarto motivo é o *desenvolvimento e fortalecimento dos partidos*, para que se convertam em atores responsáveis em apoio a uma democracia sustentável e efetiva. Isso coloca a regulamentação do financiamento no contexto mais amplo das disposições constitucionais e legislativas sobre partidos e, certamente, no da filosofia geral sobre o seu papel no sistema democrático, inclusive a relação entre a liderança, os candidatos, seus membros e os cidadãos.

Uma quinta razão é *assegurar um “mínimo de racionalidade” no uso de recursos públicos* destinados a financiar atividades político-eleitorais. Isso é particularmente relevante dada a severa crise fiscal que afeta a maioria dos países da região.

Não obstante, todo esforço regulador do financiamento político deve levar em conta seu caráter flutuante e conjuntural em que a adoção de uma solução costuma produzir efeitos não desejados, os quais deverão ser, por sua vez, corrigidos mediante uma nova reforma legal.

Por outro lado, cabe ter presente que não existe um sistema de financiamento único, ideal, funcional para todos os países e situações. Ao contrário, cada país necessita projetar e aplicar seu próprio sistema de acordo com seus valores políticos e sua cultura, seu sistema político e eleitoral, sua capacidade

institucional e, em geral, o grau de desenvolvimento de sua democracia. No entanto, não se trata somente de uma questão de normas, mas também de condutas e, em consequência, a contribuição positiva do legislador passa por criar os incentivos adequados a encaminhar positivamente as relações entre dinheiro e política (FERREIRA RUBIO, 1997, p. 7).

De acordo com Karl-Heinz Nassmacher, existem três problemas fundamentais que as regulamentações sobre financiamento devem tratar: a autonomia dos partidos; a transparência de todos os recursos financeiros partidários; e a aplicação das normas correspondentes. A partir desses três aspectos medulares, Nassmacher identifica na prática comparada mundial quatro opções (IDEA, 2003, p. 10-13) para a regulamentação do financiamento partidário. Três delas tratam em particular de cada um dos problemas, enquanto que a quarta opção, mais ampla em seu alcance, mas mais modesta em suas expectativas, combina e trata simultaneamente os três problemas. Essas opções são, em resumo:

1. A *opção de autonomia*, que enfatiza a liberdade e o caráter privado dos partidos e minimiza a necessidade de regulamentação, confiando em grande medida nos mecanismos de auto-regulação e autocorreção da competição partidária;
2. A *opção de transparência*, que enfatiza a importância do acesso público à informação relacionada com as finanças partidárias, de forma que os eleitores assumam suas responsabilidades e liberdades e façam uma escolha informada no dia das eleições;
3. A *opção de vigilância*, que prevê um conjunto de regulamentações detalhadas sobre o financiamento partidário, cuja verificação e implementação está a cargo de uma instituição pública independente;
4. A *opção de regulamentação diversificada*, que corresponde ao modelo praticado no Canadá, que combina “a supervisão flexível, a regulação precisa, os incentivos públicos e as sanções ocasionais” (IDEA, 2003, p. 10-13).

### **As características formais e reais dos sistemas de financiamento partidário e das campanhas eleitorais**

No caso concreto da América Latina, os sistemas de financiamento vigentes na maioria dos países não correspondem aos quatro modelos gerais analisados na seção anterior, mas suas características determinam antes um sistema que privilegia a regulamentação abundante, baixos níveis de transparência, órgãos de controle débeis, um regime de sanções bastante ineficaz e uma cultura inclinada ao não-cumprimento. Fatores como o regime de governo, o sistema de partidos e a cultura política pesam na determinação das características fundamentais e no funcionamento dos sistemas nacionais de financiamento.



O mapeamento das principais características formais e reais desses sistemas apresenta o balanço a seguir.

### ***As características formais***

Entre as características formais mais relevantes encontramos:

- a) Em relação ao tipo de sistema de financiamento, predomina em toda a região (94% dos países), com exceção da Venezuela, o financiamento misto, em que os partidos políticos recebem fundos públicos e privados para financiar suas campanhas eleitorais ou para custear seus gastos de funcionamento ordinário.
- b) A maioria dos países (94%) conta dentro de seu financiamento público com subvenções diretas (em dinheiro ou bônus) ou indiretas (serviços, benefícios tributários, acesso aos meios de comunicação, capacitação etc.).
- c) Os métodos de distribuição do financiamento público direto na região são fundamentalmente de três tipos: proporcional à força eleitoral (53%); método combinado de distribuição equitativa entre todos os partidos e segundo a força eleitoral (41%); e método combinado de distribuição proporcional à força eleitoral e representação parlamentar (6%).
- d) Na maioria de países (65%) se prevê algum tipo de barreira legal para ter acesso ao financiamento público. Estas se referem especificamente a que os elegíveis para o subsídio mencionado obtenham uma porcentagem mínima de votos ou que contem com representação parlamentar.
- e) Quanto ao desembolso do financiamento público, embora não exista um padrão homogêneo, prevalece o sistema que divide o desembolso em um montante anterior e outro posterior às eleições (53%), seguido pelo mecanismo de reembolso que se realiza depois das eleições (29%) e, em terceiro lugar, pelo que é feito antes das eleições (6%).
- f) A maior parte dos países estabelece restrições quanto à origem das contribuições privadas, predominando as proibições de doações de governos, instituições ou indivíduos estrangeiros (72%) de fornecedores do Estado (50%) e; de fontes anônimas (50%). Alguns países estabelecem também limites ao montante das contribuições privadas.
- g) Na maioria dos países (76%) concede-se aos partidos políticos acesso gratuito aos meios de comunicação estatais, privados ou a ambos, predominando o acesso gratuito aos meios de comunicação do Estado, durante a vigência da campanha eleitoral.

h) Em quase todos os países (94%) existe algum órgão encarregado do controle e da fiscalização do financiamento dos partidos, tarefa atribuída na maioria dos casos aos organismos eleitorais.

i) Finalmente, a maioria dos países prevê um regime de sanções direcionado para castigar a inobservância da legislação sobre o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. Entre as sanções, prevalecem, por um lado, as penas pecuniárias (78%) e, pelo outro (embora em menor medida), as sanções administrativas ou de outra índole (56%) que acarretam a eliminação do registro partidário, ou a redução ou suspensão dos fundos estatais para os partidos que violaram a lei.

### ***As características reais***

No entanto, se quisermos ter uma visão global dos sistemas de financiamento em escala regional, não podemos elaborar unicamente o mapeamento de seus traços formais, e sim complementá-los com a caracterização da estrutura do financiamento real.

Em primeiro lugar, e em relação dos níveis dos gastos eleitorais dos partidos e o seu destino, apesar de não dispormos de dados quantitativos globais definitivos a respeito, é possível afirmar que existe uma tendência ao seu aumento, devido sobretudo a:

a) o crescimento da sociedade e a necessidade de os partidos levarem sua mensagem a milhões de eleitores, obrigando-os a investir grandes quantias nos meios de comunicação eletrônicos;

b) o aumento da quantidade de televisores entre os habitantes de cada país da região. Segundo o Informe de Desenvolvimento Humano de 1997, na América Latina, naquele ano, havia 200 televisores para cada 1.000 pessoas. Em 2000, o Banco Mundial registrou 255 para cada 1.000 habitantes (WORLD BANK, 2000). Esse crescimento converteu a televisão no meio ideal para transmitir as mensagens políticas, sobretudo nas campanhas presidenciais;

c) a mudança no modo de fazer campanha na região, que se assemelha cada vez mais ao modelo norte-americano, no qual a técnica mercadológica eleitoral, as pesquisas, os assessores de imagem e especialistas em produção se convertem em fatores decisivos para chegar aos eleitores.

Em segundo lugar, em relação à origem das contribuições, dado que os partidos sofreram uma diminuição das cotas dos filiados, o maior volume das contribuições provém, na maioria dos países, das grandes empresas. Paralelamente, é possível que o dinheiro procedente do crime organizado e de atividades ilícitas como o narcotráfico venha ganhando um maior peso no financiamento político na região.

Embora essa modalidade de financiamento seja dificilmente detectada, sua influência pode ser medida a partir dos escândalos ocorridos com frequência em diferentes países, dentre os quais Colômbia, Bolívia, Panamá e Guatemala.

Em terceiro lugar, cabe observar que a estrutura do financiamento real na região dista significativamente do esquema normativo, especificamente no que respeita aos mecanismos de controle e à aplicação das sanções, devido à debilidade desses mecanismos e à propensão à impunidade.

Em quarto lugar, fatores como o sistema de governo, o sistema de partidos, o sistema eleitoral e a cultura política influem de maneira importante na vigência real do marco jurídico.

Com relação ao sistema de governo, segundo Xiomara Navas-Carbó, o presidencialismo tem uma incidência direta sobre as finanças partidárias. Os sistemas políticos da América Latina caracterizam-se pela combinação de sistemas presidenciais com sistemas de representação proporcional e multipartidarismo, embora com diferenças importantes em cada um desses aspectos. Dessa maneira, são as eleições presidenciais, e não as legislativas, que põem em movimento e determinam o destino dos grandes fluxos de capital para as campanhas eleitorais (NAVAS, 1998, p. 274-275).

Isso repercute na estrutura de receitas dos partidos e candidatos, especificamente em relação ao destino das contribuições de origem privada, que são as que constituem, em geral, a maior parte dos fundos com que os partidos financiam suas campanhas.

Com efeito, a primazia das eleições presidenciais nesses sistemas favorece que as contribuições privadas, graças ao interesse dos doadores por obter maior influência sobre aqueles que competem pelo poder governamental, se direcionem diretamente para os candidatos presidenciais ou ao seu círculo mais próximo, e não para a estrutura partidária formal.

Com relação ao sistema partidário, embora não possamos falar de um único sistema de partidos na região, existe um elemento comum à maioria deles que é o peso do personalismo (política “candidatocêntrica”), que dificulta o desenvolvimento de partidos organizativa, estrutural e democraticamente estáveis.

Essa característica influencia não somente o funcionamento do sistema partidário, mas também a forma como se canalizam as contribuições privadas, particularmente com fins eleitorais, as quais muitas vezes, são feitas ao candidato e não ao partido, gerando sérios obstáculos para exercer um devido controle do financiamento político. Neste cenário, o controle e a fiscalização se complicam porque, na maior parte dos países, as sanções estão previstas fundamentalmente para os partidos (ou, em alguns casos, para os encarregados das finanças partidárias) e, em menor medida, de maneira individual para os candidatos ou colaboradores mais próximos que atuam a título pessoal. A debilidade estrutural e organizacional de

muitos partidos da região e seu funcionamento como meras máquinas eleitorais, também acentuam o destino pessoal das contribuições, complicando seu acompanhamento e controle.

Com respeito ao sistema eleitoral, sua influência dá-se diretamente na estrutura e funcionamento do sistema de partidos e, por conseguinte, na determinação das características básicas do sistema de financiamento das campanhas eleitorais. Nesse sentido, tanto o tipo de sistema eleitoral, como a simultaneidade (ou não) das eleições legislativas e presidenciais têm influência nas necessidades financeiras dos partidos políticos.

Em anos recentes, a tendência da reforma eleitoral na América Latina foi passar de uma fórmula de maioria simples ou relativa (que predominou até fins dos anos 1970) a um sistema de dois turnos, com os consequentes efeitos sobre o regime de financiamento partidário e das campanhas eleitorais, pois dois turnos eleitorais geram a necessidade de mais recursos.

Do mesmo modo, o momento da realização das eleições presidenciais, em relação às legislativas, é também um aspecto importante a levar em consideração. Embora em onze dos dezoito países as eleições legislativas e presidenciais se realizem ao mesmo tempo, naqueles em que isso não acontece, a exigência de recursos financeiros aumenta diante da necessidade de participar de uma ou mais eleições adicionais. Outros dois aspectos que demandam maior quantidade de recursos são a utilização do voto preferencial e a realização de eleições internas.

Finalmente quanto aos efeitos sobre a cultura política, o grau de aprofundamento dos valores e do comportamento democráticos, tanto por parte dos líderes como dos cidadãos, é essencial para a vigência efetiva de normas que regulem o financiamento político.

A prestação de contas por parte dos partidos e a vigilância de parte da cidadania constituem hábitos pouco arraigados na cultura política latino-americana, embora observemos um progressivo e alentador (ainda que incipiente) papel dos meios de comunicação e da sociedade civil no acompanhamento e na fiscalização da origem e destino dos recursos manejados pelos partidos políticos.

Além dos fatores acima analisados é preciso acrescentar outros três aspectos que limitam a vigência real dos marcos normativos, favorecem a impunidade e trazem consigo o risco da captura da agenda do Estado: a) estados de direito debilitados; b) a “informalidade” presente no âmbito da política, e da economia; e c) a concentração de poder econômico, inclusive o espinhoso tema da propriedade dos meios de comunicação.

## **Análise regional comparada**

### ***Os sistemas de financiamento: público, privado e misto***

O financiamento público tem uma longa tradição na América Latina. Tal como em muitos regimes políticos da Europa ocidental, optou-se por essa solução como uma maneira de evitar ou diminuir a incidência de interesses particulares e poderes fácticos no desempenho das funções partidárias. Seu objetivo é, por um lado, obter condições mais equitativas durante a competição eleitoral entre os diversos atores políticos e, por outro, uma maior transparência em matéria de financiamento, voltada para mitigar os altos níveis de corrupção política<sup>5</sup>.

Com efeito, a idéia subjacente à concessão de financiamento público é que este garante um nível adequado de recursos para que a competição eleitoral contenha opções reais para as partes que disputam o acesso a posições de governo, ou espaços de representação parlamentar com base em oportunidades equitativas, e não em função de maiores ou menores recursos financeiros, que poderiam transformar os processos eleitorais em meros ritos democráticos, com ganhadores e perdedores pré-determinados. A intenção é conjurar, até onde seja possível, os riscos palpáveis que significa para a competição democrática o fato de que os partidos possam ser prisioneiros de grandes agentes do mercado, ou inclusive, de grupos de interesse que operam à margem da legalidade (WOLDENBERG, 2003, p. 20-21).

Um argumento adicional a favor do financiamento público é que ele é concedido com a intenção de fazer com que as operações financeiras dos partidos, suas receitas e suas despesas, corram por vias transparentes, conhecidas e sujeitas aos órgãos de controle e fiscalização do erário público. A idéia é que, por se tratar de recursos dos contribuintes, os princípios de transparência e de controle sejam garantidos de melhor maneira.

Outra razão importante para a introdução do financiamento público na América Latina foi a convicção de que os partidos desempenham um papel transcendental nos sistemas democráticos representativos e, por isso, o Estado deve assegurar que eles disponham do apoio e dos recursos necessários para seu funcionamento ordinário ou eleitoral, e para sua institucionalização e fortalecimento democrático.

---

<sup>5</sup> Outro dos propósitos do financiamento público, segundo seus defensores, é liberar as forças partidárias da “humilhante tarefa de pedir dinheiro”, possibilitando que se concentrem em suas atividades políticas. Ver Gidlund (1991, p. 25).

O reconhecimento disso coincide com o *status* jurídico que os partidos têm hoje na maioria das legislações da região. Com efeito, na América Latina a doutrina majoritária se inclina a favor da tese que vê os partidos como associações privadas que cumprem funções públicas ou de interesse geral, devendo portanto ser objetos de financiamento público.

Obviamente, o financiamento público também gera polêmica. Assim, múltiplos argumentos reiteram a importância de tomar consciência do risco existente em sustentar o sistema de financiamento com grandes contribuições públicas, da estatização, burocratização e ossificação dos partidos (isto é, sua dependência econômica crônica dos recursos estatais e a conseguinte perda de contato com a sociedade), o que repercute em uma diminuição de sua liberdade, em sua acomodação ao *status quo* e em seu distanciamento da cambiante realidade social (DEL CASTILLO; ZOVATTO, 1998, p. 64-77). Outro tipo de risco que pode ser causado por um financiamento estatal excessivo é que a dependência quase exclusiva dos fundos públicos provoque o distanciamento do aparato central do partido de suas bases e reduza sua necessidade de aumentar o volume de filiação partidária (GIDLUND, 1991).

Não obstante, e sem desconhecer alguns dos efeitos negativos possíveis de um sistema centrado fundamentalmente em fundos públicos, é preciso ter presente que um sistema baseado exclusivamente no financiamento privado tem também seus riscos, entre eles, permitir a influência desmesurada de determinados indivíduos ou empresas (legais ou ilegais) sobre os partidos e os poderes públicos, frente à necessidade das agrupações partidárias e dos candidatos de obter recursos econômicos, sem importar muitas vezes a natureza das fontes; tendência negativa que se fortifica porque as contribuições dos filiados desempenham um papel cada vez menor no financiamento dos partidos políticos latino-americanos.

Em favor do financiamento privado, cabe apontar que a origem dos recursos, diretamente dos cidadãos deveria ser visto, em princípio, como uma prova do enraizamento sadio dos partidos na sociedade em que atuam, sempre e quando existam limitações com respeito a sua origem, limites quanto a seus montantes, mecanismos de controle efetivos e uma série de garantias voltadas para evitar o abuso e a desigualdade. Além disso, a necessidade de coletar dinheiro pode ter efeitos colaterais positivos, pois constitui um poderoso incentivo para recrutar novos membros. Do mesmo modo, as atividades de busca de fundos têm o efeito de criar redes de simpatizantes que, em tempos de campanha, estarão mais bem preparados para cumprir tarefas políticas.

Em suma, a experiência latino-americana comparada revela as dificuldades financeiras dos partidos para seu sustento e consolidação, assim como os riscos de que seu financiamento (tanto ordinário como eleitoral) seja exclusivamente privado. Como disse José Woldenberg, é improvável que os sistemas pluralistas alcancem e mantenham um equilíbrio razoavelmente eqüitativo e competitivo sem um financiamento público (CARRILLO et al., 2003, p. 23-24).

Por tudo isso, e embora sejamos da opinião de que não existe um sistema ideal de financiamento, nossa preferência é por um sistema misto (a opção dominante na América Latina) devendo cada país, em função de sua situação particular e dos objetivos perseguidos, determinar as porcentagens de dinheiro público e privado. Creemos também que, para compensar os possíveis riscos burocratizantes do financiamento público, valeria a pena estabelecer um sistema de “*matching*”, em virtude do qual uma porcentagem da ajuda pública estivesse condicionada à captação de recursos pelos partidos, dando preferência aos fundos que proviessem de numerosas e pequenas contribuições, em lugar de poucas e grandes quantias de dinheiro.

### ***O financiamento misto***

Um exame comparado da legislação eleitoral dos países latino-americanos mostra que todos os seus ordenamentos eleitorais regulam o tema do financiamento dos partidos, embora em termos, modalidades e graus de intensidade variados. Assim, enquanto alguns ordenamentos contam com normas detalhadas nesta matéria, outros países se caracterizam por ter regulamentações gerais e escassas. Mas vale anotar que alguns países, como Chile e Peru, que se caracterizavam até agora por sua exígua regulamentação dessa questão, aprovaram recentemente leis que procuram regulamentar com mais detalhes o financiamento político<sup>6</sup>.

Em relação ao tipo de financiamento, predomina em toda a região (exceto na Venezuela) o sistema misto. Embora em alguns casos, como o do México, prevaleçam os fundos públicos sobre os privados, na maioria dos países, o financiamento privado é majoritário.

---

<sup>6</sup> No Chile, foi aprovada a Lei nº. 19884 sobre transparência, limite e controle do gasto eleitoral, em agosto de 2003. No Peru, em outubro do mesmo ano, foi aprovada a Lei nº. 28094 de partidos políticos.

*A regulamentação do componente público do financiamento misto: principais traços e tendências*

Com o estabelecimento em 2003 do financiamento público direto nas legislações peruana e chilena, se consolidou uma tendência na região de instaurar em todos os países – exceto no caso da Venezuela – o sistema de financiamento estatal composto (direto e indireto). Essa modalidade de financiamento combina as contribuições em dinheiro, bônus ou empréstimos – financiamento direto – com a concessão de facilidades no que se refere a serviços, infra-estrutura, isenções, acesso aos meios de comunicação, entre outros – financiamento indireto (Quadro 1).

**Quadro 1**  
**Financiamento público indireto na América Latina**

| <b>País</b>     | <b>Acesso gratuito aos meios públicos ou privados</b> | <b>Isonção Impostos/ Dispensas</b> | <b>Incentivos para divulgação /distribuição de publicações</b> | <b>Uso de edifícios públicos para atividades políticas</b> | <b>Transporte</b> |
|-----------------|---|------------------------------------|--|--|-------------------|
| Argentina       | Sim   | Sim                                | Não  | Não  | Não               |
| Bolívia         | Sim   | Não                                | Não  | Não  | Não               |
| Brasil          | Sim   | Não                                | Sim  | Sim  | Não               |
| Colômbia        | Sim   | Não                                | Sim  | Não  | Sim               |
| Costa Rica      | Não   | Não                                | Sim  | Sim  | Não               |
| Chile           | Sim   | Sim                                | Sim  | Não  | Não               |
| Equador         | Não   | Sim                                | Não  | Não  | Não               |
| El Salvador     | Sim <sup>1</sup>                                      | Não                                | Não  | Não  | Sim               |
| Guatemala       | Sim   | Não                                | Sim  | Não  | Não               |
| Honduras        | Não   | Sim                                | Sim  | Não  | Não <sup>2</sup>  |
| México          | Sim   | Sim                                | Sim  | Sim <sup>3</sup>   | Não               |
| Nicarágua       | Não   | Sim                                | Não  | Não  | Não               |
| Panamá          | Sim   | Sim                                | Sim  | Sim  | Não               |
| Paraguai        | Sim   | Sim                                | Não  | Não  | Não               |
| Peru            | Sim   | Sim                                | Não  | Não  | Não               |
| Rep. Dominicana | Sim   | Não                                | Não  | Não  | Não               |
| Uruguai         | Sim   | Não                                | Não  | Não  | Não               |
| Venezuela       | Não   | Não                                | Não  | Não  | Não               |

1. Nos meios de comunicação do Estado (não ocorre na prática).

2. Em Honduras se dá financiamento para o transporte, mas em forma direta.

3. Permissão prévia.



Os subsídios do Estado são distribuídos principalmente com base na fórmula de proporcionalidade em relação ao número de votos obtidos nas últimas eleições e, em segundo lugar, mediante um método combinado, em que uma parte se distribui eqüitativamente entre todos os partidos e a outra, de acordo com a força eleitoral. Embora esse critério seja razoável, pois considera o grau de enraizamento social de cada partido e seu caudal eleitoral, também é certo que tende a prolongar as desigualdades entre os chamados partidos grandes e os pequenos, assim como com os de recente incorporação à disputa político eleitoral. Os defensores da igualdade apontam que esses requisitos bloqueiam o acesso de novas opções, o que pode criar “uma espécie de pugna entre *insiders* e *outsiders* da arena eleitoral” (WOLDENBERG, 2003, p. 22).

Precisamente, essas razões fizeram com que, em alguns países, se buscasse uma combinação entre critérios de proporcionalidade e de eqüidade. Argentina, Brasil, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana estabeleceram fórmulas híbridas nesse sentido (Quadro 2).

**Quadro 2**  
**Financiamento público direto na América Latina: condições para ter acesso ao financiamento, barreira legal e critério de distribuição**

| <b>Países</b> | <b>Condições de acesso ao financiamento e barreira legal</b>   | <b>Critério de distribuição</b>  |
|---------------|--|----------------------------------|
| Argentina     | Partidos reconhecidos que tenham oficializado candidaturas nacionais para o segmento igualitário (30%), e partidos que tenham participado na última eleição de deputados nacionais para a porção proporcional (70%). Não se fixa limite mínimo.  | Misto (força eleitoral/eqüidade) |
| Bolívia       | Partidos que tenham obtido um mínimo de 3% do total de votos válidos em nível nacional na eleição geral precedente (ou municipal segundo corresponda).   | Por força eleitoral              |
| Brasil        | Para a habilitação básica: partidos registrados perante a justiça eleitoral. Para o financiamento proporcional são elegíveis os partidos que tenham obtido 5% nas últimas eleições, distribuído entre vários estados (5% dos votos válidos na última eleição da câmara de deputados. Esses votos devem estar distribuídos em 1/3 dos estados, como mínimo, com 2% dos votos válidos em cada estado). | Misto (força eleitoral/eqüidade) |
| Colômbia      | 5% do total de votos válidos para eleições uninominais. Para a reposição dos gastos das eleições plurinominais (parlamentares e outras), os partidos devem alcançar pelo menos um terço dos votos obtidos pela lista que obtenha assentos com o menor dos resíduos.  | Por força eleitoral              |
| Costa Rica    | Partidos que obtenham ao menos 4% dos sufrágios válidos em escala nacional ou partidos inscritos em escala provincial que obtenham como mínimo essa porcentagem na respectiva província ou elejam pelo menos um deputado   | Por força eleitoral              |
| Chile         | Existe financiamento para todos os partidos e candidatos inscritos no serviço eleitoral.   | Por força eleitoral              |
| Equador       | Partidos que tenham recebido ao menos o cociente de 0,04 dos votos válidos em eleições pluripessoais nacionais.  | Misto (força eleitoral/eqüidade) |
| El Salvador   | Ter a qualidade de contendor, para a qual se requer o registro e personalidade jurídica vigente. Não se fixa limite mínimo.  | Por força eleitoral              |

| <b>Países</b>        | <b>Condições de acesso ao financiamento e barreira legal</b>   | <b>Critério de distribuição</b>                   |
|----------------------|--|---|
| Guatemala            | Partidos que obtenham ao menos 4% do total de votos válidos emitidos nas eleições gerais. O cálculo é feito com base no escrutínio realizado na primeira eleição de presidente e vice-presidente da República.   | Por força eleitoral                               |
| Honduras             | Ter obtido um mínimo de 10 mil votos na cédula mais votada (presidente, Congresso Nacional, corporações municipais) na eleição anterior.   | Por força eleitoral                               |
| México               | 2% do total de votos válidos emitidos em alguma das eleições ordinárias para deputados, senadores ou presidente da República. Para os partidos novos, constituídos depois de uma eleição, ter o registro legal.  | Misto (força eleitoral/eqüidade)                  |
| Nicarágua            | Obter ao menos 4% dos votos válidos nas eleições nacionais.  | Por força eleitoral                               |
| Panamá               | 4% dos votos válidos de qualquer das 3 eleições: para presidente, legisladores e corregedores. Os candidatos independentes precisam ter alcançado o número de aderentes necessários a sua postulação para poder ser candidatos e ter acesso ao subsídio. | Misto (força eleitoral/eqüidade)                  |
| Paraguai             | Estar devidamente constituído, organizado e funcionando, e estar em dia com a apresentação de contas perante a justiça eleitoral. Não se fixa limite mínimo.   | Misto (força eleitoral/representação parlamentar) |
| Peru                 | Obter representação no congresso.  | Misto (força eleitoral/eqüidade)                  |
| República Dominicana | Estar legalmente reconhecido e manter esse reconhecimento mediante a obtenção de um mínimo de 2% dos votos válidos nas últimas eleições presidenciais o ter representação no congresso ou na sala capitular.   | Misto (força eleitoral/eqüidade)                  |
| Uruguai              | -  | Por força eleitoral                               |
| Venezuela            | -  | -   |

Além desses critérios, outro elemento que incide na eqüidade da disputa se refere ao momento do desembolso do financiamento direto. Trata-se de um elemento importante porque quando não se prevê expressamente um sistema especial para incluir ou dar facilidades aos novos ou pequenos partidos, corre-se o risco de pôr em situação de desvantagem aquelas forças políticas que participam pela primeira vez.

Com efeito, se a entrega do subsídio se realiza após as eleições, é possível pensar que se desfavorece aqueles partidos de criação recente, com menores recursos financeiros ou com menor capacidade creditícia. Não obstante, o subsídio posterior, que adquire a qualidade de reembolso, pode ter efeitos positivos no que concerne ao controle dos gastos eleitorais. De certa forma, este último sistema contribui para exercer uma maior pressão sobre as organizações políticas para que registrem e informem, em forma detalhada e transparente, suas receitas de origem privada e seus gastos reais. Nesse campo específico, predomina na América Latina a fórmula que distribui uma parte antes das eleições e outra depois (53% dos países).

Uma particularidade das campanhas políticas atuais, especialmente das presidenciais, baseadas fundamentalmente no manejo da imagem dos candidatos e na difusão massiva das mensagens políticas, faz do tema do acesso aos meios de comunicação uma questão essencial. Destaca-se nessa área a importância, cada vez maior, da televisão como fator determinante na vinculação e comunicação dos candidatos com o eleitorado. Desse modo, o apoio mais importante a apontar dentro do financiamento público indireto na região é o acesso gratuito dos partidos políticos aos meios de comunicação estatais ou privados.

Existe uma tendência na região a favor do financiamento público para o fortalecimento e desenvolvimento institucional dos partidos, incluídas aí atividades tais como a pesquisa, a formação e a capacitação de quadros partidários (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2004, op. cit., p. 7). Tal é o caso de Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, México, Panamá e Peru.

*A regulamentação do componente privado do financiamento misto: principais traços e tendências*

Como já observamos, não há dúvida de que o financiamento privado constitui um recurso legítimo e necessário para os partidos políticos. Entre as suas virtudes cabe destacar que ajuda os partidos a afinar suas pontes de contato com a sociedade, e a melhorar a eficiência na gestão de seus orçamentos. Por seu turno, o tráfico de influências, a captura da agenda do Estado e os escândalos de corrupção política, todos riscos associados ao financiamento privado, determinaram que a maioria dos países (78%) introduzisse proibições quanto a sua origem e alguns impusessem limites em relação aos seus montantes. Somente Colômbia, El Salvador, Panamá e Uruguai não estabelecem limitação alguma nessa matéria. Em geral, através do estabelecimento dessas barreiras ou restrições às contribuições privadas, procura-se evitar grandes desequilíbrios ou assimetrias nos cofres dos partidos; diminuir a magnitude das contribuições “plutocráticas” e a conseqüente influência indevida dos “fat cats” ou de instituições e grupos de interesse sobre as instituições e políticas públicas; assim como impedir a vinculação dos partidos e candidatos com dinheiro proveniente de atividades ilícitas, particularmente do narcotráfico.

Na maioria dos países, há proibições quanto à origem das contribuições privadas (Quadro 3), destacando-se, em primeiro lugar, aquelas provenientes de governos, instituições ou indivíduos estrangeiros (72%); em segundo lugar, as contribuições de fornecedores do Estado (50%) e, em terceiro lugar, as doações anônimas (50%).

### Quadro 3 Proibições quanto à origem das contribuições privadas na América Latina

| País            | Estrangeiras     | Organizações políticas e sociais | Pessoas jurídicas | Fornecedores do Estado | Anônimas         |
|-----------------|------------------|----------------------------------|-------------------|------------------------|------------------|
| Argentina       | Sim              | Sim                              | Sim               | Sim                    | Sim              |
| Bolívia         | Sim <sup>1</sup> | Sim                              | Não               | Sim                    | Sim              |
| Brasil          | Sim              | Sim                              | Não               | Não                    | Sim              |
| Colômbia        | Não              | Não                              | Não               | Não                    | Não <sup>2</sup> |
| Costa Rica      | Sim <sup>3</sup> | Não                              | Não               | Não                    | Não <sup>4</sup> |
| Chile           | Sim              | Sim                              | Sim               | Sim                    | Não <sup>5</sup> |
| Equador         | Sim              | Não                              | Não               | Sim                    | Sim              |
| El Salvador     | Não              | Não                              | Não               | Não                    | Não              |
| Guatemala       | Sim              | Não                              | Não               | Não                    | Sim              |
| Honduras        | Sim              | Não                              | Sim               | Sim                    | Sim              |
| México          | Sim              | Sim                              | Sim               | Sim                    | Sim              |
| Nicarágua       | Não <sup>6</sup> | Não                              | Não               | Sim                    | Sim              |
| Panamá          | Não              | Não                              | Não               | Não                    | Não <sup>7</sup> |
| Paraguai        | Sim              | Sim                              | Sim               | Sim                    | Não <sup>8</sup> |
| Peru            | Sim              | Não                              | Não               | Não                    | Não <sup>9</sup> |
| Rep. Dominicana | Sim              | Não                              | Não               | Não                    | Não              |
| Uruguai         | Não              | Não                              | Não               | Não                    | Não              |
| Venezuela       | Sim              | Não                              | Não               | Sim                    | Sim              |

1. Aceitam-se somente de pessoas jurídicas estrangeiras se for para assistência técnica e capacitação.
2. Não há proibição expressa, mas a norma obriga os partidos e movimentos políticos a justificar a origem dos fundos recebidos, portanto, na prática, funciona uma proibição.
3. Estão proibidas, exceto as doações destinadas à capacitação e assistência técnica.
4. Não há proibição expressa, mas a norma obriga os partidos e movimentos políticos a justificar a origem dos fundos recebidos, portanto, na prática, funciona uma proibição.
5. Existem limites para as doações anônimas, para as reservadas e as públicas, fixados em unidades de fomento.
6. Não se proíbem, mas se indica que as doações provenientes do estrangeiro devem ser para fins de capacitação e assistência técnica.
7. Não há proibição expressa, mas a norma obriga os partidos e movimentos políticos a justificar a origem dos fundos recebidos, portanto, na prática, funciona uma proibição.
8. Não há proibição expressa, mas a norma obriga os partidos e movimentos políticos a justificar a origem dos fundos recebidos, portanto, na prática, funciona uma proibição.
9. Não regulado expressamente. Não obstante, são permitidas as contribuições provenientes de atividades de proselitismo em que não se possa determinar o doador até um limite de 30 UIT anuais.

Há também limitações quanto ao montante das contribuições individuais, como nos casos de Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Chile, Equador, Guatemala, México, Paraguai e Peru (Quadro 4).

**Quadro 4**  
**Limites ao montante das contribuições privadas na América Latina**

| <b>País</b>          | <b>Limites ao montante das contribuições</b> | <b>Máximo Permitido</b>   |
|----------------------|--|---|
| Argentina            | Sim  | Pessoas jurídicas: não mais de 1% do montante dos gastos permitidos por partido. Pessoas físicas: o limite é de 0,5% do total de gastos permitidos.   |
| Bolívia              | Sim  | 10% do orçamento anual da organização política.   |
| Brasil               | Sim  | As contribuições não podem superar 10% da renda anual das pessoas físicas ou 2% do faturamento bruto das pessoas jurídicas.   |
| Colômbia             | Não  | -   |
| Costa Rica           | Sim  | Contribuições de pessoas físicas ou jurídicas nacionais: 45 vezes o salário mínimo mensal por ano.  |
| Chile                | Sim  | Os limites para as doações anônimas, para as reservadas e para as públicas são fixados em unidades de fomento.  |
| Equador              | Sim  | A contribuição das pessoas jurídicas nacionais não poderá exceder de 10% do montante máximo do gasto eleitoral autorizado para cada dignidade.  |
| El Salvador          | Não  | -   |
| Guatemala            | Sim  | Dez por cento do limite de gasto de campanha.   |
| Honduras             | Não  | -   |
| México               | Sim  | O total de doações anuais por parte de simpatizantes para um partido não deve exceder 10% do montante total do financiamento público concedido a todos os partidos para gastos ordinários.<br>As contribuições em dinheiro provenientes de pessoas físicas ou jurídicas habilitadas terão um limite anual equivalente a 0,05% do montante total do financiamento público concedido a todos os partidos para as atividades ordinárias permanentes. |
| Nicarágua            | Não  | -   |
| Panamá               | Não  | -   |
| Paraguai             | Sim  | 5000 salários mínimos diários, seja de pessoas físicas ou jurídicas.  |
| Peru                 | Sim  | Pessoas físicas ou jurídicas 60 UIT anuais.   |
| República Dominicana | Não  | -   |
| Uruguai              | Não  | -   |
| Venezuela            | Não  | -   |

Embora, em princípio, estejamos de acordo com a introdução de proibições e limites às contribuições privadas, a experiência latino-americana demonstra que a facilidade de sua regulamentação contrasta com a dificuldade de assegurar seu cumprimento, ainda mais quando a legislação não estabelece os mecanismos e recursos necessários para garantir sua eficácia ou a sanção em caso de transgressão. Daí que compartilhemos da opinião dos especialistas que privilegiam, como alternativa às proibições e limitações, o uso de mecanismos de prestação de contas e de divulgação ampla para aumentar a transparência do financiamento político.

Em resumo, embora o financiamento público tenha cumprido na América Latina, em certo grau, suas metas de fomentar a equidade, a autonomia e a transparência, ele convive com um alto nível de financiamento privado rodeado de incertezas e suspeitas (DE LA CALLE, 2004, p. 21-45). Não devemos esquecer que estamos em uma região com tradições políticas e culturais que favorecem o clientelismo e a impunidade, e que práticas de sub-registro, contabilidades duplas, estruturas paralelas, desvio de doações etc., não são fáceis de erradicar de um dia para outro. Daí que, ao lado da lei, mecanismos culturais e pedagógicos também devem ser utilizados na formação cidadã para o acatamento das regras e a busca da transparência, e para fortalecer o investimento democrático.

### ***O acesso aos meios de comunicação***

A política se expressa hoje, mais do que nunca, através dos meios de comunicação social, e o acesso dos partidos à televisão, rádio e imprensa tem distinções.

As modalidades de acesso aos meios eletrônicos pelos partidos latino-americanos são resumidas em 5 tipos (RIAL, 2004, p. 45-75).

- 1) Horário eleitoral gratuito e horário para expressão de pensamento partidário entre eleições. Única forma de propaganda permitida. Proíbe-se o pagamento de espaços a forças políticas. Pode ser na televisão e também no rádio, ou unicamente em algum desses meios. Isso só acontece no Brasil e no Chile<sup>7</sup>.
- 2) Combinação entre uso de horários regulados publicamente e liberdade de contratação em um esquema de três níveis formados por um horário gratuito, espaços pagos com fundos públicos, e espaços contratados privadamente.
- 3) Horário eleitoral em meios estatais e privados, mais a possibilidade de contratar espaços privadamente. Em alguns países também há horários fora do período eleitoral.

---

<sup>7</sup> O Brasil proíbe a propaganda eleitoral comercial na televisão e, em troca, garante aos partidos um horário diário de publicidade gratuita durante a campanha eleitoral. Por sua vez, o Chile proíbe a contratação em televisão aberta, onde concede o horário gratuito, mas é possível contratar propaganda eleitoral em emissoras de rádio, televisão a cabo e imprensa escrita.

- 4) Horário em espaço estatal, mais 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 costuma não ter limites.
- 5) Liberdade de contratação de tempo em rádio e televisão.

As modalidades apresentadas explicitam duas tendências relevantes na regulamentação, quais sejam, a concessão para a maioria dos países (76%) de espaços gratuitos aos partidos nos meios de comunicação eletrônicos, sobretudo na televisão pública, e, a intenção de conceder esse tipo de financiamento indireto exclusivamente para fins de propaganda eleitoral; Brasil, Colômbia, México e Peru são os únicos países onde a legislação eleitoral especifica que o acesso dos partidos aos meios de comunicação é de caráter permanente (Quadro 5).

**Quadro 5**  
**Acesso dos partidos políticos aos meios de comunicação na América Latina**

| <b>País</b> | <b>Proibição de propaganda paga na mídia</b> | <b>Acesso gratuito à mídia</b> | <b>Fórmula de distribuição de tempos e espaços</b>   |
|-------------|--|--------------------------------|--|
| Argentina   | Não  | Sim                            | Igual entre partidos, confederações ou coalizões com listas de candidatos reconhecidas oficialmente.<br>Em meios públicos e privados.  |
| Bolívia     | Não  | Sim                            | Igual entre partidos ou coalizões e seus candidatos.<br>Somente em meios públicos.   |
| Brasil      | Sim<br>(rádio e televisão)                   | Sim                            | Um terço por igual entre todos os partidos com candidatos legalmente inscritos, 2/3 divididos proporcionalmente pelo número de representantes de cada partido na Câmara de Deputados.<br>Em meios públicos e privados. |
| Colômbia    | Não  | Sim                            | Uma parte por igual (70%) e outra proporcional ao número de assentos no Congresso (30%).<br>Meios públicos e privados.   |
| Costa Rica  | Não  | Não                            | -  |
| Chile       | Sim <sup>1</sup>                             | Sim                            | Eleições presidenciais: igual entre candidatos. Eleições parlamentares: proporcional ao número de votos nas eleições anteriores.<br>Em televisão pública e privada.  |
| Equador     | Não  | Não                            | -  |
| El Salvador | Não  | Sim                            | Igual entre partidos. Somente em rádio e televisão do Estado (não se aplica na prática).   |

| <b>País</b>          | <b>Proibição de propaganda paga na mídia</b> | <b>Acesso gratuito à mídia</b> | <b>Fórmula de distribuição de tempos e espaços</b>   |
|----------------------|--|--------------------------------|--|
| Guatemala            | Não  | Sim                            | Igual entre partidos. Somente na rádio e televisão do Estado, para dar a conhecer programa político (30 minutos semanais durante os processos eleitorais).   |
| Honduras             | Não  | Não                            | -  |
| México               | Não  | Sim                            | Em período eleitoral, o 96% se distribuirá entre os partidos que participaram da eleição anterior e contam com representantes no Congresso, do seguinte modo: 30% em forma igualitária e 70% em forma proporcional a sua força eleitoral. Do tempo de transmissão previsto, corresponderá a cada partido de registro novo sem representação nas Câmaras do Congresso da União 4% do total. Em meios públicos e privados. |
| Nicarágua            | Não  | Não                            | -  |
| Panamá               | Não  | Sim                            | Igual entre partidos. Não há horários para os candidatos de livre postulação. Somente em meios estatais.   |
| Paraguai             | Não  | Sim                            | Igual entre partidos. Em meios públicos e privados.  |
| Peru                 | Não  | Sim                            | A metade se distribui igualmente entre partidos e a outra metade, proporcional à representação parlamentar. As novas forças partidárias dispõem de um tempo equivalente ao do partido político que tenha menor adjudicação de minutos. Em meios públicos e privados.   |
| República Dominicana | Não  | Sim                            | Igual entre partidos. Somente em meios de comunicação do Estado.   |
| Uruguai              | Não  | Sim                            | Igual entre candidatos presidenciais dos partidos políticos com representação parlamentar, tal como os partidos que nas eleições internas tenham alcançado uma porcentagem igual a 3% dos habilitados para votar. Somente em meios públicos.   |
| Venezuela            | Não  | Não                            | -  |

1. É possível contratar propaganda em emissoras de rádio, TV por cabo e imprensa escrita.

Quanto ao acesso dos partidos à imprensa escrita, na maioria dos países ele é amplo, embora em alguns casos existam limites, como ocorre na Costa Rica, na Bolívia, no Equador e na Nicarágua.



*A difícil tarefa de garantir o acesso equitativo aos meios de comunicação*

O tema dos meios de comunicação está ligado a dois princípios democrático-eleitorais básicos: a equidade e o direito à informação. De um lado, todos os partidos devem ter a oportunidade de apresentar aos cidadãos, através dos meios de comunicação, os seus candidatos, plataformas e programas eleitorais. De outro, os eleitores devem ter a possibilidade de informar-se adequadamente sobre as opções eleitorais e suas propostas, como uma base mínima para realizar uma “eleição informada”<sup>8</sup>.

Não obstante, o princípio de equidade é difícil de garantir na prática. São várias as causas que obstaculizam o acesso igualitário das agrupações partidárias e seus candidatos aos meios de comunicação. Por um lado, os donos e administradores dos meios estão frequentemente vinculados a poderosos grupos econômicos e políticos. Mesmo nos meios de propriedade coletiva, é comum que os que controlam as ações tenham interesses específicos, que os levam a privilegiar ou dar maiores espaços ou tempos aos grupos políticos que, manifesta ou veladamente, representem tais interesses.

Assim, apesar das iniciativas estatais nesse campo, na maioria dos países, ainda existem profundas iniquidades provocadas fundamentalmente pelo predomínio de uma fórmula que combina o acesso gratuito aos meios de comunicação, especialmente aos estatais, com uma alternativa de contratação dos meios privados pouco regulamentada e, em geral, difícil de controlar. A contratação privada produz frequentemente desequilíbrios entre os diferentes partidos, na medida em que são estes e os candidatos que dispõem de maiores recursos os que têm mais acesso aos espaços privados.

Também há baixa audiência que caracteriza, em geral, as emissoras de tevê e rádio estatais, o que obriga até os pequenos partidos a optar pela contratação dos meios de comunicação privados. De alguma forma, o subsídio estatal indireto se torna então irrelevante.

As desigualdades também ocorrem pelos efeitos da revolução das comunicações sobre o financiamento da política, pois tornam desatualizadas determinadas disposições jurídicas que regulam o acesso dos partidos aos meios, seja com a televisão a cabo, televisão a satélite e a internet. Esses aspectos podem aumentar a desigualdade, pois são os partidos com maiores recursos e contatos internacionais que têm capacidade de incursionar nessa nova modalidade para transmitir suas mensagens políticas (RIAL, 1999, mimeo).

---

<sup>8</sup> Ver a respeito, Goodwin-Gill (1994, p. X-XIV). Também Centro Carter (2003, p. 40).

Com relação à produção de propaganda, embora em muitos países se estabeleçam espaços gratuitos para os partidos, em poucos deles se contempla o apoio para fazer frente às altas quantias de dinheiro, já que em uma época de marketing político, é necessária a assistência e o apoio de profissionais em publicidade, imagem e comunicação (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2004, op. cit., p. 8).

Na mesma direção, o tratamento da notícia em programas políticos e em noticiários é, em alguns casos, parcializado a favor ou contra determinados partidos ou candidatos.

Finalmente, não há capacidade dos organismos eleitorais, na maioria dos países, para realizar um efetivo acompanhamento e controle da propaganda política e da comunicação social. Na América Latina, exceto o caso do México, esse déficit se faz sentir na quase totalidade dos organismos eleitorais, problema que tem sua raiz na incapacidade dos estados de construir instituições de controle que contem com os recursos adequados para poder exercer funções controladoras e impor efetivamente sanções.

*Os meios de comunicação são disparadores do gasto eleitoral?*

A relação dos meios de comunicação (em particular, a televisão) com o financiamento da política é uma relação de caráter complexo e até contraditório. Por um lado, a mídia desempenha 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 (SARTORI, 1999, p. 159) – da necessidade que os partidos têm de grandes quantias de dinheiro para realizar suas campanhas eleitorais, especialmente as presidenciais.

Muitos analistas latino-americanos concordam em que os custos das campanhas têm aumentado, com a percepção generalizada de que um dos aspectos mais onerosos é o pagamento da publicidade política na televisão (DE LA CALLE, 2004, op. cit.). Os participantes na conferência organizada pelo Centro Carter, em 2003, em Atlanta, chegaram a conclusão similar ao observar que, “as campanhas eleitorais são mais custosas do que gostaríamos que fossem, devido principalmente aos gastos em televisão...”, agregando que “os altos custos da mídia, em particular da televisão, fazem parte da corrupção”(CENTRO CARTER, 2003, op. cit., p. 42, 50). Os participantes do seminário *A televisão: um mal necessário?*, reunidos durante o III Foro do FIAPP, em Cartagena de Índias, em novembro de 2003, também se manifestaram nesse sentido, embora não tenha havido consenso sobre qual deve ser a resposta adequada a essa problemática. Tampouco houve acordo entre os participantes sobre a influência que a televisão tem nos resultados da política eleitoral (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2003, p. 8).

De uma perspectiva diferente, Kevin Casas sustenta que, embora hoje sejam poucos os que questionam o papel fundamental que desempenham os meios de comunicação nas disputas eleitorais, e vários aspectos são obscurecidos:

“o principal entre todos eles é o fenômeno dos grandes descontos de preços concedidos a partidos e candidatos em época de campanha por parte dos donos das emissoras, em particular os donos das cadeias televisivas. Em muitos casos, essa prática acarretou fortes desigualdades eleitorais, assim como questionáveis intercâmbios entre quem decide as políticas públicas e os donos dos meios de comunicação” (CASAS, 2004, p. 70-71), o que torna estes empresários muito poderosos.

Não há consenso quanto à organização da relação entre a mídia e a política. Para alguns, a regulamentação 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. Por um lado, com base nos estudos que se realizaram até agora, não se pode dizer que o espaço gratuito ou a limitação de tempos possíveis de uso dos meios de comunicação, especialmente a televisão, ou a proibição da publicidade paga, tenham uma incidência substancial e que mudem o resultado eleitoral; por outro, 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 (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2003, *ibid. cit.*).

Independentemente desse debate, o certo é que a televisão se tornou inevitável para a realização das campanhas eleitorais, sobretudo as presidenciais. Desse modo, o desafio consiste em que sua utilização pelos partidos repercuta positivamente em favor de seu fortalecimento e no da democracia.

Em nossa opinião, e dada a crescente importância que adquiriram os meios de comunicação como disparadores do gasto eleitoral, é importante que os governos adotem reformas com o objetivo de: a) reduzir a duração das campanhas<sup>9</sup>; b) pôr limites aos gastos com meios de comunicação; c) facilitar, via recursos públicos, um acesso equitativo de todos os partidos aos meios de comunicação (tanto públicos

---

<sup>9</sup> O objetivo de redução do tempo de campanha tropeça, no entanto, em múltiplas dificuldades. De um lado, há as resistências dos candidatos interessados em posicionar sua imagem com suficiente antecedência, a fim de obter vantagens iniciais contra seus adversários e, inclusive, pressionar seus próprios partidos. Mas, além disso, é cada vez mais árduo diferenciar os períodos eleitorais dos não eleitorais devido às múltiplas eleições que o desenvolvimento democrático demanda e estabelece, e porque ao período eleitoral propriamente dito é preciso acrescentar as campanhas internas das organizações políticas, que de internas somente têm o nome, pois se desenvolvem com toda publicidade e como um elemento mais da campanha externa. É preciso, portanto, o desenvolvimento de critérios claros nessa matéria por parte dos organismos de controle.

como privados); d) propiciar uma gestão profissional, pluralista e objetiva no tratamento das notícias políticas e eleitorais; e e) tratar de impedir a concentração da propriedade dos meios de comunicação (DEL CASTILLO; ZOVATTO, 1998, p. 20).

Do mesmo modo, no que tange à regulamentação do acesso dos partidos aos meios de comunicação, compartilhamos a opinião de que toda reforma deveria prestar atenção, ao menos, aos seguintes aspectos (CENTRO CARTER, 2003, p. 42-43):

- A norma não deve ser de caráter geral, mas levar em conta as características próprias de cada país, devendo assegurar um acesso justo e equitativo dos partidos políticos à mídia.
- Há que evitar sempre que a regulamentação viole ou limite as liberdades de imprensa e expressão, assegurando, ao mesmo tempo, que as leis sobre injúrias e calúnias não obstaculizem a cobertura dos meios de comunicação. Deve-se fortalecer o papel do relator para a liberdade de expressão da OEA na promoção de transparência nas campanhas políticas.
- É preciso aumentar a transparência no uso da mídia durante as campanhas. Vale a pena também estimular os meios de comunicação a que adotem padrões voluntários quanto ao equilíbrio necessário na cobertura das campanhas e a separação entre a reportagem e a emissão de opiniões.
- Há que promover a divulgação dos gastos dos partidos nos meios de comunicação, assim como das tarifas que estes cobram pela publicidade política.
- É preciso adotar leis de acesso à informação que assegurem a transparência no uso dos recursos do Estado para fins de campanha.
- É necessário estimular as organizações da sociedade civil para que monitorem as campanhas nos meios.

### ***A prestação de contas e a divulgação***

Uma das razões mais importantes para regulamentar o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, usualmente relacionada com as opções de “autonomia” e “transparência”, é o empoderamento dos eleitores. Argumenta-se que, ao colocar à disposição da cidadania a informação necessária sobre os movimentos financeiros dos partidos, possibilita-se ao eleitor tomar uma decisão informada no dia das eleições. Dessa forma, fica nas mãos do eleitorado, da sociedade civil e dos meios de imprensa a possibilidade de uma sanção efetiva que promova a boa conduta entre os partidos e os candidatos. A prestação de contas e a divulgação da informação tornam-se, em conseqüência, dois dos recursos mais eficazes para controlar os movimentos financeiros dos partidos e candidatos, e para evitar – ou ao menos reduzir – os excessos no financiamento das campanhas e a influência do dinheiro ilícito.

Como observa Ferreira (2004, p. 77-106), o desafio nessa questão é criar os meios para que a relação entre dinheiro e política seja cada vez mais transparente e possibilite ao cidadão o exercício do voto informado, ao mesmo tempo em que estimule os partidos a exercer um controle recíproco para ajustar sua conduta às normas existentes e às expectativas da cidadania.

*A prestação de contas*

A análise da região em relação a essa questão evidencia que a maior parte dos países latino-americanos (89%) incorporou em suas legislações a obrigação de prestar contas, com exceção de El Salvador e Uruguai (FERREIRA, 2004, p. 77-106) (Quadro 6).

**Quadro 6**  
**Prestação de contas e divulgação em matéria de financiamento da política na América Latina**

| País                 | Por Partido      | Por Candidato | Por Doador | Publicidade             | Entes de Controle  |
|----------------------|------------------|---------------|------------|-------------------------|--|
| Argentina            | Sim              | Não           | Não        | Sim                     | Juizes federais com competência eleitoral  |
| Bolívia              | Sim              | Não           | Não        | Não <sup>1</sup>        | Órgão eleitoral  |
| Brasil               | Sim              | Sim           | Não        | Sim                     | Órgão eleitoral  |
| Colômbia             | Sim              | Sim           | Não        | Sim                     | Órgão eleitoral  |
| Costa Rica           | Sim              | Não           | Não        | Sim                     | Órgão eleitoral / controladoria geral  |
| Chile                | Sim              | Sim           | Não        | Não <sup>2</sup>        | Órgão eleitoral  |
| Equador              | Sim              | Não           | Não        | Sim                     | Órgão eleitoral  |
| El Salvador          | Não              | Não           | Não        | Não                     | Tribunal de contas <sup>3</sup>  |
| Guatemala            | Sim <sup>4</sup> | Não           | Não        | Não                     | Órgão eleitoral  |
| Honduras             | Sim              | Não           | Não        | Não                     | Órgão eleitoral  |
| México               | Sim              | Não           | Não        | Sim                     | Órgão eleitoral  |
| Nicarágua            | Sim              | Não           | Não        | Não                     | Controladoria geral/ órgão eleitoral   |
| Panamá               | Sim              | Sim           | Não        | Sim<br>(aporte público) | Órgão Eleitoral / controladoria geral (esta última no que se refere ao aporte público) |
| Paraguai             | Sim              | Sim           | Não        | Não                     | Órgão eleitoral  |
| Peru                 | Sim              | Não           | Não        | Não <sup>5</sup>        | Órgão eleitoral  |
| República Dominicana | Sim              | Não           | Não        | Não                     | Órgão eleitoral/ controladoria geral   |
| Uruguai              | Não              | Não           | Não        | Não                     | Não há   |
| Venezuela            | Sim              | Sim           | Não        | Não                     | Órgão eleitoral  |

1. O que se torna público são as resoluções aprobatórias das prestações de contas.
2. No Chile não existem normas sobre divulgação de informação sobre gastos de campanhas, mas alguma informação é difundida por jornais ou publicações em periódicos locais e boletins.
3. Na prática, não exerce este controle.
4. Unicamente deve prestar contas sobre o aporte estatal.
5. Dado que a lei é muito recente e ainda não foi posta em prática, não se sabe ainda qual será o grau de divulgação.

Embora a prestação de contas esteja, em alguns países, voltada fundamentalmente para responder pelo bom gerenciamento e destino dos fundos provenientes do Estado, na América Latina existe uma tendência ao estabelecimento de procedimentos que contemplam a prestação de contas relativa tanto às subvenções públicas, como às receitas de caráter privado e aos movimentos financeiros dos partidos realizados com base em tais contribuições. A Guatemala é o único país em que a prestação de contas está ligada estritamente ao financiamento público; nos outros países, os movimentos financeiros realizados tanto com fundos públicos como privados devem se tornar públicos ou se submeterem à consideração do órgão de controle.

Embora a obrigação de prestar contas deva abranger todos os atores importantes no processo de financiamento, na América Latina, em quase todos os casos (89%), essa tarefa recai fundamentalmente nos partidos políticos, sendo poucos os países em que a legislação eleitoral envolve os candidatos ou outros atores nesse procedimento. Esse comportamento vai claramente contra o objetivo de transparência. De igual modo, é importante indicar que não basta registrar as receitas do partido ou candidato: as prestações de contas devem refletir também, e de maneira detalhada, todos os seus gastos, a fim de estabelecer a relação entre receitas e despesas e medir o nível de transparência no manejo das contas.

Não é muito comum na região que os funcionários eleitos (ou que tenham assumido seu cargo) sejam removidos de seu posto caso a informação sobre prestação de contas demonstre algum tipo de transgressão das normas de financiamento. Além do volume de informação que pode gerar a prestação de contas, em todos os países os procedimentos desse tipo são efetuados depois de realizadas as eleições. Isso torna impossível a detecção de operações irregulares que possam ser penalizadas não apenas judicialmente, mas também por meio do voto popular.

Finalmente, os órgãos encarregados do controle e auditoria carecem, em muitos casos, da infra-estrutura e do orçamento necessários para desempenhar as funções previstas na lei. Do mesmo modo, muitos deles são preenchidos com critérios partidários e, por isso, dificilmente têm a independência de critério necessária para exercer o trabalho de controle (FERREIRA RUBIO, 1998, citada em ZOVATTO, 2003, p. 81).

Por tudo isso, é imperativo avançar na criação de mecanismos que facilitem uma prestação de contas clara e detalhada, que estabeleçam responsabilidade sobre todos os envolvidos na gestão das finanças, e que permitam a verificação e o controle da informação. Assim como é prioritário contar com instituições que exerçam uma verdadeira fiscalização sobre o uso do dinheiro na política. Não tem sentido, por exemplo, exigir um alto volume de informação se não se conta com os instrumentos e recursos para processá-la adequada e oportunamente.

### *A divulgação*

Segundo Gene Ward, a divulgação é para a política o que os informes financeiros são para os negócios. A divulgação cumpre duas funções fundamentais: contabilidade e prestação de contas, as quais servem de medidas preventivas e ferramentas de controle para combater a corrupção política. O conceito divulgação no âmbito do financiamento político faz referência a quando o público é informado sobre “quem deu quanto, para quem, com que propósito e quando?”. No entanto, e apesar de sua importância, essa é a modalidade menos praticada das cinco existentes para controlar os fluxos de dinheiro na política<sup>10</sup>.

A análise comparada revela a existência de uma tendência regional para a abertura da informação aos cidadãos, mediante a publicação dos balanços dos partidos, embora ainda seja incipiente e se refira principalmente à publicação em gazetas e diários oficiais de pouca circulação.

Uma vez que a publicação nos diários oficiais não produz maiores efeitos em termos de controle, porque a informação das receitas e gastos dos partidos ainda não chega à grande maioria da população, impõe-se a necessidade de buscar novos mecanismos para que os partidos e candidatos tornem públicos e transparentes seus movimentos financeiros, a forma com que administram seus recursos, assim como a origem ou destino dos fundos com os que financiam suas atividades.

Prestar contas à população sobre quem contribui com a causa eleitoral ou permanente dos partidos é essencial para verificar a coerência do discurso dos candidatos e a sinceridade da postura dos partidos em relação a determinados temas. Somente com esse tipo de informação os eleitores estarão em condições de dar um “voto informado” (FERREIRA RUBIO, 1998, *ibid. cit.*, p. 82). Nesse sentido, Nassmacher indica que o principal objetivo da prestação de contas e sua publicação é “...possibilitar que qualquer pessoa possa apresentar suas inquietações sobre o financiamento político para o debate público, ou para incitar os partidos políticos e candidatos a que utilizem seus recursos sem gerar controvérsias. O cidadão eleitor está chamado a atuar como árbitro em casos de má gestão financeira” (NASSMACHER, 1992, p. 258).

Em torno dessa questão existe atualmente um grande debate, na medida em que a transparência, como um fim social e coletivo, enfrenta o interesse privado dos doadores aos partidos. Assim, argumentou-se que a busca da transparência fere também o direito individual à privacidade e, inclusive, atenta contra o caráter secreto do voto. Não obstante, o conflito entre a prevalência do interesse coletivo

---

<sup>10</sup> Segundo Ward, existem cinco medidas principais para controlar o dinheiro na política: financiamento público, vetos e proibições, limites aos gastos, limites às contribuições e divulgação absoluta. Ver a respeito *Transparência Internacional* (2004, p. 57-58). Também USAID (2003).

sobre o interesse individual deve ser resolvido conforme o contexto jurídico, social e cultural em que se insere. Nesse sentido, é interessante observar que, embora a divulgação da informação também tenha seus detratores<sup>11</sup>, em geral, os líderes empresariais latino-americanos apóiam a divulgação das contribuições de campanha e reconhecem que ela é importante para a democracia (CENTRO CARTER, 2003, op. cit., p. 56).

Embora tenha havido progresso no que tange à prestação de contas na América Latina, ainda resta muito por andar no terreno da divulgação. Adicionalmente, em poucos países adotou-se legislação para regulamentar o lobby. Assim, temos como problema pendente, não apenas o estabelecimento de normas que incorporem a obrigação de divulgar naqueles países que não o contemplam, mas além disso, a busca da simplificação dos mecanismos de acesso à informação (fomentar o uso da internet para a divulgação da informação, por exemplo), e com especial ênfase a eliminação das normas que proíbem a difusão ou protegem o anonimato.

Por último, cabe ressaltar que todas as medidas que se possam tomar para garantir a transparência não serão eficazes se não se gerar uma cultura participativa, se não se conscientizar a cidadania de que o controle no campo do financiamento político deve ser entendido “não como uma caça às bruxas ou uma atividade persecutória, mas como um mecanismo para legitimar e democratizar o processo político” (FERREIRA RUBIO, 2004, op. cit.). E na formação dessa cultura de transparência, a sociedade civil, que já vem tendo um papel importante, deve desempenhar um papel cada vez maior.

Em resumo, embora se tenham obtido avanços significativos, ainda existe na América Latina uma grande distância entre a retórica e a prática. Daí a importância de implantar regras claras, mas, ao mesmo tempo, fortalecer os órgãos de controle e o regime de sanções para que auxiliem no cumprimento dessas regras (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2003, op. cit., p. 10). Outras medidas para melhorar a transparência são: exigir uma contabilidade mais detalhada e informes de melhor qualidade técnica; desenvolver as capacidades dos órgãos de controle; fortalecer a aplicação das leis; apoiar os partidos e líderes políticos que estão a favor desse objetivo e favorecer o intercâmbio de experiências comparadas, assim como a cooperação técnica internacional (WARD, 2003, p. 67-69).

---

<sup>11</sup> Outro dos argumentos mais utilizados em contra da divulgação provém dos setores privados, que alegam que esse tipo de informação pode dar lugar a que os doadores à campanha de um candidato perdedor possam sofrer represálias por parte dos ganhadores da disputa.



### ***Os órgãos de controle e o regime de sanções***

Contar com uma autoridade independente e profissional capaz de controlar o uso do dinheiro na política e com um regime de sanções eficaz é fundamental para fortalecer a transparência em matéria de financiamento. Com efeito, o cumprimento da lei exige uma autoridade forte, investida de suficientes atribuições legais para supervisionar, verificar, investigar e, se necessário, instaurar procedimentos legais (NASSMACHER; KOOLE, 2003, p. 234).

A legislação eleitoral de todos os países da região, com a única exceção do Uruguai, estabelece algum órgão encarregado da tarefa de controle e fiscalização do financiamento político, atribuindo essa função, na maioria dos casos, aos órgãos eleitorais.

Infelizmente, persistem na América Latina sérios vazios na área de controle e sanções, que fazem com que as normas se convertam em letra morta em numerosos países. Em termos gerais, podemos afirmar que os sistemas de controle na região se caracterizam por<sup>12</sup>: a) falta de leis em alguns países e, ao contrário, um conjunto de normas em outros que é excessivamente complexo e, portanto, difícil de aplicar; b) ineficácia dos órgãos e mecanismos de controle; c) falta de autonomia e recursos das agências ou órgãos encarregados de fazer cumprir as regras; d) baixa capacidade ou disposição dos partidos políticos e de seus candidatos para cumprir as leis e regulamentos; e) ausência de códigos de conduta e insuficientes recursos para o registro e o controle contábil das finanças partidárias; f) existência de regras que privilegiam mais as sanções do que os incentivos; g) número reduzido de organizações de monitoramento da sociedade civil; e h) sociedades permissivas em que há poucos incentivos para denunciar maus comportamentos.

Esse diagnóstico evidencia a necessidade e a importância de fortalecer os órgãos de controle, verdadeiro calcanhar de Aquiles dos sistemas de financiamento político na maioria dos países da América Latina. Vale a pena enfatizar que, na medida em que a probidade na política e a confiança da cidadania são os objetivos que se perseguem, é decisivo que a aplicação da lei seja visível e efetiva; sua não aplicação é contraproducente. O poder de fazer cumprir a lei tem duas conotações diferentes nesse contexto. A primeira se refere à capacidade institucional e à factibilidade de impor as regulamentações sobre o financiamento, sem recorrer a uma burocracia nem a gastos excessivos. A segunda se relaciona com a capacidade

---

<sup>12</sup> Diagnóstico realizado na Conferência “O financiamento da Democracia nas Américas”, organizada pelo Carter Center e celebrada em Atlanta de 17 a 19 de março de 2003.

e a vontade políticas para permitir que as autoridades públicas procedam com sua aplicação – sem interferência – por meio da vigilância, da investigação, dos ajuizamentos e, caso necessário, da imposição de sanções.

Dentro dessa linha de pensamento e tendo como base as principais debilidades identificadas no diagnóstico acima, nos permitimos formular as seguintes recomendações voltadas para melhorar o funcionamento e a fortalecer a eficácia dos órgãos de controle.

Em primeiro lugar, as leis devem ser simples, claras e susceptíveis de cumprimento. É preciso evitar o risco de “muita regulamentação e pouco cumprimento”. Por isso, deve-se regulamentar somente o que se pode fazer cumprir.

Por sua vez, os órgãos de controle devem ser independentes, não partidários e dotados de suficientes recursos financeiros, humanos, técnicos e da autoridade necessária para fazer cumprir as leis. Esta autoridade abarca o monitoramento, a investigação e a perseguição das infrações. Entre suas capacidades, destaca-se contar com uma gama de instrumentos adequados e efetivos, tais como o poder de citação, a proteção para informantes e o acesso a contas bancárias. Não obstante, sem um sólido Estado de Direito, nenhum esforço para fazer cumprir os controles sobre o financiamento político será plenamente efetivo.

Outras medidas voltadas para fortalecer a eficácia dos órgãos de controle incluem fazer da fiscalização dos partidos políticos uma atividade permanente e não conjuntural, assim como regulamentar a sua obrigação de apresentar informes sobre suas receitas e gastos.

É fundamental estabelecer a obrigação de efetuar verdadeiras auditorias em matéria de verificação e controle dos recursos financeiros com todo o rigor técnico que isso exige e não limitá-las a simples exames superficiais, como costuma acontecer atualmente em um bom número de países. Tanto os informes de auditoria como os apresentados pelos partidos devem ser públicos, estar disponíveis para consulta pelos meios de comunicação e a cidadania, e receber divulgação plena.

Do mesmo modo, é necessário melhorar a qualidade dos registros de contribuintes e criar no interior dos partidos os “conselhos de controle ético” e a figura do “mandatário único financeiro” como responsável exclusivo do manejo das verbas do partido. Deve-se exigir que a administração dos recursos partidários seja feita através do sistema bancário e não mediante transações em dinheiro.

Finalmente, é importante contar com a colaboração dos meios de comunicação e das organizações da sociedade civil para um monitoramento independente, vigilância e denúncia.

*O regime de sanções*

Em relação ao tema das sanções, as experiências comparadas corroboram que, mesmo quando se legislou abundantemente a esse respeito na região, na maioria dos países, as sanções existentes são insuficientes e inoperantes (Ver ULLOA, 2004, p. 107-142).

Entre as razões mencionadas como causas principais do baixo nível de aplicação das sanções destacam-se: a) a debilidade institucional e técnica dos organismos encarregados de fazer cumprir as disposições legais; b) a falta de independência de alguns órgãos eleitorais e judiciais em relação ao governo ou aos partidos políticos, e c) a corrupção e as práticas do suborno de funcionários dessas instituições. Essas debilidades fazem com que, em muitas ocasiões, as sanções não tenham efeito prático nem repercussões reais sobre as práticas que prevalecem, tanto no campo das contribuições como na administração de recursos financeiros por parte dos partidos.

Para resolver essas limitações, vários países vêm realizando reformas com o propósito de endurecer as sanções e fortalecer os mecanismos responsáveis por sua aplicação. Além das tradicionais sanções baseadas em multas (hoje, as mais comuns), alguns países transformaram a figura do financiamento ilícito em delito autônomo, assim como introduziram novas punições, como a inelegibilidade do candidato infrator por tempo determinado (caso de Honduras, Nicarágua e Equador, entre outros), ou a anulação, a perda da investidura ou a revogação do mandato, nos casos em que o eleito tenha tomado posse de seu cargo, como acontece no Equador e na Colômbia.

Constata-se também a introdução de medidas mais rigorosas contra os transgressores, como é a privação da liberdade em diversos graus. Nove países estabelecem sanções penais, em alguns casos, aos candidatos e, em outros, aos doadores. Quatro desses países (Costa Rica, México, Paraguai e Venezuela) estipulam especificamente a privação da liberdade dentro de suas regulamentações. Ao contrário, três países não prevêm sanção alguma em caso de transgressão das disposições legais: El Salvador, República Dominicana e Uruguai (Quadro 7).

**Quadro 7**  
**Regime de sanções em matéria de financiamento da política na América Latina**

| País                 | Sanções pecuniárias |               |            | Sanções penais   |                  | Sanções administrativas | Outras sanções |
|----------------------|---------------------|---------------|------------|------------------|------------------|-------------------------|----------------|
|                      | Por partido         | Por candidato | Por doador | Por candidato    | Por doador       |                         |                |
| Argentina            | Sim                 | Não           | Sim        | Não              | Sim              | Não                     | Não            |
| Bolívia              | Sim                 | Não           | Não        | Não              | Não              | Sim                     | Não            |
| Brasil               | Sim                 | Sim           | Sim        | Não              | Não              | Sim                     | Não            |
| Colômbia             | Sim                 | Sim           | Não        | Sim              | Não              | Sim                     | Não            |
| Costa Rica           | Sim                 | Não           | Não        | Não              | Sim              | Não                     | Não            |
| Chile                | Sim                 | Não           | Não        | Não              | Não              | Não                     | Não            |
| Equador              | Sim                 | Sim           | Sim        | Sim              | Sim              | Sim                     | Não            |
| El Salvador          | Não                 | Não           | Não        | Não              | Não              | Não                     | Não            |
| Guatemala            | Não                 | Não           | Não        | Não <sup>1</sup> | Não <sup>1</sup> | Não <sup>1</sup>        | Não            |
| Honduras             | Sim                 | Sim           | Não        | Não              | Não              | Sim                     | Não            |
| México               | Sim                 | Não           | Não        | Sim              | Sim <sup>2</sup> | Sim                     | Sim            |
| Nicarágua            | Sim                 | Sim           | Sim        | Sim              | Sim              | Sim                     | Sim            |
| Panamá               | Sim                 | Sim           | Não        | Sim              | Não              | Sim                     | Não            |
| Paraguai             | Sim                 | Sim           | Sim        | Sim              | Sim              | Sim                     | Não            |
| Peru                 | Sim                 | Não           | Não        | Não              | Não              | Não                     | Não            |
| República Dominicana | Não                 | Não           | Não        | Não              | Não              | Não                     | Não            |
| Uruguai              | Não                 | Não           | Não        | Não              | Não              | Não                     | Não            |
| Venezuela            | Sim                 | Sim           | Não        | Sim              | Não              | Não                     | Não            |

1. A última reforma da lei (abril de 2004), contempla a aplicação de sanções administrativas e penais, mas sem definição clara dentro do mesmo marco legal.
2. Somente se o doador é servidor público federal.

Em suma, parece claro que sem um sistema eficaz de sanções que compreenda não somente as tradicionais multas, mas também castigos que afetem a liberdade individual, as normas sobre financiamento de campanhas eleitorais não serão mais do que um conjunto de boas intenções. Por isso, somos favoráveis a uma estratégia mista (mistura de “cenoura e chicote”) com o objetivo de combinar, de um lado, os incentivos adequados que facilitem o acatamento voluntário dos partidos e candidatos das normas eleitorais, mas que de outro, sejam complementados com um rigoroso regime de sanções, em caso de violação à legislação eleitoral.

No entanto, cabe observar que, embora acadêmicos e políticos estejam de acordo em que o cumprimento é essencial para que as leis sobre financiamento tenham significado, em geral sustentam opiniões diferentes sobre como pô-las em prática. Se a exigência de cumprir as regras de financiamento político é mínima, elas perdem sua importância, mas, se ao contrário, é excessiva, pode chegar a paralisar o sistema porque o dota de uma forte rigidez. Daí a importância de regulamentar com prudência e buscar o equilíbrio necessário para não cair no erro do *excesso de regulamentação* nem na *“criminalização”* da política. Como diz De la Calle “dada a debilidade institucional prevalecte na região, a ambição de penalizar pode provocar um processo de degradação da norma e, nesse sentido, a prudência sempre deve acompanhar qualquer tentativa de reforma nesse campo”<sup>13</sup>.

### ***Os sistemas de financiamento da política e a perspectiva de gênero***

Na América Latina, como na maior parte do mundo, as mulheres sempre estiveram e continuam sub-representadas nos cargos de eleição popular. Em reconhecimento da debilidade que essa situação representa para a democracia, a igualdade política e a justiça, um número cada vez maior de pessoas vem apoiando medidas para aumentar a presença feminina nas esferas de poder (HTUN, 2003, p. 20). Assim, durante a década de 1990, onze países latino-americanos adotaram leis para o estabelecimento de cotas de gênero, que garantiram às mulheres níveis mínimos de participação política como candidatas nas eleições nacionais.

Os resultados dessa medida saltam à vista. A representação feminina nas câmaras aumentou de uma média de 9% em 1990, para 15% em 2002, e de 5% para 12% no senado no mesmo período (médias regionais para América Latina). Por sua vez, alguns partidos modificaram seus estatutos para abrir às mulheres seus cargos diretivos, concedendo-lhes entre 30% e 40% de representação na Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Nicarágua, Peru, Venezuela e Paraguai<sup>14</sup>. Estas cifras colocaram a América Latina atrás da Europa, ao lado da Ásia e adiante da África, da região do Pacífico e do Oriente Médio. Em média, as cotas aumentaram a presença das mulheres no congresso em oito pontos percentuais (HTUN, 2003, op. cit., p. 39).

---

<sup>13</sup> De la Calle (2003). Participação na III Reunião do Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, celebrada em Cartagena de Índias, Colômbia. Novembro, 2003.

<sup>14</sup> Velásquez (2003). Participação no seminário: É o financiamento um obstáculo para a participação política da mulher?. Seminário organizado pela Unidade para a Promoção da Democracia e a Comissão Interamericana da Mulher da OEA e Internacional IDEA. Washington DC 16 de dezembro de 2003. Informe final, p. 4-5.

Do mesmo modo, houve outros avanços que não se refletem em termos de cifras. Embora Panamá e Nicarágua sejam os únicos países da região onde uma mulher foi eleita para a presidência, Equador, Argentina e Bolívia também tiveram presidentas da República (embora não eleitas diretamente). Argentina, Brasil, Colômbia, Peru e Venezuela, mulheres se candidataram à presidência com possibilidades reais de vencer. Outras nações tiveram vice-presidentas, e dois países, em particular, escolheram mulheres para governar as duas cidades mais populosas da região – e do mundo – São Paulo e Cidade do México. Além disso, durante os anos 90, no México, mulheres dirigiram dois dos três partidos políticos mais importantes do país (HTUN, 2003, op. cit., p. 39).

Apesar desses avanços, restam desafios significativos, e não basta o estabelecimento de sistemas de cotas para assegurar a equidade e a incorporação da mulher na disputa política. Alguns estudos afirmaram que a questão do financiamento tem implicações na participação das mulheres, porque elas contam com menor poder econômico, menor formação interna nos partidos e um conhecimento limitado da máquina eleitoral, e por isso enfrentam maiores dificuldades para competir. Portanto, se argumenta, quanto mais democrático for um sistema em termos de financiamento, mais oportunidades terão as mulheres. Dentro dessa linha de pensamento, Velásquez observa que “...o obstáculo real e mais inabilitante que enfrenta a mulher na política é a falta de acesso aos recursos financeiros do partido político a que pertence, pois embora os partidos possuam recursos para realizar campanhas eleitorais, as mulheres não se beneficiam deles. Assim, não obstante os avanços que ocorreram na incorporação da mulher à política, a perspectiva de gênero não chegou a atravessar e estender às mulheres a questão crucial do financiamento. Financiar campanhas eleitorais e, em termos mais gerais, financiar qualquer atividade política, se torna assim uma questão mais crítica para as mulheres do que para os homens” (VELÁSQUEZ, 2003).

Diversas razões estão na base dessa problemática. Julie Ballington indica que embora a obtenção de recursos para financiar as campanhas políticas também seja um desafio indistinto para os líderes de ambos gêneros, há algumas razões pelas quais sua obtenção se torna especialmente problemática para as mulheres. Entre estas, podemos citar as barreiras psicológicas, derivadas da esfera doméstica em que elas são tradicionalmente situadas; as redes de negócios e profissionais que se estruturaram principalmente em torno do gênero masculino; os altos custos da competição; e as dificuldades para contar com os fundos “iniciais” que possam dar projeção às candidaturas femininas (BALLINGTON, 2003, p. 158-161). Esses condicionamentos, que pesam significativamente sobre as possibilidades de participação política e eleitoral da mulher, são os que motivaram que alguns setores defendam o favorecimento da equidade de gênero a partir da regulamentação do financiamento dos partidos.

Por seu turno, o recente estudo realizado por Ana Isabel García mostra que os debates atuais sobre o papel do dinheiro na política raramente consideram o enfoque de gênero e suas implicações para a participação das mulheres na política. A investigação revela, do mesmo modo, que não existe na América Latina nenhuma tendência definida para regular a atribuição de recursos financeiros para a promoção da participação das mulheres, nem para facilitar seu acesso aos fundos partidários que lhes permitam competir eleitoralmente em condições de equidade, tanto no interior dos partidos como no âmbito nacional (ver GARCÍA, 2004, p. 143-183).

Com relação a esses constrangimentos, Garcia aponta vários aspectos: a) a legislação que regula os sistemas de financiamento de partidos e campanhas eleitorais da maioria dos países da região não explicita nenhuma dimensão de gênero na norma específica; b) somente na Costa Rica e no Panamá se identificam normas referidas aos sistemas de financiamento aos quais, seguindo critérios de gênero, se incorporam previsões em matéria de formação política de mulheres; c) também existem na região casos de partidos políticos cujos estatutos de funcionamento consideram a atribuição de recursos para mulheres candidatas (entre outros, o Partido Arnulfista, do Panamá, os partidos Liberação Nacional e Movimento Libertário, da Costa Rica; e a Frente Farabundo Martí para a Liberação Nacional (FMLN) de El Salvador); d) embora a maioria dos países não tenha normas partidárias e estatais sobre financiamento de partidos e campanhas com dimensão de gênero, existem algumas práticas nesse sentido; e e) a ausência de especificidade em matéria de gênero nos sistemas de financiamento de partidos e campanhas eleitorais foi identificada por várias mulheres políticas e alguns especialistas como um obstáculo para a efetiva e equitativa participação política e pública por parte das mulheres.

A carência evidente de regulamentação e experiência nessa questão sugere projetar e pôr em andamento medidas positivas nesse âmbito, com urgência. Nesse sentido, concordamos plenamente com as principais recomendações formuladas pelo III FIAPP (Cartagena de Índias 2003) da OEA (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2004, op. cit., p. 11-12), e pelo seminário organizado pela OEA e Internacional IDEA (2003)<sup>15</sup>; quais sejam:

✓ O financiamento político e sua relação com a equidade de gênero não são variáveis independentes. Sua análise deve estar estreitamente vinculada ao funcionamento dos sistemas eleitorais, de partidos e de governo que vigoram em um país determinado.

---

<sup>15</sup> *É o financiamento um obstáculo para a participação política da mulher?*. Foro Interamericano sobre Partidos Políticos da OEA . Informe final, p. 9, 2003.

- ✓ O apoio às mulheres deve ser dado em todas as etapas do processo político, tanto em sua condição de aspirantes como quando são candidatas e governantes. Também é importante o apoio a elas no nível local e comunitário.
- ✓ O financiamento deve ser entendido como uma análise de custos que vai além do estritamente monetário. As questões de custos escondidos ou indiretos, contribuições em espécie, pequenos créditos e fundos-semente são tão importantes para a equidade de gênero como os grandes fluxos de dinheiro.
- ✓ O êxito da Emily's List demonstra que, embora os obstáculos à participação feminina sejam diversos e multidimensionais, é necessário priorizar quais são as áreas problemáticas a serem atendidas para aproveitar melhor os recursos existentes e maximizar o impacto. Assim como nos Estados Unidos decidiu-se abordar o problema do financiamento com a estratégia do dinheiro antecipado, em outras regiões será preciso resolver como enfrentar fenômenos como as estruturas partidárias fechadas, a imperfeição dos sistemas normativos e o baixo recrutamento de líderes mulheres.
- ✓ Aumentar a quantidade de mulheres nas esferas públicas e privadas mediante mecanismos de ação afirmativa como as cotas é uma solução incompleta. É imperativo garantir a qualidade e sustentabilidade dessa participação no tempo. A educação demonstrou ser a base sobre a qual se constrói o acesso das mulheres a melhores oportunidades. Não obstante, ações concretas como a provisão de financiamento antecipado para as campanhas eleitorais, a ajuda nos trabalhos domésticos, a capacitação e o fortalecimento de redes de apoio, se converteram em incentivos definitivos às mulheres para a decisão final de conquistar novas posições na política.
- ✓ Os partidos políticos desempenham um papel fundamental na formação de liderança, na seleção de candidatos a cargos de eleição popular e na formação dos gabinetes de governo. A experiência revela que se as cúpulas dos partidos – em sua maioria ocupadas por homens – não quiserem empreender processos de reforma de suas estruturas internas, a participação política da mulher continuará sendo limitada.
- ✓ É recomendável explorar com maior profundidade o aparente desinteresse ou hostilidade da mulher por participar na atividade política. Convém, do mesmo modo, resgatar o valor das campanhas de motivação às mulheres e de conscientização do público em geral sobre a relevância da participação feminina.
- ✓ Finalmente, dada a pouca experiência na questão, considera-se importante coordenar os esforços que distintas organizações vêm realizando em matéria de equidade de gênero e financiamento da política<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Podemos apontar os esforços do Instituto Nacional Democrata, através do plano de ação global "Ganhar com mulheres: fortalecer os partidos políticos"; os mandatos desenvolvidos pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher; os trabalhos da Comissão Interamericana da Mulher,



Em suma, no que tange à relação entre financiamento da política, perspectiva de gênero e participação política, deve-se ressaltar sobretudo o fato de que a reflexão e a investigação sobre gênero e financiamento de partidos e campanhas é um tema muito pouco explorado. Se a busca de maiores espaços para a participação política da mulher passa necessariamente por suas possibilidades reais de ter acesso à competição, parece então ter especial importância aprofundar a reflexão sobre este tema e incorporar a análise com perspectiva de gênero aos processos de reforma de financiamento político.

## **Conclusões**

Tudo o que analisamos nos leva a duas conclusões principais. A primeira, que o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais é um tema complexo, controverso, não-resolvido, para o qual não existem panacéias nem fórmulas mágicas, e cujo aperfeiçoamento se obtém antes por aproximações sucessivas do que por iniciativas de reforma amplas e muito ambiciosas. Com efeito, estamos diante de um assunto não somente técnico, mas essencialmente político, que é fundamental para a qualidade e o bom funcionamento da democracia.

A segunda conclusão é que, durante as duas últimas décadas, conseguiram-se avanços importantes nessa questão na região latino-americana, embora com variações substanciais entre os diversos países. Depois de estar praticamente ausente da agenda política regional, esse tema vem recebendo cada vez maior atenção, não somente no nível nacional, em que se registra um intenso processo de reformas, mas também no marco de conferências especializadas de especialistas na matéria (México 2001 e Atlanta 2003), assim como dos chefes de Estado do hemisfério (Cúpula de Québec<sup>17</sup> e Carta Democrática Interamericana<sup>18</sup> 2001), dos

---

e o trabalho da International IDEA.

<sup>17</sup> O plano de ação da Cúpula de Québec expressa: “Para fortalecer a democracia, criar a prosperidade e desenvolver o potencial humano, nossos governos (...) convocarão, com o auspício da OEA e a colaboração do BID, reuniões de especialistas para aprofundar o exame de questões, tais como o registro de partidos políticos, o acesso dos partidos políticos ao financiamento e aos meios de comunicação, o financiamento de campanhas eleitorais, a fiscalização e divulgação de resultados eleitorais e as relações dos partidos políticos com outros setores da sociedade.”

<sup>18</sup> O Artigo 5 da Carta Democrática Interamericana estabelece: “O fortalecimento dos partidos e de outras organizações políticas é prioritário para a democracia. Dever-se-á dar atenção especial à problemática derivada dos altos custos das campanhas eleitorais e ao estabelecimento de um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades.”

chefes de Estado do Grupo do Rio (Reunião em Cuzco<sup>19</sup>, Peru, 2003), bem como por parte dos partidos políticos no marco das reuniões do FIAPP (Miami 2001, Vancouver 2002 e Cartagena de Índias 2003).

A importância crescente do tema se reflete do mesmo modo na quantidade e qualidade das pesquisas comparadas e estudos nacionais que são feitos sobre essa questão, sobretudo na última década.

O diagnóstico comparado que fizemos, temático e geográfico, sobre o estado da arte dos sistemas de financiamento político nos dezoito países da América Latina permite enumerar as seguintes características e tendências principais:

1. No aspecto formal, um sistema predominantemente misto, com uma tendência a favor do financiamento público e uma inclinação para acentuar os limites legais das contribuições privadas. Esses traços formais contrastam, no entanto, com a percepção generalizada de que as contribuições privadas superam amplamente os fundos públicos na quase totalidade dos países da região. Este aspecto se vê reforçado pelos frequentes escândalos de corrupção, financiamento ilegal, narcodinheiro etc.
2. Devido à combinação de múltiplos fatores, tais como regulamentação inadequada, ineficácia dos órgãos de controle e do regime de sanções e de práticas políticas até agora favoráveis à transgressão das normas, o financiamento público, mais do que um substituto parcial do privado, funcionou, em muitos casos, como aditamento do mesmo. Por isso, e apesar da sua contribuição positiva, seu impacto até agora foi limitado, variando em cada país.
3. Existe uma tendência a favor de controlar os disparadores do gasto eleitoral, estabelecendo limites e encurtando campanhas, com resultados desiguais nos diferentes países. Essa tendência é acompanhada por uma reorientação no uso dos recursos públicos, sob o conceito de investimento eleitoral, destinados ao fortalecimento dos partidos políticos, mediante o apoio a atividades de pesquisa e capacitação.

---

<sup>19</sup> O Consenso de Cuzco, adotado pelos chefes de Estado e de governo do Grupo do Rio, por ocasião da XVII cúpula (Cuzco, Peru, 23 e 24 de maio de 2003) assinala, dentro do parágrafo b) Democracia e Partidos Políticos, que (os governos dos países membros do Grupo do Rio) "...nos comprometemos a empenhar nossos maiores esforços, e quando seja possível, de maneira concertada, para: ...d) Assegurar a autonomia dos partidos e movimento ou agrupações políticas com respeito aos poderes econômicos, mediante normas que promovam a equidade nas disputas eleitorais, em particular o acesso equitativo aos meios de comunicação; e) Fomentar a transparência financeira dos partidos e movimentos ou agrupações políticas, como condição fundamental da ética pública e da luta contra a corrupção; f) Fomentar sistemas políticos inclusivos, propiciando, através das instâncias nacionais competentes, o financiamento público dos partidos e movimentos ou agrupações políticas e das campanhas eleitorais, assim como limitações ao gasto eleitoral".

4. Enquanto certos temas foram adequadamente tratados, outros, ao contrário, como o acesso equitativo aos meios de comunicação, contam, na maioria dos casos, com uma regulamentação precária ou inexistente. Essa questão, em particular no que se refere ao acesso à televisão, apresenta um dos maiores vazios em escala regional, com a exceção de uns poucos países.
5. Os níveis de transparência continuam sendo baixos, embora seja possível observar um maior número de reformas voltadas para fortalecer a prestação de contas e a melhorar a divulgação. Constata-se do mesmo modo um papel crescente e positivo dos meios de comunicação e da sociedade civil nesse âmbito.
6. Sem prejuízo de reconhecer certos avanços, a grande maioria das reformas recentes não foi acompanhada do necessário fortalecimento dos órgãos de controle e do regime de sanções. Essa situação continua sendo o calcanhar de Aquiles de muitos dos sistemas de financiamento da região.
7. O tema do financiamento e a perspectiva de gênero é um aspecto pouco desenvolvido na América Latina e ainda que venha recebendo atenção cada vez maior, isso não se traduziu ainda em regulamentações específicas.

### ***Princípios e considerações para uma reforma***

A premissa de que, em matéria eleitoral não existem verdades absolutas ou soluções ideais, ganha mais força ainda no âmbito do financiamento político por dois motivos principais: primeiro, a estreita vinculação do tema tanto com as características do sistema político em geral, como com as do sistema de partidos em particular; segundo, a relação indissolúvel que a questão apresenta com os valores da cultura política, o que pode levar a que uma mesma solução seja valorizada de maneira contraditória em contextos nacionais diferentes.

Outras quatro considerações são pertinentes em relação à essa questão. A primeira delas é destacar a importância de examinar o sistema de financiamento não somente em função dos objetivos buscados pela reforma e em relação aos efeitos desejados sobre o sistema político e o de partidos, mas também com respeito ao grau de eficácia das normas, assim como dos efeitos não desejados ou perversos, evitando cair no erro de realizar avaliações em abstrato e baseadas em modelos ideais. A segunda passa pela necessidade de insistir que toda reforma do sistema de financiamento seja parte integral da reforma político-eleitoral em seu conjunto, pois suas conseqüências afetam aspectos de grande importância, como a disputa interpartidária, as condições da competição, o sistema de partidos e, conseqüentemente a própria credibilidade e legitimidade da democracia. A terceira consiste em compreender a verdadeira natureza dessa problemática, como mostra a experiência comparada: um tema condenado à sucessão de distintas reformas

legais. Daí a importância de levar em conta seu caráter flutuante e conjuntural, pois a adoção de uma solução, como já dissemos, costuma engendrar efeitos não buscados que devem ser novamente corrigidos mediante outra reforma legal. Não por acaso, ela é chamada de “legislação interminável” na Alemanha, país que vem dando a esse problema atenção destacada nos últimos 50 anos (GONZÁLEZ-VARAS, 1995 p. 203). Finalmente, a quarta consideração aconselha evitar o excesso de regulamentação, legislando somente sobre aquilo que se possa fazer cumprir e que se possa controlar. Experiências tanto de países latino-americanos como de França, Israel, Espanha e Estados Unidos demonstram que a incapacidade de fazer cumprir as normas destrói as boas intenções dos reformadores.

Em suma, o estabelecimento de um sistema de financiamento equitativo, transparente e sujeito a controle, deve estar sempre determinado pelos objetivos gerais e específicos que se perseguem, responder às particularidades e necessidades próprias de cada país, e fundamentar-se em uma estratégia holística e bem articulada. Esse sistema deve ser produto de uma combinação de marcos legais efetivos e órgãos de controle eficazes, marcado pela atitude vigilante da sociedade civil e dos meios de comunicação. Sem dúvida, como já dissemos, na maioria dos países de América Latina existe um baixo nível de cumprimento das leis, um reduzido grau de transparência, órgãos de controle débeis e um regime de sanções pouco eficaz. Por isso, não é suficiente percorrer o caminho das reformas legais. É preciso ir mais além. Como observa De la Calle, nessa questão, há muito de entorno cultural e de pedagogia pública. Por isso, as reformas legais e institucionais serão pouco efetivas se não forem acompanhadas da necessária mudança na maneira de fazer política, ou seja, na atitude, nos valores e no comportamento dos políticos (DE LA CALLE, 1998, p. 101-146). Assim, nossa época demanda uma reaproximação da ação à ética, uma nova convergência entre ética e política e, no cumprimento desse objetivo estratégico para a saúde e a qualidade da democracia em nossa região, o financiamento da política desempenha um papel determinante (CARRILLO et al., 2003, op. cit., p. 94).

### ***Objetivos gerais para uma reforma***

Os processos de reforma do financiamento político devem estar guiados pelo objetivo básico de fomentar uma competição política aberta e livre, baseada em condições de equidade e transparência. *O propósito fundamental é fazer com que o sistema controle o dinheiro e não o oposto.* Por isso, toda reforma deve ter bússola, para não perder seu norte, e ser realista e precisa quanto a seus objetivos, evitando buscar soluções perfeitas que costumam fracassar na prática.

Daí a importância de que tanto seus objetivos gerais como específicos, e os meios para alcançá-los estejam adequadamente identificados. A experiência comparada demonstra que freqüentemente as reformas privilegiam os objetivos, mas cuidam pouco do desenho do processo, dos mecanismos e dos órgãos voltados para assegurar seu cumprimento.

Dentro dessa linha de pensamento e em nossa opinião, todo processo de reforma em matéria de financiamento político deveria prestar atenção aos seguintes objetivos gerais:

1. *Garantir uma efetiva competição eleitoral e promover a equidade política.*
2. *Incrementar a transparência mediante o fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas e de divulgação.*
3. *Reduzir a necessidade de dinheiro, controlando os disparadores do gasto eleitoral.*
4. *Combater frontalmente o tráfico de influências, a corrupção política e a entrada de dinheiro ilícito nas finanças partidárias.*
5. *Melhorar o uso dos fundos públicos, investindo no fortalecimento de partidos democráticos.*
6. *Consolidar o Estado de Direito e fortalecer a capacidade de fazer cumprir as normas.*
7. *Incorporar o enfoque de gênero nas discussões e regulamentações sobre o financiamento dos partidos políticos.*

Em resumo, um bom sistema de financiamento deveria garantir uma competição política aberta, livre e equitativa, e contribuir para fortalecer a confiança pública nos partidos, na política e na democracia, mediante o melhoramento da transparência. Nesse sentido, um sistema misto (público e privado), com divulgação plena, e um órgão de controle forte, respaldado por um eficaz regime de sanções, são requisitos essenciais para o êxito de uma reforma. O financiamento público que se dá aos partidos deve guardar relação com os esforços que eles fazem para conseguir seus próprios recursos, via complementação de fundos (*matching*) ou mediante reembolsos. Por sua vez, uma porcentagem do financiamento privado deveria provir das bases (*grassroots*), sem pretender que esta seja a única fonte de recursos. A divulgação requer a apresentação de informes periódicos, auditoria, acesso público à contabilidade e publicidade. O controle demanda uma autoridade autônoma (política e financeiramente) e investida de suficientes poderes legais para supervisionar, verificar, investigar e, se necessário, instruir processos. Qualquer coisa a menos do que isso, como bem apontou K. Z. Paltiel, é uma fórmula para o fracasso (PALTIEL, 1976).

Decorre disso a importância de gerar uma genuína e firme vontade política a favor de reformas autênticas. Nesse sentido, é de capital importância a pressão pública permanente da cidadania, exigindo uma política limpa e transparente e uma competição eleitoral efetiva. O papel do setor privado, dos meios de comunicação e das organizações da sociedade civil é igualmente crítico. Deve ocorrer também uma mudança positiva na cultura política. Mas, obviamente, a responsabilidade principal recai sobre os políticos, que devem demonstrar preocupação genuína com a melhora de seus padrões éticos e com a realização de uma mudança real na maneira de fazer política. Sua reputação e credibilidade como atores centrais do jogo democrático depende disso. Portanto, além do consenso necessário que permita avançar com as reformas, deve existir de parte dos dirigentes partidários um verdadeiro compromisso de respeitar e cumprir as normas sobre financiamento político, sem o que não será possível passar da retórica às boas práticas.

Com efeito, um dos temas principais da atual agenda política regional é o fortalecimento dos partidos e o resgate da ética política perdida. A consolidação da democracia na América Latina enfrenta hoje o desafio de melhorar a qualidade da política, reconectá-la com a ética e pô-la a serviço dos problemas reais da população. Mas somente se alcançará o cumprimento desses objetivos com partidos mais fortes, mais democráticos, mais institucionalizados e firmemente comprometidos com esses propósitos, e em tudo isso, a questão do financiamento político desempenha um papel fundamental.

### **Referências Bibliográficas**

BALLINGTON, J. Gender equality in political party funding. *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaign*. Sweden: International IDEA, 2003.

CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

CASAS, K. Descuentos en los medios de comunicación para políticos: ejemplos de América Latina. In: TRANSPARENCIA INTERNATIONAL. *Informe Global sobre Corrupción*. 2004. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>.

CASAS, K.; ZOVATTO, D. Financiamento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:....* San José: OEA, 2004.

CENTRO CARTER. *El financiamiento de la democracia en las Américas: Partidos políticos, campañas y elecciones*. Atlanta: Serie Especial de Conferencias, 17-19 marzo 2003.

DE LA CALLE, H. Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia. In: DEL CASTILLO, P.; ZOVATTO, D. (ed.). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH, 1998.

\_\_\_\_\_. Financiamento político: público, privado, mixto. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:...* San José: OEA, 2004.

DEL CASTILLO, P.; ZOVATTO, D. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH, 1998.

DOUBLET, Y. Financiamento, corrupción y gobierno. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

FERREIRA RUBIO, D. *Financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 1997.

\_\_\_\_\_. El control del financiamiento de la política. *Revista Escenarios Alternativos*, Buenos Aires, n. 4, 1998.

\_\_\_\_\_. Financiamento político: rendición de cuentas y divulgación. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:...* San José: OEA, 2004.

\_\_\_\_\_. Financiamento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:...* San José: OEA, 2004.

FOGG, K. et al. Conclusion. *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaign*. Sweden: International IDEA, 2003.

FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS. *La crisis de los partidos políticos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos*. Washington: OEA, 2004. Disponible em: <<http://www.upd.oas.org/fiapp>>.

\_\_\_\_\_. *¿Es el financiamiento un obstáculo para la participación política de la mujer?* Washington: OEA, 16 de dezembro 2003. Memória da oficina sobre a participação política da mulher.

GARCÍA, A. Financiamento político y perspectiva de género. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:....* San José: OEA, 2004.

GIDLUND, G. Public investments in Swedish democracy. In: WIBERG, M. (ed.) *The public purse and political parties: public financing of political parties in nordic countries*. Helsinki: The Finnish Political Science Association, 1991.

GOODWIN-GILL, G. *Elecciones libres y justas. Derecho internacional y práctica*. Ginebra: Unión Parlamentaria, 1994.

GONZÁLEZ-VARAS, S. *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Dykinson, 1995.

GRINER, S.; ZOVATTO, D. *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA, 2004.

HERNÁNDEZ, M. P. *Financiamiento de los partidos políticos. Replanteamiento y estudio comparado en Iberoamérica*. 2003. Trabalho apresentado no VIII Congresso Iberoamericano de Direito Constitucional, Sevilha, Espanha, dezembro 2003. Disponível em: <<http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm>>.

HTUN, M. N. Mujeres y poder político en Latinoamérica. In: BALLINGTON, J.; MÉNDEZ, M. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Sweden: International IDEA, 2002.

INTERNATIONAL IDEA. *Handbook on funding of political parties and election campaign*. Sweden: International IDEA, 2003.

LATINOBARÓMETRO. 2004. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>.

MALEM, J. Financiamento, corrupción y gobierno. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

MOJOBÍ, E. H. África francófona. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

NJAIM, H. Financiamento político en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:....* San José: OEA, 2004.



NASSCHMACHER, K. H. Comparing party and campaign finance in western democracies. In: GUNLICKS, A. (ed.). *Campaign and party finance in north America and western Europe*. San Francisco: Wesview Press; Oxford: Inc. Boulder, 1992.

\_\_\_\_\_. Funding of political parties and election campaigns. *Handbook Series*, Sweden, Chapter 8, p.139., 2003.

NASSMACHER, K. H.; KOOLE, R. Europa Continental. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

NAVAS, X. La financiación electoral en América Latina, subvenciones y gastos. In: NOHLEN, D.; PICADO, S.; ZOVATTO, D. (org.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido*. [S.l.]: Alianza Editorial, 1990.

PALTIEL, K. *Party, candidate and election finance: a background report*. Ottawa: Royal Commission on Corporate Concentration, 1976.

RIAL, J. *Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir*. Lima, 1999. Paper.

\_\_\_\_\_. Financiamento político: el acceso a los medios de comunicación. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:....* San José: OEA, 2004.

SARTORI, G. *El homo videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus, 1999.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Informe global sobre corrupción*. 2004. Disponible em: <<http://www.transparency.org>>.

ULLOA, F. Financiamento político: órganos de control y regímenes de sanciones. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:....* San José: OEA, 2004.

USAID. *Money in politics handbook: a guide to increasing transparency in emerging democracies*. Washington: Technical Publications Series, 2003.

VELÁSQUEZ, L. *Perspectiva de género y financiamiento de campañas y partidos políticos*. [S.l.]: OEA, 2003. Documento preparado para la investigación sobre financiamiento y campañas.

WARD, G. El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político. In: TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Informe global sobre corrupción*. 2004. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>.

WOLDENBERG, J. Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

WORLD BANK. *World development indicators*. 2000. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.

ZOVATTO, D. América Latina. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

\_\_\_\_\_. The legal and practical characteristics of the funding of political parties and election campaigns in Latin America. In: AUSTIN, R.; TJERNSTROM, M. (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, n. 130, 2004.

Este texto foi anteriormente apresentado no Seminário Taller sobre Regulación de Partidos Políticos y Sistemas Electorales da *XI Jornadas Interprovinciales de Justicia Electoral*, Villa la Angostura, Argentina, 14 e 15 de abril 2005.

*Recebido para publicação em julho de 2005.  
Aprovado para publicação em setembro de 2005.*

Tradução de Pedro Maia Soares.