

REFORMAS NO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NA ARGENTINA E APROFUNDAMENTO DEMOCRÁTICO

por Marcelo Borel*

I. Introdução

O tema da reforma política tem sido cada vez mais debatido nos países latino-americanos. Sendo dados disponibilizados por Daniel Zovatto (2008), todos os dezoito países da América Latina, por ele analisados¹, promoveram reformas relativamente recentes —ao menos desde os anos 90— em seus sistemas eleitorais. No que toca às aos sistemas de financiamento de campanhas eleitorais, treze dos dezoito países implementaram modificações em suas regras. O caso da Argentina não é diferente. Em 1994 foi feita uma reforma no sistema de eleitoral que diminuiu os votos necessários para ganhar a eleição em primeiro turno; diminuiu o tempo de mandato dos presidentes; e passou a permitir reeleição imediata. No que toca ao financiamento de campanhas eleitorais, sendo a primeira lei sobre o tema datada de 1985, reformas foram realizadas em 2002, 2006 e 2009.

Partindo desse cenário e da crescente importância que as reformas políticas e o financiamento de campanhas eleitorais tem assumido nas democracias latino americanas, este e artigo analisa as reformas promovidas pela Argentina em sua legislação sobre o tema do financiamento de campanhas eleitorais, desde a década de 80, por duas perspectivas: uma jurídica, e outra democrática. Em um primeiro momento essa análise irá se centrar em uma retrospectiva histórica das leis que versam sobre o tema, partindo

* Doutorando em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). E-mail: marcelo.borel@gmail.com.

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

desde a década de oitenta até a última lei aprovada, em 2009. Essa análise será feita através de variáveis que cobrem as condições legais de entrada e saída de recursos financeiros nos partidos e em suas campanhas, assim como os mecanismos de publicização dos dados referentes a esses recursos. Essas variáveis serão divididas em três grupos: aportes públicos; aportes privados; e a saída de recursos. As variáveis específicas dentro de cada um desses grupos serão: a) Quais fontes estão autorizadas a realizar doações?; b) Existe teto de doações?; c) Existe financiamento público indireto? Como?; d) Existe financiamento público direto? Se sim, como ele é dividido entre os partidos?; e) Existe subsídio estatal para propaganda na mídia (TV e rádio)?; f) Existe limite para os gastos com campanha?; g) É permitido comprar tempo nos veículos de comunicação (TV e rádio)? E existem outras limitações à saída de recursos?; h) São permitidas doações anônimas às campanhas?; e i) Como são feitas as prestações de contas?

Em um segundo momento, a análise se empenhará em discutir o caminho traçado pela Argentina em suas reformas, observando como cada uma das leis atuou no fortalecimento —ou enfraquecimento— dos valores democráticos que permeiam o financiamento eleitoral. São eles: a) a *equidade* entre os eleitores, diminuindo a assimetria de expressão de preferências políticas e de influência no pleito; b) a *competitividade* entre candidatos, evitando que arrecadação e gastos permitam prever os resultados eleitorais; c) a *independência* dos partidos, garantindo que não seja necessário estabelecer relações clientelísticas com financiadores em troca de recursos; e d) a *transparência*, disponibilizando publicamente dados sobre os financiamentos privados. Objetiva-se entender os como cada lei colabora ou não para tornar as eleições mais competitivas, equânimes, independentes, transparentes, aprofundando a democracia do país.

II. Histórico de reformas no financiamento eleitoral argentino

Ao longo dos últimos doze anos o sistema eleitoral argentino sofreu diversas modificações nas regras que regem o financiamento de seus partidos políticos e campanhas eleitorais. Desde o processo de redemocratização do país, diversas leis versaram sobre o assunto, a começar pela Lei Orgânica de Partidos Políticos (Lei 23.298/85), que data ainda de 1985 —dois anos depois da redemocratização do país.

No ano de 2002, todavia, foi sancionada a primeira lei dirigida especificamente à temática dos financiamentos partidários e eleitorais, a Lei 25.600/02, chamada de Lei de Financiamento dos Partidos Políticos. Desde, então, pelo menos outras duas leis igualmente importantes foram sancionadas pelo governo: a Lei 26.215 em 2006, com o mesmo nome de sua antecessora e, em 2009 a Lei 26.571, chamada de “Lei de democratização da representação política, da transparência e da equidade eleitoral”. No tempo que decorre entre 1985 e 2009 diversos outros textos legais sobre essa temática, a maioria em forma de decretos, foram também criados. Todos, contudo, de menor impacto e importância. Diante deste contexto, a primeira parte desse artigo se empenhará em fazer uma revisão do processo de modificação das leis que regem o financiamento partidário e o financiamento de campanhas eleitorais na Argentina, através sobretudo das quatro leis supracitadas (23.298/85; 25.600/02; 26.215/06 e 26.571/09).

II. I. A Lei Orgânica de Partidos Políticos Nº 23.298/85²

Como o próprio nome demonstra, a *Lei Orgânica de Partidos Políticos* (Lei 23.298/85) não tinha como principal tema de seus artigos o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais. Apesar dessa característica constitutiva dilatada, que lhe dá ares de uma diretriz ampla, geral e menos específica, dispõe de artigos que tratam, mesmo que de forma embrionária, de duas questões fortemente relacionadas ao financiamento político: o financiamento público e a permissão de doações privadas para campanhas eleitorais.

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

² Publicada no boletim oficial da união em 25 de Outubro de 1985.

O financiamento público indireto foi ampliado pelo decreto de número 1.683/93, que concedia um “*aporte destinado a colaborar com a impressão de boletas eleitorais*” para todos os partidos que concorressem a eleições nacionais. O valor a ser recebido era determinado pelo número de filiados dos partidos e pelo número de eleitorais inscritos no distrito em que ocorria a eleição.

Já no que diz respeito à regulamentação das doações privadas para os partidos e/ou para as campanhas eleitorais a Lei Orgânica de Partidos Políticos traz uma definição bastante clara sobre as fontes proibidas de realizar doações. Estabelece que estarão vedadas doações provenientes de entidades públicas, sindicatos ou organizações patronais, assim como contribuições anônimas —exceto arrecadações via coletas populares³ (Art. 41º Lei 23.298/85)—.

No que diz respeito às prestações de contas pelos partidos políticos, não previa regulamentações específicas para os anos eleitorais, que ficam sob vigência da mesma norma que regulava os demais anos ordinários. Entretanto, exigia-se um caderno exclusivo para os gastos de campanha. Essas contas deveriam ser apresentadas à justiça eleitoral sessenta dias depois de terminado o exercício do calendário —para as contas referentes às despesas ordinárias—, e sessenta dias após o a realização das eleições que o partido tenha integrado —para os anos eleitorais— (Art. 47º da Lei 23.298/85).

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

³ Arrecadação de recursos através da comercialização de material de campanha, como venda de camisetas, chaveiros, etc. Neste caso, não se identifica quem os comprou.

II.2. A primeira Lei de Financiamento dos Partidos Políticos Nº 25.600/02⁴

A lei 25.600 de 2002, primeira *Lei de Financiamento de Partidos Políticos*, foi a primeira empreitada organizada e bem-sucedida do legislativo argentino de construir uma série de regras voltadas especificamente para as questões do financiamento partidário e do financiamento de campanhas eleitorais. Tendo revogado todo o título V da Lei Orgânica de Partidos Políticos, seção na qual se encontravam todos os artigos tratados até aqui, assim como todos os decretos que o complementavam, seu texto foi a base para o desenvolvimento de toda a legislação que vigora ainda hoje na Argentina.

A nova lei entende que o Estado deve dar garantias ao funcionamento de todos os partidos políticos reconhecidos, alocando então recursos a serem destinados à promoção do desenvolvimento institucional, à capacitação e à formação política, e às campanhas eleitorais gerais. Para que isso possa ser efetivamente cumprido, reafirma-se a necessidade da existência de um fundo partidário permanente, que passa a ser constituído por um aporte anual previsto no orçamento geral da União, pelo dinheiro arrecadado com multas eleitorais e venda de bens que pertenciam a partidos extintos, doações voluntárias ao fundo, e dinheiro restante de fundos partidários anteriores não gastos, e devolvidos ao Estado. Em anos eleitorais, trinta por cento (30%) do montante era distribuído de forma igualitária entre todos os partidos reconhecidos, e setenta por cento (70%) de forma proporcional à quantidade de votos obtidos nas últimas eleições para deputado federal (Artigos 21º a 30º da Lei 25.600).

A isenção de impostos para os partidos, assim como a concessão de recursos voltados exclusivamente para a impressão de cédulas eleitorais foram retificadas (Arts. 6 e 32 da Lei 25.600 argentina). Além disso, o financiamento público foi consideravelmente ampliado com a criação de um horário eleitoral gratuito, distribuído uniformemente entre todos os partidos (Art. 31º da Lei 25.600/2002). A possibilidade de compra de tempo nos meios de radiodifusão não é vetada em nenhum momento, entendendo-se que é, portanto, permitida.

As proibições em relação às fontes privadas que podiam realizar doações foram ampliadas, passando a integrar a lista, além daquelas determina-

⁴ Lei Nº 25.600, publicada no boletim oficial da união em 12 de Junho de 2002.

das pela lei 23.298/85, empresas que prestam serviços ao poder público, exploradoras de jogos de azar, governos estrangeiros, e pessoas físicas ou jurídicas sem residência na Argentina. Doações anônimas, por sua vez, passaram a ser completamente proibidas (Art. 34º da Lei 25.600/2002).

Para as doações privadas, esta lei introduziu duas limitações até então inéditas no sistema de financiamento eleitoral argentino: a determinação de um teto de gastos para os candidatos, e um volume máximo para as doações privadas —tanto oriundas de pessoas físicas quanto jurídicas. O limite de gastos das campanhas fixou-se como sendo o valor equivalente a um peso (\$1,00) por eleitora habilitado a votar no candidato em questão. Determinava-se, contudo, que para esses fins, nenhum distrito teria menos do que quinhentos mil eleitores, como forma de determinar o teto de gastos em \$ 500.000 pesos para qualquer distrito em que houvesse número de eleitores menor que quinhentos mil. Em casos de segundo turno o valor fixado por eleitor caía para trinta centavos de peso (\$0,30), mantendo-se, porém, a consideração de que nenhum distrito teria menos do que quinhentos mil eleitores (Arts. 40º e 42º da Lei 25.600). As doações de pessoas jurídicas não poderiam exceder o limite de um por cento (1%) do teto de gasto da campanha, assim como pessoas físicas não poderiam doar mais do que meio por cento (0,5%) desse mesmo teto.

Em termos de transparência, o artigo 8º obrigava os partidos a abrir uma conta única oficial no Banco da Nação Argentina para a qual teriam que ser destinadas todos fundos destinados a financiar suas campanhas eleitorais. Essas contas deveriam ser devidamente registradas junto à Auditoria Geral da União antes do início das campanhas, e encerradas em até 30 dias após o término do pleito. Ademais, as prestações de contas deveriam ser feitas em até sessenta dias após o término da eleição, contendo informe detalhado dos recursos público e privados recebidos, indicando origem e quantidade, assim como os gastos feitos com a campanha. Esses dados deveriam também ser disponibilizados online para consulta pública (Artigos 58 e 62 da Lei 25.600/02).

Diante do exposto, pode-se dizer que a Lei de Financiamento de Partidos Políticos trouxe consideráveis avanços em relação à regulamentação das finanças eleitorais, assim como em relação à permeabilidade do sistema de financiamento ao poder do capital privado. O estabelecimento de tetos para doações privadas e de um volume máximo de dinheiro que poderia ser gasto nas campanhas tendem a facilitar o controle sobre os gastos dos partidos e a

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

II.3. A segunda Lei de Financiamento dos Partidos Políticos Nº 26.215/07⁵

Ao contrário da primeira lei de financiamento dos partidos políticos, a lei nº 26.215/07 não traz reformulações substantivas às regras do financiamento eleitoral. Funciona, em grande parte, apenas como um instrumento de atualização de valores que faz modificações pontuais às regras já impostas anteriormente. Muitas das determinações legais que vigoram ainda hoje estão contidas nesse texto.

O financiamento público das campanhas sofreu pouquíssimas alterações, tendo sido mantidas as mesmas isenções fiscais e o aporte destinado à impressão das cédulas. Entretanto, o valor desse aporte foi estabelecido como sendo o suficiente para impressão de uma cédula por eleitor do distrito, para cada partido. O horário eleitoral gratuito deixou de ser distribuído igualmente entre todos os partidos que apresentassem candidatos e passou a obedecer a um critério no qual cinquenta por cento de seu tempo era dividido igualmente e os outros cinquenta por cento divididos proporcionalmente ao número de votos adquiridos nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados. O fundo partidário, por sua vez, continuou sendo dividido

⁵ Lei 26.215/2006. Sancionada em 20 dezembro de 2006 e publicada no boletim oficial da união em 15 de Janeiro de 2007.

da mesma forma prevista pela lei 25.600/02 —trinta por cento igualitariamente e setenta por cento de forma proporcional—. Entretanto, criou-se aqui uma cláusula de barreira de um por cento dos votos nas últimas eleições para deputado federal para que os candidatos e partidos pudessem ter acesso tanto aos recursos do fundo partidário quanto ao tempo de propaganda do horário eleitoral gratuito.

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

Os tetos para doações privadas mantiveram-se, através do artigo 35, os mesmos previsto pela lei 25.600, para pessoas jurídicas —um por cento (1%) do máximo de gastos permitidos para o cargo e distrito em questão—, mas alterou-se o para pessoas físicas, que de acordo com a nova lei passam a poder contribuir com até dois por cento (2%) do máximo de gasto permitido, ao invés do meio por cento (0,5%) da lei anterior.

Apesar de manter os tetos de arrecadação e de doações privadas para as campanhas eleitorais, a nova lei não traz nenhum tipo de limitação quanto ao uso desses recursos. Ao contrário disso, é a primeira vez em que aparece, na legislação argentina sobre o tema, uma permissão expressa sobre a possibilidade de compra de tempo em emissoras de televisão e em rádios (Artigo 49 da lei 26.215/07).

Por fim, a Segunda Lei de Financiamento dos Partidos Políticos passou também a obrigar que os partidos apresentassem duas prestações de contas para as campanhas eleitorais. Uma em até dez dias antes do início das campanhas e outra em até 90 dias após o fim das eleições.

De forma sucinta, pode-se dizer a lei 26.215/2006 trouxe realmente poucas novidades em relação a sua antecessora. Foram feitos diversos ajustes em valores e porcentagens —como nos tetos para doações privadas e no limite máximo de arrecadação—, e muitas coisas foram mantidas exatamente

como antes. O que a lei 26.215/2006 trouxe realmente novo foi apenas a introdução de uma cláusula de barreira para o acesso à parte proporcional do fundo partidário; direções mais claras sobre a distribuição e sobre o tempo que será concedido aos partidos no horário eleitoral gratuito; um artigo que trate especificamente da permissão de compra de tempo em emissoras de rádio e TV para fins de propaganda; e a exigência de uma prestação de contas anterior ao início das campanhas. Tais modificações não representam mudanças radicais na forma como as campanhas passam a ocorrer.

II.4. Lei de democratização da representação política, da transparência e da equidade eleitoral Nº 26.571/09⁶

A última lei que modificou de forma relevante o comportamento das campanhas eleitorais na Argentina foi a chamada ‘Lei de democratização da representação política, da transparência e da equidade eleitoral’ (26.571/09). Trouxe inovações significativas não apenas para a questão do financiamento das campanhas mas também para a forma como essas campanhas passam a se estruturar no país. Contudo, dentre os objetos que tocam o financiamento privado de campanhas, esta lei trata de apenas três pontos: o anonimato, os limites de gastos de campanha, e as doações de pessoas jurídicas.

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

O limite para gastos de campanha volta a ser baseado na instituição de módulos eleitorais, similar àqueles propostos pela Lei Orgânica de Partidos Políticos, de 1985. O valor de um módulo eleitoral deve ser estabelecido pela ley de presupuesto general de la administración nacional do mesmo ano em que ocorrerão as eleições. O gasto total não pode ser maior do que o volume igual à multiplicação do valor de módulo eleitoral pelo número de

⁶ Sancionada em 02 de Dezembro de 2009 e promulgada em 11 de Dezembro de 2009.

eleitores habilitados a votar no distrito em que a eleição ocorre. Para esses fins, considera-se que nenhum distrito tem menos de quinhentos mil eleitores. No caso de ocorrer segundo turno nas eleições executivas, o teto de gastos nas campanhas será exatamente a metade do que foi calculado para o primeiro turno. (Artigo 60º da Lei 26.571/09, Argentina).

O terceiro ponto não é apenas a única inovação real criada pela nova lei no cenário político argentino como é também a mais importante e de maior impacto dentre as três: a completa proibição de toda e qualquer tipo de doação realizada por pessoas jurídicas. O novo texto legal veta às empresas a possibilidade de realizar doações para as campanhas eleitorais apenas com a frase “*Queda prohibida toda donación o contribución a una agrupación política por personas de existencia ideal*” (artigo 58º da Lei 26.517/2009, Argentina). Segundo Daniel Zovatto (2005), esse tipo de impedimento se repete apenas em outros quatro países da América Latina: Chile, Honduras, México e Paraguai.

Os recursos públicos destinados à impressão de cédulas eleitorais foi aumentado, passando a ser de um peso e meio (\$1,50) para cada eleitor do distrito. Introduziu-se também alterações na forma de distribuição do fundo partidário, que passa a ser feita primeiramente para as listas partidárias e em um segundo momento para os distritos, proporcionalmente a seu eleitorado. A distribuição do horário eleitoral gratuito foi mantida intacta, contudo, proibiu-se a veiculação de propaganda eleitoral nas emissoras de televisão e de rádio para além daquelas promovidas pelo horário eleitoral gratuito. Determinação que é enfatizada também no artigo 34º da lei 26.517, que prevê sanções tanto para o partido quanto para a emissora que veicular qualquer propaganda eleitoral que não tenha sido autorizada pelo Ministério do Interior.

Em resumo, as alterações mais significativas implementadas por esta lei foram a completa proibição de qualquer doação financeira por parte de pessoas jurídicas, aliadas à proibição de compra de tempo de propaganda nas emissoras de rádio e TV. Junto a isso, houve também aumento de 50% nos recursos destinados pelo Estado aos partidos para a impressão de cédulas eleitorais. Os tetos para as doações de pessoas físicas, contudo, não sofreram alterações. No que toca aos gastos, os limites passaram a ser determinados por módulos eleitorais, sendo o teto um módulo⁷ para cada eleitor habilita-

⁷ O valor de um módulo eleitoral deve ser estabelecido pela ley de presupuesto general de la administración nacional do mesmo ano em que ocorrerão as eleições. Nas eleições de 2011, um módulo eleitoral equivalia a \$3,044 pesos. Para as eleições de 2015 o valor de um módulo será \$5,392.

do a votar no candidato para o qual se determina o teto. Para o caso de segundo turno, metade do valor auferido para o primeiro.

* * *

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

III. Valores democráticos no financiamento de campanhas

A proposta de utilizar analiticamente valores democráticos como instrumentos para compreensão da funcionalidade de reformas políticas, reside sobretudo na compreensão de que a democracia não é apenas um sistema de governo, mas uma proposta de sociedade que deve ser constantemente e indefinidamente construída e aprofundada. Nesse sentido, reformas políticas também são, na prática, mais do que uma substituição de um punhado de leis e regulamentações por outras: são sempre uma tentativa de aperfeiçoar o sistema democrático suprindo suas falhas e atendendo a demandas democratizantes.

Partindo dessa compreensão, propõe-se aqui analisar as reformas políticas no financiamento das campanhas eleitorais através de quatro valores democráticos distintos: a *competitividade* entre os candidatos; a *independên-*

cia dos partidos políticos; a *equidade* entre os eleitores; a *transparência* nas informações sobre as contas prestadas e sobre os candidatos que disputam o pleito.

Definindo-os em poucas palavras, entende-se por *competição* a construção de um ambiente eleitoral no qual a arrecadação e os gastos de campanha não sejam elementos capazes de definir, com alto grau de confiabilidade, os resultados das eleições. Ou seja, um cenário no qual o dinheiro não seja capaz de determinar vencedores e no qual a incerteza (Przeworski 1984) esteja presente. Ao dialogar com as variáveis que compõem o sistema de financiamento das campanhas, tendem a ser benéficos à *competição*, por exemplo, a imposição de limites tanto à entrada quanto à de saída de recursos privados, e medidas que deem aos partidos autonomia financeira, como o aumento do financiamento público.

A ideia de *independência* se apresenta nessa discussão com duas faces distintas e complementares: uma econômica e uma política. Em primeiro lugar, reformas no financiamento de campanhas eleitorais devem objetivar conceder aos partidos políticos cada vez mais independência econômica. Isso significa criar e/ou aperfeiçoar mecanismos que diminuam a necessidade dos partidos de arrecadar fundos junto à iniciativa privada para a realização de suas campanhas. Em segundo lugar, e estabelecendo forte diálogo com a independência econômica, a independência política remete à capacidade dos partidos de manter intacta a sua plataforma política “original”. Em outra perspectiva, significa a diminuição da capacidade de influência dos doadores sobre o conteúdo político das plataformas políticas e sobre o comportamento parlamentar dos candidatos eleitos.

As duas ideias são faces da mesma moeda, uma vez que a diminuição da necessidade de fundos privados incorre também na diminuição do poder de barganha dos grandes doadores sobre os partidos e candidatos. A relação entre essas duas formas de independência se ampara, sobretudo, na compreensão de que a troca de favores deve sempre correspondida com uma devolução ainda maior. Nas palavras de Marcel Mauss: “nessa vida à parte que é nossa vida social, nós mesmos não podemos ‘ficar em dívida’, como ainda costumamos dizer. É preciso retribuir mais do que se recebeu. A ‘devolução’ é sempre maior e mais cara” (Mauss 2003: 24). No caso, essa retribuição pode se dar através da aprovação de políticas públicas, do tráfico de influências, de projetos de lei, ou outros meios. Cria-se assim um laço de reciprocidade. A busca por independência dos partidos é, antes de tudo, uma defesa

de sua autonomia. Similar ao que foi dito em relação à *competição*, a *independência* dos partidos também cresce à medida que se controla o fluxo de entrada de recursos privados e que se aumentam os recursos públicos destinados a campanha. No caso, limitar a entrada de recursos privados é dificultar a possibilidade de “compra” de uma candidatura por grandes fontes de financiamento. E aumentar o direcionamento de recursos públicos para as campanhas significa diminuir a necessidade de busca de capital privado.

A *equidade*, como valor democrático, não se refere aos partidos e candidatos, como os outros dois supracitados, mas ao próprio eleitorado. A *equidade* é entendida como a concessão igual de meios, instrumentos e possibilidades de se influenciar nos resultados eleitorais, para todos os cidadãos. A preocupação aqui reside no entendimento de que a doação de recursos é uma forma demonstrar apoio a político a partidos e a suas candidaturas. Sabendo que a arrecadação e os gastos de campanha são notoriamente determinantes no processo eleitoral (Leite e Santos 2010, Peixoto 2010, Samuels 2006, Speck e Macuso 2011), e tendo em vista a desigualdade social inerente ao sistema capitalista —e a forma com esta se expressa fortemente na América Latina— as doações funcionam como uma forma de influência no pleito distribuída desigualmente entre os eleitores. Principalmente quando entram em cena doações oriundas de pessoas jurídicas. Desta forma, a busca por igualdade é uma tentativa de impedir que as opiniões de determinados indivíduos ou grupos sejam dotados de maior vocalização do que as dos demais. A principal forma através da qual reformas no financiamento eleitoral podem auxiliar na construção de um sistema mais equânime é impondo limites à entrada de capital privado nas campanhas.

Por fim, o quarto valor democrático que permeia o financiamento das campanhas eleitorais, a *transparência*, é atingido principalmente por meio da divulgação pública das prestações de contas de todos os partidos e candidatos. Nesse ponto, quando mais rápido e mais inteligível, melhor —até o limite de prestações de contas online, em tempo real, como ocorrem nos Estados Unidos. A principal justificativa para isso é óbvia: permitir que o pública saiba quem financia a quem. Essa informação cumpre, democraticamente, dois papéis distintos: um na determinação do voto, e outro no combate à corrupção. Em primeiro lugar, o acesso aos dados de receitas e gastos dos partidos (sobretudo as receitas), permite que o eleitorado tenha conhecimento de quais são os grupos de interesse que financiam as campanhas de cada candidato e, com isso, conferir se há congruência entre o discurso pre-

ferido e os interesses dos financiadores, abrindo-lhes assim a possibilidade de exercer o “voto informado”, levando em conta um maior número de informações do que aquelas disponibilizadas pela propaganda eleitoral, pelo programa do partido, e pelo discurso do candidato. Em segundo lugar, permite que, dotado do conhecimento de quais grupos econômicos financiaram quais candidatos, a população possa fiscalizar os posicionamentos, projetos e condutas dos eleitos e, posteriormente, eventualmente punida, caso sejam observados indícios de favorecimento aos grupos financiadores. Susan Scarrow (2011), afirma que a transparência “*aims to limit the influence of money in politics by publicizing links between parties and their donors, giving voter the opportunity to punish parties if they do not like apparent influence-buying*”⁸. A divulgação ampla de dados e informações sobre os candidatos têm ganhado cada vez mais destaque como um instrumento moderno de combate à corrupção.

Diante dessa exposição, e tendo como base as leis já discutidas no início desse trabalho, o próximo passo é analisar como cada uma das leis elaboradas pela Argentina se comporta em relação a esses quatro valores. Se atuaram no sentido de lhes fortalecer, ou de lhes deteriorar.

IV. O desenvolvimento dos valores democráticos na Argentina

IV.1. Lei Orgânica de Partidos Políticos Nº 23.298/85

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

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

⁸ “Visa limitar a influência do dinheiro na política através da divulgação dos vínculos entre partidos e seus doadores, dando aos eleitores a oportunidade de punir os partidos caso não gostem das aparentes compras de influência” (tradução livre do autor).

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

Em relação à independência dos partidos, as únicas proibições quanto à entrada de recursos privados remetiam às empresas que prestem serviços ao estado e às exploradoras de jogos de azar. Em relação à saída de recursos, não existiam limitações. Dessa forma, a legislação é altamente permeável ao capital privado. Não existiam tetos para doações e tampouco para os gastos. A ausência de legislações nesse sentido, aliada à escassez de recursos públicos no financiamento faziam com que a iniciativa privada deva ser sempre acionada para a aquisição de recursos.

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

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

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

pazes de auxiliar o eleitor na escolha do voto e o seu acesso restrito a círculos de especialistas.

IV.2. Lei de Financiamento dos Partidos Políticos N° 25.600/02

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

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

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

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

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

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

No caso da lei em questão, com o limite de doações fixado não em um valor, mas em uma porcentagem do limite de arrecadação dos candidatos, e com o este último limite sendo proporcional à população do distrito no qual

se dá a disputa eleitoral —um peso por eleitor, sendo o teto mínimo de quinhentos mil pesos, mesmo para distritos com menos de quinhentos mil eleitores—, a legislação é forte o suficiente para não poder ser considerada como “de fachada”. A possibilidade de doação de 0,5% da arrecadação permitida aos candidatos para pessoas físicas era, era, em pesos, de \$ 2.500,00. Para pessoas jurídicas, o dobro⁹.

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

IV.3. Lei de Financiamento dos Partidos Políticos Nº 26.125/07

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

Mudança similar acontece com a distribuição do tempo gratuito de propaganda televisiva e do fundo partidário. Antes dividido igualmente en-

⁹ Em 2002, após anos forçando a paridade do câmbio entre o dólar e o peso argentino em 1:1, o presidente Eduardo Duhalde opto por uma política de câmbio flutuante, fazendo com que a cotação da moeda local variasse bastantes nos primeiros meses de seu mandato. Em Maio, mês de promulgação da lei, o câmbio era US\$1,00 para \$3,6 —cotação que não sofreu grandes variações até o fim do ano—. Esses tetos correspondiam, em dólares, a aproximadamente US\$700,00 e US\$1.400,00 respectivamente.

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

Dessa forma, se há uma pequena inclinação na lei de 2007 em relação à melhoria das condições de competição dos grandes partidos em detrimento dos pequenos, pode-se dizer que essa inclinação é pequena e que não é capaz de colocar em xeque princípios democráticos e nem a própria competitividade eleitoral. A situação é ainda bastante parecida com aquela promovida pela lei que a antecedia, mesmo com a permissão expressa da compra de tempo de propaganda televisiva, tema o qual as outras duas leis se calavam mas que, na prática, era permitida.

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

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

A situação é um exemplo perfeito da necessidade de se atracar a análise da legislação vigente na realidade em que ela vigora. Grande parte das modificações no texto legal, criadas pela lei de 26.125/07, são, em tese, medidas concentradoras de renda e que tendem a oprimir partidos pequenos em detrimento dos grandes. São medidas que tendem a conceder maior independência financeira aos grandes agrupamentos às custas do

desmantelamento das finanças de agremiações menores. Ou seja: medidas concentradoras do financiamento público. Mas quando se contextualiza essas medidas no sistema partidário argentino, no qual existiam, à época 746 partidos —33 de caráter nacional—, elas funcionam como uma forma de fortalecer aqueles partidos que, entre centenas, são capazes de ter o mínimo de representação. Na prática, funcionam como um meio de forçar uma decantação do sistema partidário através da redivisão do financiamento público em benefício dos grupos detentores de alguma representação e de um apoio mínimo do eleitorado, visando fortalecê-los. Alavanca-se assim não apenas a competição partidária mas também a independência financeira daqueles partidos que, eleitoralmente, tem algum grau de importância.

Por fim, inseriu-se ainda na legislação um financiamento público girado exclusivamente para o segundo turno, que era não previsto nas demais leis e que, sem dúvidas, proporciona maior independência aos partidos.

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

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

IV.4. Lei de democratização da representação política, transparência e equidade eleitoral Nº 26.571/09

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

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

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

efeitos da diferença de arrecadação entre os candidatos, complexificando a conversão da maior arrecadação em uma vantagem óbvia para a disputa eleitoral.

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

Essa lei institui também que os limites de arrecadação dos partidos passarão a ser definidos a partir de módulos eleitorais. Como o valor desses módulos não calculado diariamente, de acordo com indicadores econômicos, com ocorre com as unidades de fomentos chilenas, fica atribuído ao Congresso Nacional decidir, no início de cada ano, junto à previsão orçamentária, qual será o valor de um módulo eleitoral. Acontece que, caso o Congresso não determine esse valor, entende-se que não haverá limites para a arrecadação e nem para os gastos. Uma vez que os limites de doações são porcentagens dos limites de arrecadação, não havendo teto para arrecadação, também não haverá teto para as doações. Esse lapso chegou a ocorrer em 2010, quando a lei orçamentária aprovada foi apenas uma cópia da lei de 2009 e, portanto, não previa sequer a existência desse mecanismo.

Há uma clara regressão na forma como essa lei interfere nas prestações de contas dos partidos. Ela determina que as contas de todos os candidatos sejam unificadas às dos partidos. Essa medida impede a discriminação entre os recursos doados para a realização das campanhas e os doados para atividades ordinárias, assim como impede a diferenciação entre as doações efetivadas para cada candidato. Unido essa medida à permissão de pessoas jurídicas transferirem recursos para as atividades cotidianas dos partidos, abre-se uma brecha óbvia para que essas entidades financiem as campanhas de maneira indireta. Delia Rubio (2012), adiciona a essa crítica o fato de as prestações de contas apresentadas (pelo menos para as campanhas presidenciais) não serem verossímeis. Com um teto de gastos de fixado em aproximadamente 88 milhões de pesos argentinos (US\$10 mi), após o Congresso ter valorado

o módulo eleitoral com \$ 3,04, Cristina Kirchner, declarou ter gastado 15 milhões de pesos em sua campanha (US\$1,7 mi), enquanto os outros candidatos gastaram entre 6,5 e 4 milhões de pesos (US\$750 e 450 mil). Esses dados apontam para duas possibilidades: ou, como acredita Delia Ferreira Rubio, as prestações de contas não são fiéis aos gastos efetivados e apresentam um valor muito abaixo do real; ou as campanhas argentinas são muito baratas e, assim, os tetos de gastos não funcionam como uma limitação da forma como deveriam. A hipótese mais aceitável é de que os gastos são extraordinariamente mais altos do que os declarado. Mas seja qual for a hipótese correta, fato é que há algo de errado com a operação da lei. Além disso, com essas prestações de contas fica impossível averiguar qual é a participação dos recursos públicos nos gastos totais dos partidos e o quanto eles contribuem para que esses partidos sejam mais independentes de recursos provenientes de pessoas jurídicas.

Por último, se a lei regride em relação à forma como são feitas as prestações de contas à justiça, ela dá mais transparência ao processo eleitoral através da inserção de uma outra forma de empoderamento da sociedade civil: concedendo a ela capacidade de escolha dos candidatos que competirão através da imposição de eleições primárias abertas, simultâneas e obrigatórias a todos os partidos. As eleições primárias funcionam não só como uma forma de os próprios eleitores escolherem os candidatos que realmente competirão para os cargos executivos e legislativos, mas também como uma forma de concedê-los maiores informações sobre esses candidatos. Ocorrendo as primárias a pouco mais de dois meses antes das eleições principais (segundo domingo de agosto e último domingo de outubro), abre-se margem para que a busca e a divulgação de informações sobre os candidatos seja iniciada antes mesmo do início das campanhas oficiais. Soma-se a isso o fato de as campanhas primárias serem também *campanhas eleitorais* —que contam também com financiamentos públicos e privados e suscetíveis a todos os problemas que as campanhas principais têm. Assim, da mesma forma que uma eleição primária permite saber quem são os candidatos mais fortes na disputa eleitoral, o “financiamento primário” permite também uma previsão de quais são as forças políticas que apoiarão só partidos e candidatos.

IV.5. Síntese

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

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

Os maiores investimentos da lei de 2007 na promoção dos valores são a criação de uma cláusula de barreira, ampliando a competitividade entre os partidos nacionais minimamente representativos; a alteração nos tetos para doações privadas, aumentando a equidade entre os cidadãos e a independência política dos partidos; e a exigência de uma prestação de contas prévia antes do início das campanhas. A unificação das prestações de contas é um passo atrás na busca por transparência. Similarmente, a permissão de que pessoas jurídicas contribuam para os partidos fora das campanhas praticamente anula a proibição de estas doarem para as campanhas —principalmente diante da unificação de contas. As demais alterações, por mais que tenham impactos menores sobre a promoção dos valores democráticos discutidos, são apenas atualizações de valores estabelecidos por sua antecessora, e fixação valores para financiamentos públicos que antes não eram definidos.

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

Essa leitura demonstra que a evolução dos valores democráticos que permeiam o financiamento das campanhas eleitorais na Argentina tem seu maior arco na legislação inaugurada em 2002. Justamente a após o reequilíbrio do sistema partidário argentino, saindo de uma crise política sem precedentes, na qual o país teve cinco presidentes distintos no intervalo de doze dias¹⁰. A partir desse momento a lei argentina iniciou de fato a navegar nos rumos da ampliação dos valores democráticos. Sua predecessora não tinha vigor sobre o fomento de nenhum dos quatro valores. Mesmo tendo sido descartada após aprovação de sua sucessora, a lei de 2002 foi certamente utilizada como plataforma para a redação do novo texto, que vigora ainda hoje. A última, de 2009, apesar de ter inovações mais drásticas na regulamentação do financiamento, opera também nessa mesma lógica.

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

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

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

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

V. Apontamentos finais

O exposto nesse trabalho nos permite chegar a duas conclusões: uma relativa à metodologia de análise utilizada, e outra a respeito do estudo de caso argentino.

Em primeiro lugar, o trabalho demonstra que a utilização dos valores democráticos competitividade, independência, equidade e transparência como chaves de análise das legislações pode ser útil para a compreensão da dinâmica que as reformas tomam na busca por mecanismos capazes de conter a escândalos de corrupção e em resposta a crises políticas nacionais. No caso argentino, por exemplo, a resposta dada pelo Estado aos escândalos de corrupção e à crise do sistema partidário, foi ampliar a competição entre os maiores partidos através da criação de uma cláusula de barreira, forçando uma decantação do sistema partidário e investindo de forma mais pesada em mecanismos de transparência.

A investida em analisar reformas políticas por um outro mecanismo, diferente da alteração na formatação das leis, mostra-se frutífera ao permitir que sejam desvendados impactos causados por essa alteração das leis, no aprofundamento da democracia. Ao ser ter em mente valores democráticos que devem ser perseguidos por essas reformas, adquire-se simultaneamente uma régua a partir da qual é possível mensurar a eficiência suas eficiências no propósito de qualificar a democracia.

Isso não significa, é claro, que os objetivos dados por cada reforma serão sempre alcançados. Se houve um avanço na legislação argentina na promoção dos quatro valores democráticos supracitados —e incia-se aqui a entrada da segunda conclusão, o fato de que a Argentina de fato melhorou em diversos aspectos a forma como o financiamento de campanhas eleitorais é regulamentado e praticado—, isso se deve não apenas a uma alteração nos textos legais, mas também a uma apropriação positiva dessas novas leis pelos atores envolvidos no jogo político.

Isso se deve, sobretudo, em decorrência do fato de que reformas políticas, por mais que sejam um instrumento óbvio e dotado de enorme potencial, contém também um elemento de incerteza em sua própria gênese. Mesmo que as modificações sejam feitas visando a construção de um projeto sempre mais democrático, a forma como as alterações nas legislações convergirão com o sistema partidário, com o sistema eleitoral, e como serão apropriadas pelos atores políticos sobre os quais impactam, é imprevisível —mesmo que sejamos capazes de imaginar roteiros mais ou menos prováveis de serem adotados por eles—.

Desta forma, o planejamento de reformas políticas, para que visem alcançar a maior probabilidade possível de eficácia, devem passar por uma leitura da realidade política à qual se aplica que seja capaz de avaliar a) o que se quer corrigir, ou, em outras palavras, o que funciona mal; b) o que se quer alcançar com a reforma; c) quais são as melhores formas através das quais essas metas podem ser alcançadas; e d) o que é necessário para que o cumprimento dessas metas possa ocorrer e se perpetuar. Preencher essas quatro exigências é o meio que deve ser utilizado para que a legislação que será criada seja realmente eficiente, realista, e não se torne letra morta.

Diante disso, demonstra-se que uma reforma deve, mais do que significar uma resposta imediata à população que exige mudança, ser um instrumento de aprofundamento da democracia e de valores democráticos. Mais do que reagir a escândalos, boas reformas políticas devem perseguir ideais.

Bibliografia

- ARGENTINA. Partidos Políticos Ley 23.298 y normas reglamentarias y complementarias. Cámara de Diputados de la Nación. Disponível online em: www1.diputados.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/23298%20Partidos%20Pol%C3%ADticos.pdf.
- ARGENTINA. Ley de Financiamiento de Partidos Políticos, nº 26.215. Disponível em: www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/legislacion/Argentina/3ley_finaciamento_partidos_politicos.pdf.
- ARGENTINA. Ley de democratización de la representación política, la transparencia, y la equidade electoral, nº 26.571. Disponível online em: http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_lectorales/dine/infogral/archivos_legislacion/Ley_26571_.pdf.

- ARGENTINA. Ministério del Interior y Transporte — Módulo Oportivo: Proceso de Reforma Política em Argentina; período 2009-2012. Disponível em: www.youblisher.com/p/410674-Proceso-de-Reforma-Politica-en-Argentina.
- Ayres, Ian (2001) “Should Campaign Donors Be Identified?”, Yale Law School John M. Olin Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy Working Paper Series.
- Borel, Marcelo (2015) Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais: os casos de Argentina e Chile. Campinas, SP: [s.n.]. Dissertação de mestrado — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
- Bourdoukan, Adla Y. (2009) “O Bolso e a Urna: Financiamento Político em Perspectiva Comparada”, Tese de doutorado, USP.
- Ferreira Rubio, Delia (2005a) “El control del financiamiento de los partidos em Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley?”, *Documentos de Trabajo*, Nº 292, Buenos Aires, Universidad del CEMA.
- Ferreira Rubio, Delia (2005b) Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos CEBRAP*, Nº 73, novembro.
- Ferreira Rubio, Delia (2007) “Financiamiento de los partidos políticos em Argentina”, apresentação realizada em el seminario “La legislación comparada sobre financiación de los partidos políticos”, Montevideo, Uruguay, 27-28 de novembro.
- Ferreira Rubio, Delia (2012a) “Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento político”, em *Cuaderno Capel* Nº 57, IIDH-Capel, San José de Costa Rica, septiembre.
- Ferreira Rubio, Delia (2012b) “Financiamiento de los partidos políticos em Argentina: Modelo 2012”, em *Revista Elecciones*, Vol. 11, Nº 12, Jan./Dez.
- Leite, Adailton Amaral y Manoel Leonardo Santos (2010) *Voto, parlamento e políticas públicas: instituições políticas em Pernambuco*, Recife, Ed. Universitária da UFPE.
- Mauss, Marcel (1925 [2003]) “Ensaio sobre a dádiva”, em Mauss, M., *Sociologia e Antropologia*, São Paulo, Cosac Naif.
- Peixoto, Vitor de M. (2010) “Eleições e financiamento de campanhas no Brasil”, Tese de doutorado em ciência política, IUPERJ.
- Prats, Mariana L. y Natalia C. Del Cogiano (2012) “A última reforma política na Argentina em 2009: abordando as explicações além da lei formal”, em *Conexão Política*, Teresina, Ano 1, Nº 1, jul./dez.
- Przeworski, Adam (1984) “Ama a incerteza e será democrático”, em *Novos Estudos*, Cebrap, Nº 9, Julho.
- Reis, Bruno P. W. (2008) “Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do poder legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo”, em Oliven, Ruben George, Marcelo Ridenti e Gildo Marçal Brandão (orgs.) *A Cons-*

tuição de 1988 na Vida Brasileira, São Paulo, Aderaldo & Rothschild Editores/Anpocs.

- Speck, Bruno Wilhelm (2005) “Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil”, em *Cadernos Adenauer*, Ano 6, Nº 2.
- Speck, Bruno Wilhelm (2006) “Financiamento de Campanhas Eleitorais”, em Leonardo Avritzer e Fátima Anastásia (orgs.) *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Speck, Bruno Wilhelm (2010) “Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil”, em *Debate* (Belo Horizonte), Vol. 2.
- Speck, Bruno Wilhelm (2010) “O dinheiro e a política no Brasil”, em *Le Monde Diplomatique Brasil*, Maio.
- Speck, B. W. e W. P. Mancuso (2011) “O financiamento político nas eleições brasileiras: Um panorama geral”, texto apresentado no GT “Financiamento político no Brasil: o impacto do dinheiro sobre partidos, eleições, candidatos e representantes” do 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Outubro.
- Zovatto, Daniel (2004) *Dinero y política en América Latina*, San Jose, Costa Rica, FLASCO.
- Zovatto, Daniel (2005) “Financiamento de partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”, em *Opinião Pública*, Vol. XI, Nº 2, Campinas, CESOP.
- Zovatto, Daniel e J. Jesús Orozco Henríquez (2008) *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada*, Ciudad Universitaria, D.F. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Resumen

O artigo analisa as reformas promovidas pela Argentina em sua legislação sobre o tema do financiamento de campanhas eleitorais, desde a década de 80, por duas perspectivas: uma jurídica, e outra democrática. Discute o desenvolvimento histórico dessas leis e a forma como cada uma delas atua apoiando ou preterindo o desenvolvimento dos valores democráticos que permeiam a prática do financiamento eleitoral, sejam eles: a) a *equidade* entre os eleitores, diminuindo a assimetria de expressão de preferências políticas e de influência no pleito; b)

a *competitividade* entre candidatos, evitando que arrecadação e gastos permitam prever os resultados eleitorais; c) a *independência* dos partidos, garantindo que não seja necessário estabelecer relações clientelísticas com financiadores em troca de recursos; e d) a *transparência*, disponibilizando publicamente dados sobre os financiamentos privados. Objetiva-se entender os como cada lei colabora ou não para tornar as eleições mais competitivas, equânimes, independentes, transparentes, aprofundando a democracia do país.

Palabras clave

elecciones – campañas electorales – partidos políticos – ley electoral – Argentina

Abstract

The article analyzes the reforms promoted by Argentina in its legislation on the subject of campaign financing, since the 80s, from two perspectives: one legal and the other democratic. Discusses the historical development of these laws and how each of them works supporting or passing over the development of democratic values that underlie the practice of electoral financing, either: a) *equity* among voters, reducing the asymmetry of political preferences expression and of influence in the election;

b) *competition* between candidates, preventing revenues and expenses for predicting the election results; c) the *independence* of parties, ensuring that it is not necessary to establish relationships of exchange of favors with lenders in exchange for resources; d) *transparency* making publicly available data on private funding. The objective is to understand how each law contributes or not to increase these values during the elections, deepening the country's democracy.

Key words

Elections – electoral campaigns – political parties – electoral law – Argentina