

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

CARLOS EDUARDO EVANGELISTI MAURO

O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NO BRASIL

**Um Estudo sobre os Limites da Eficácia de uma
Lei de Financiamento da Política**

São Paulo

2003

O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NO BRASIL
Um Estudo sobre os Limites da Eficácia de uma
Lei de Financiamento da Política

Banca examinadora

Prof. Orientador

Prof.

Prof.

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

CARLOS EDUARDO EVANGELISTI MAURO

O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NO BRASIL

**Um Estudo sobre os Limites da Eficácia de uma
Lei de Financiamento da Política**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação da FGV/EAESP como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública e Governo.

Área de Concentração: Finanças Públicas

Orientador: Prof. Dr. Marcos Fernandes Gonçalves da Silva

**São Paulo
2003**

MAURO, Carlos Eduardo Evangelisti Mauro. *O Financiamento da Política no Brasil: um estudo sobre os limites da eficácia de uma Lei de Financiamento da Política*. São Paulo: FGV/EAESP, 2003. 97 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP. Área de Concentração: Finanças Públicas.

Resumo: Esse trabalho tem como objetivo mostrar, através do estudo comparado e da análise da legislação brasileira, os limites da eficácia de uma Lei de Financiamento da Política no Brasil

Palavras-Chaves: Marketing Político, Corrupção Política, Campanhas Políticas; Partidos Políticos; Televisão; Financiamento da Política

*À memória de meu pai, Godofredo José Marques Mauro
e de minha mãe, Rosa Maria Evangelisti Mauro*

À minha mulher, Camila Lemann Ferreira Mauro

*Ao meu filho Pedro Lemann Ferreira Evangelisti Mauro
e à minha filha que em breve chegará*

Aos meus queridos familiares,

À memória de José Mauro Neto e de Maria de Lourdes Marques Mauro

À memória de Antonio Evangelisti e de Messias Marcondes Evangelisti

Beatriz Helena Marques Mauro

José Eduardo Marques Mauro

José Antônio Evangelisti Mauro

Mônica Rahal Mauro

Thiago Rahal Mauro

Frederico Rahal Mauro

à memória de Thomás Rahal Mauro

Regina Helena Evangelisti Mauro

Alberto Antônio Ferreira

Camila Mauro Ferreira

à memória de José Luís Evangelisti Mauro

Antônio Carlos Ferreira

Cecília Lemann Ferreira

Agradecimentos

Agradeço aos amigos Henrique Vailati, José Maria R. Ramos, Luís Alberto Machado e Marcos Mendes.

Agradeço aos professores Marta Ferreira Santos Farah, Peter Spink e Eduardo Giannetti.

Agradeço ao professor Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, pela compreensão e integridade intelectual.

SUMÁRIO

Introdução	p. 8
1. Proliferação Mundial do Marketing Político	p. 10
1.1. Uma Pequena Digressão.....	p. 10
1.2 O Fenômeno da “Americanização”.....	p. 13
1.3 Na América Latina.....	p. 15
1.4 Marketing Político, Manipulação, Televisão e a Diminuição da Importância dos Partidos Políticos.....	p. 16
1.5 No Brasil.....	p. 25
2. Experiência Internacional	p. 33
2.1 Financiamento da Política na América Latina.....	p. 34
2.1.1 Survey: Argentina Colômbia e México.....	p. 36
2.2 Financiamento da Política na Europa.....	p. 47
2.2.1 Survey: Espanha e Alemanha.....	p. 49
3 - Experiência Brasileira	p. 56
3.1 Reflexão sob o Esteio da Legislação.....	p. 56
3.2 Breves Considerações.....	p. 64
4 - Uma Visão da Corrupção Política e Pública através do conceito de Racionalidade e de Ação: os limites da eficácia de uma Lei de Financiamento da Política	p. 67
5 - Considerações Finais	
O Financiamento da Política: Elementos de Reflexão para uma Reforma Política no Brasil	p. 80
Bibliografia	p. 85

Introdução

Esse trabalho tem como objetivo produzir um panorama geral do assunto que possibilite algum nível de análise, mesmo que superficial, além de uma revisão da bibliografia que ajude pesquisas futuras. Não é objetivo desse trabalho propor de forma sistemática e coordenada uma reforma da Lei de Financiamento dos Partidos Políticos no Brasil.

É importante ressaltar que o Brasil possui pouca produção acadêmica sobre o assunto, comparada com os Estados Unidos e Europa. Portanto, a revisão bibliográfica contida nesse trabalho, mesmo que incompleta, é importante. Esse é um trabalho de pesquisa bibliográfica. Todas as pesquisas utilizadas são de outros pesquisadores e fazem parte da revisão acima citada.

O primeiro capítulo trata-se de uma descrição do mecanismo que vem encarecendo as campanhas eleitorais no mundo todo. Esse mecanismo constitui-se basicamente: a) proliferação de determinado modelo de marketing político; b) uso intensivo da televisão; c) diminuição da importância dos partidos políticos; d) aumento do montante necessário de recursos para realizar uma campanha política vitoriosa.

O capítulo dois descreve algumas experiências internacionais de financiamento da política. Foram escolhidos os países: Argentina, Colômbia, México, Espanha e Alemanha. Essa escolha levou em consideração a relevância das experiências para o caso brasileiro e o acesso aos dados.

O capítulo três é uma reflexão acerca dos pontos essenciais da legislação brasileira sobre o financiamento da política. A Legislação analisada foi: a) Resolução nº 20.987 de 21 de fevereiro de 2002; b) Lei 9.096/95. Essa reflexão baseia-se nos capítulos anteriores, retomando os argumentos dos capítulos anteriores.

O capítulo quatro é aquele que fundamenta conceitualmente as considerações finais do trabalho. É uma tentativa de argumentar que a eficácia de uma Lei de Financiamento da Política depende muito do conjunto de incentivos a que estão expostos os indivíduos. Não há, segundo a argumentação, razão para crer em uma racionalidade pública e uma privada.

O capítulo cinco trata das considerações finais possíveis, isto é, dentro do que foi abordado nos capítulos anteriores. Não é uma proposta de reforma da lei, mas, uma lista de recomendações que baseada nesse trabalho parece ser a mais adequada.

CAPÍTULO I

Proliferação Mundial do Marketing Político

Antes de tratar, especificamente, da proliferação das técnicas de marketing político ao redor do mundo, é importante passar pela natureza histórica do marketing político. Nesse sentido, não será estudada a sua origem.

1.1 Uma Pequena Digressão

Face à originalidade do texto, peço permissão ao leitor para fazer uma pequena digressão a respeito de um texto histórico intitulado *Commentariolum Petitionis*, uma carta de Quinto Túlio Cícero para seu irmão Marco Túlio Cícero, escrita em Roma, 64 a.C.. Tomei a liberdade de tal desvio, visto que em nenhuma das publicações por mim lidas encontrei referência a essa carta, que me parece importante sob uma perspectiva histórica.

A carta de Quinto ao irmão Marco apresenta um conjunto de conselhos para que este ganhe a eleição como candidato ao consulado em Roma, cargo semelhante ao de presidente da república, no Império Romano.

No início da carta, Quinto sugere ao irmão que faça uma campanha organizada e que se posicione no mercado político em que compete. Referência clara ao que fazem hoje os profissionais de consultorias de marketing político.

“1.1 Embora você tenha de sobra tudo o que as pessoas podem obter através do talento, da experiência ou do esforço, eu acho que em nome do nosso afeto, não seria demais lhe escrever o que me tem vindo à cabeça, dia e noite, quando penso em sua candidatura às eleições – não para que você aprenda alguma novidade, mas para que essas coisas que no dia-a-dia parecem dispersas e indefinidas sejam dispostas com método e organização, sob um único ponto de vista. Apesar de os dons

naturais valerem muito, parece-me que, numa campanha de poucos meses, um perfil bem forjado pode falar mais alto que a natureza.” (CÍCERO, 2000, p.17)

“I.2 Pense bem no seguinte: Que cidade é essa? Que cargo você pleiteia? Quem é você?” (CÍCERO, 2000, p.17)

Na segunda parte da carta, Quinto prescreve ao irmão que tenha consciência: a) de suas qualidades, como a de possuir grande variedade de apoios políticos, para bem explorá-las; b) de seus defeitos, principalmente o fato de ser “Homem Novo”¹, para que de alguma forma minimize seus efeitos.

“I.3 (...) faça com que fiquem evidentes o grande número e a variedade de seus amigos; de fato, que ‘homem novo’ do passado se compara a você nesse ponto? – a você, que tem a seu lado todos os republicanos, quase toda a ordem eqüestre, muitos municípios fiéis, muitos homens defendidos por você e pertencentes a todas as classes sociais, um bom tanto de associações, além de um grande número de jovens, atraídos até você pelo gosto da oratória, e a visita cotidiana de uma multidão de amigos” (CÍCERO, 2000, p.20 - 21)

Na terceira parte, Quinto traça uma análise dos outros dois candidatos, referência clara à “análise da concorrência”. Na quarta e quinta partes, demonstra como conquistar a aristocracia e o povo. Por fim dá sugestões gerais a respeito da campanha que se desenvolverá. Os fragmentos abaixo são bastante ilustrativos quanto às expectativas de Quinto em relação à campanha do irmão Marco.

“XIII. 52 Por último, cuide para que sua campanha inteira seja repleta de pompa, que seja brilhante, esplêndida e popular, que tenha uma imagem e um prestígio insuperáveis, e que também

¹ “‘Homem Novo’ é o candidato que, não tendo origem nobre, parte de condições inferiores para atingir as posições políticas mais importantes, especialmente a de cônsul. Como esse cargo era praticamente reservado a membros de famílias aristocráticas, o ‘homem novo’ tinha de enfrentar muitas resistências e preconceitos.” (CÍCERO, 2000, p.17, nota 1)

surja , se houver alguma base que permita, uma acusação de crime, luxúria ou corrupção coerente com o caráter de seus rivais”. (CÍCERO, 2000, p.56)

“XIV. 53 E também, nesta eleição, deve-se acima de tudo ficar atento para que você gere uma esperança otimista na política, bem como uma opinião honorável a seu respeito. Apesar disso, você não deve, durante a campanha, participar das discussões e decisões políticas, nem no Senado nem nas assembléias. Ao contrário, você deve ter em mente o seguinte: que o Senado imagina que você, por ter sempre agido assim, será um defensor da sua autoridade; já os cavaleiros romanos e os cidadãos corretos e ricos, que você, pelos atos do passado, será um patrocinador fervoroso da paz e da tranqüilidade; e a massa popular, que você, por ter sido sempre (ao menos nos discursos proferidos nas assembléias e nos tribunais) partidário do povo, não será indiferente aos seus interesses”. (CÍCERO, 2000, p.57)

A intenção dessa digressão é mostrar que estratégias para ganhar eleições sempre existiram. Pode-se, analogamente, imaginar que em qualquer competição há estratégias possíveis e aplicadas. Porém, na democracia não são todas as estratégias que são consideradas morais. Sem a necessidade de grandes explicações, parece intuitivo afirmar que o populismo prescrito por Quinto no último fragmento não contribui em nada para o desenvolvimento da democracia. Firmada a democracia como um valor social importante, nos vemos diante da prescrição do populismo e da desonestidade ideológica por parte dos profissionais do marketing político, assim como há 2067 anos, em Roma. Nesse sentido, para escrever sobre o financiamento da política é preciso saber como se produz o conteúdo e forma do discurso político.

1.2 O Fenômeno da “Americanização”

A proliferação do Marketing Político, juntamente com o enorme aumento do uso da televisão, como instrumento de comunicação política e com a diminuição da importância dos partidos políticos no processo eleitoral, fizeram com que o montante de recursos necessário para eleger um político aumentasse de forma vertiginosa².

“Por muito tiempo existió la creencia de que el dinero era importante em política pero no era decisivo. El dinero no garantizaba el éxito em política. Hoy habría que decir que una base mínima del dinero es indispensable para jugar em la política. Y que el problema es que ese mínimo se há subido a cifras que pueden ser inalcanzables para um ciudadano sin las conexiones apropiadas com los proveedores de dinero”. (ULLOA, 1999, p. 9)

Em grande parte, esse fenômeno deriva da proliferação mundial das técnicas americanas em campanhas políticas.

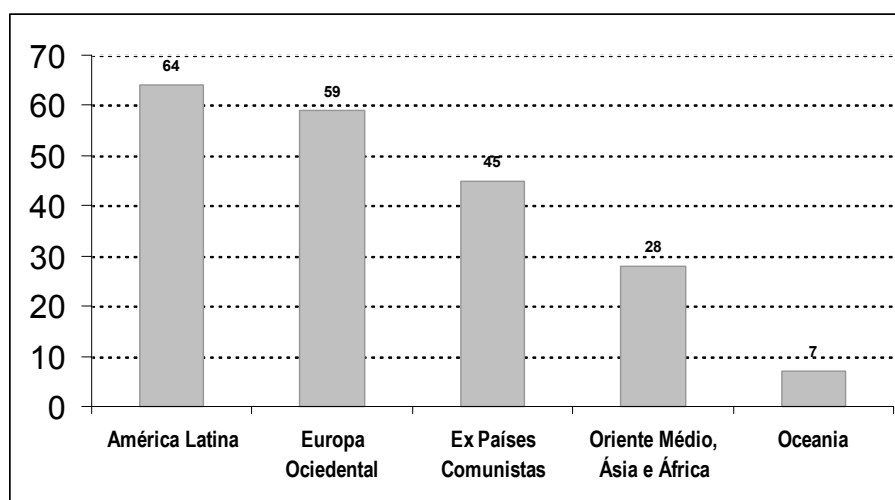
“Expertos europeos definen la comunicación política em los EE.UU. como el costado filoso de la innovación electoral (cutting edge of electioneering innovation” – Blumler, Kavanagh y Nossiter 1996, 59). Em tal sentido podría afirmarse sin temor a exagerar, que los EE.UU. plantean um ‘modelo internacional de campaña’ (Scammell, 1998). La difusión transnacional de técnicas proselitistas y de *marketing* se ve alimentada por la internacionalización del negocio de consultoria (Bowler y farrel 2000) e impulsada por ‘uma compleja red internacional de conexiones a través de la cual son diseminados em forma permanente conocimientos sobre nuevas prácticas de campana y sus usos más allá de las fronteras nacionales. Estos

² Sobre o assunto ver: Avelar (1992), Baines (2001), Blumer e Gurevitch (2000), Campagnone (1990), Katz (2001), Kavanagh (1995), Lima (1996), Madrid (1997), Martinez-Pandiani (2000), Oliveira (1999), Passador (1998), Plasser (2000), Priess (2000), Sarcinelli (1997), Sartori (2000 e 2001), Vaz (1995), Maria H. Weber (2000), Wolfenson (1997 e 2000), Wolling (2001).

conocimientos son transportados por consultores independientes que buscan ampliar sus actividades comerciales, por los partidos políticos interesados en expandir su ideología política y por los médios de comunicación a conocimiento de los candidatos respectivos y del interesado público em todo el mundo” (PLASSER, 2000, p. 126)

Algumas evidências apontam para o fato da “americanização” das campanhas eleitorais em todo o mundo. Sem dúvida, as questões locais permanecem importantes e essenciais em eleições democráticas, porém, as técnicas de marketing parecem invadir as democracias de forma arrebatadora. O Gráfico 1 demonstra o alcance da influência dessas técnicas. Tais números tornam explícitas as atividades profissionais *efetivas* de consultores de marketing político nas regiões apresentadas. Como pode-se ver, os casos da América Latina e da Europa Ocidental, regiões que serão tratadas nesse capítulo, são críticos quanto ao argumento acima desenvolvido.

Gráfico 1: Áreas cobertas pelas atividades profissionais de consultores americanos em outros países (trabalharam como consultores %)



Fonte: PLASSER, 2000.

“Los datos obtenidos a través del informe Global sobre Consultoría Política muestran la existência de complejos patrones de interacción y connexion dentro del actual proceso de proliferación de prácticas y técnicas de campaña americanas, em todo el mundo. Existe claramente una influencia americana

impulsada por la demanda del mercado, pero también por la asistencia que ofrecen entidades sin fines de lucro, que divulgan la experiencia americana en todo el mundo. A todo esto se suma una estrecha red de cooperación entre consultores estadounidenses y dirigentes políticos y consultores extranjeros”. (PLASSER, 2000, p. 144)

1.3 Na América Latina

Na América Latina, o processo de importação dessas técnicas começou na década de oitenta, quando houve o processo de redemocratização em grande parte do continente.

“Esta década del 80 trajo aparejada em aquellos países que recuperaban sus procesos democráticos el ensayo de experiencias extranjeras em el manejo de las campañas electorales. Se contrataron consultoras internacionales, se designaron jefes de campaña que muchas veces no hablaban y menos entendían el idioma local e intentaban convertir al candidato em una personalidad que muchas veces era muy distante a su propia imagen. Aprecia que el modelo C.A.L.1 (Candidato América Latina 1) diseñado em Washington o Paris podría funcionar perfectamente em la región del Beni (em Bolívia), em el Conurbano b=Bonarense (em Argentina), em el Chiriquí panameño o em Guayaquil. Se preparaban largas campañas de publicidad televisiva, mecanismos de telemarketing, mailings, etcétera. El candidato debía invadir los medios de comunicación y su entronización explotaria em torno a las bondades de la era eletrônica”. (WOLFENSON, 1997)

Porém, graças a algumas campanhas perdedoras e caras, que utilizaram tais técnicas americanas, como a de Eduardo Angeloz, candidato a Presidente na Argentina; Mario Vargas Llosa, candidato a Presidente no Peru; Gonzalo

Sánchez Losada, em sua primeira tentativa à Presidência da Bolívia; Cabaleiro Vargas candidato a Presidente no Paraguai; entre outras campanhas que não lograram êxito, as consultorias americanas perceberam que havia a necessidade de adaptar suas técnicas à América Latina. (WOLFENSON, 1997). Ressalta-se, porém, que, mesmo assim, o estilo da campanha continuou progressivamente intensivo na utilização de um marketing eleitoral consumidor de grandes montantes de recursos dos partidos políticos.

“A partir de los 90 y luego de estas experiencias reseñadas, se busco la forma de adecuar las técnicas modernas electorales a las características propias de nuestros países. La continuidad de elecciones fue desarrollando y capacitando especialistas locales que poco a poco empezaron a lanzar-se al mercado profesional de la política. Asu vez las consultoras internacionales fueron incorporando ‘socios’ locales para trabajar em el continente y se dieron cuenta de que esse candidato C.A.L. 1 necesitaba no solo hablar español, sino también quéchua, aimara o guarani”. (WOLFENSON, 1997).

1.4 O Marketing Político, Manipulação, Televisão e a Diminuição da Importância dos Partidos Políticos

Esse modelo de campanhas políticas parece privilegiar aspectos ligados à imagem do candidato em detrimento do conjunto de ideais e do programa que este poderia representar. Tal modelo torna as campanhas eleitorais mais caras e menos consistentes no sentido da democracia.

“La adopción de axiomas americanos em la campaña electoral conduce a abandonar la organización convencional de las campañas electorales y a desconocer la continuidad programática ideológica. La campaña se centra en elementos tales como imagem del candidato, desarrollo estratégico del producto, *marketing* para *targets* específicos, *new management*,

spin control, campanha permanente y publicidad negativa. El *shopping model* acelera la transición de la campaña *amateur* a la campaña intensiva em capital, em tanto que el *adoption model* implica uma ruptura com la tradición europea y latinoamericana de uma campanha centrada em los partidos”. (PLASSER, 2000, p. 126 e 127)

Esse modelo de campanha possui características importantes para a discussão do financiamento eleitoral. A Professora Pippa Norris da John F. Kennedy School of Government da Harvard University, produziu uma *tipologia da evolução da comunicação em campanhas* (Figura 1) que evidencia tais características.

Tabela 1: Tipologia da Evolução da Comunicação em Campanhas

	Premodern <i>Mid-19thC to 1950s</i>	Modern <i>Early-1960s - late 1980s</i>	Post-Modern <i>1990s +</i>
Campaign Organization	Local and decentralized party volunteers	Nationally coordinated with greater professionalization	Nationally coordinated but decentralized operations
Preparations	Short-term, ad hoc	Long campaign	Permanent campaign
Central Coordination	Party leaders	Central party headquarters, more specialist advisors	Special party campaign units and more professional consultants
Feedback	Local canvassing and party meetings	Occasional opinion polls	Regular opinion polls plus focus groups and interactive web sites
Media	Partisan press, local posters and pamphlets, radio broadcasts	Television broadcasts through main evening news, targeted direct mail	TV narrowcasting, direct and mediated websites, email, online discussion groups, intranets
Campaign Events	Local public meetings, whistlestop leadership tours	News management, daily press conferences, controlled photoops	Extension of news management to routine politics and government
Costs	Low budget	Moderate	Higher costs for professional consultants
Electorate	Stable social and partisan alignments	Social and partisan dealignment	Social and partisan dealignment

Fonte: NORRIS, 2001, p. 28.

Obs. A figura não foi traduzida para resguardar o significado de algumas expressões de difícil tradução para a língua portuguesa.

O tipo Pós-Moderno possui características que claramente elevam o montante de recursos financeiros aplicado nas campanhas. Até 1950 as campanhas eram de curta duração; a coordenação da campanha ficava sob a guarda dos

líderes dos partidos; o *feedback* era proporcionado por pesquisas locais e encontros partidários; os meios de comunicação utilizados eram basicamente pôsteres, panfletos, radiodifusão e publicações partidárias - características que produziam orçamentos baixos. Por outro lado, a partir da década de 90 as campanhas tornaram-se permanentes, isto é, o político investe em sua imagem todo o tempo, com intensidade maior nos períodos eleitorais; a coordenação da campanha passou para as mãos de consultores profissionais; o feedback é resultado de pesquisas de intenção de voto, grupos focais e *sites* interativos; os meios de comunicação utilizados são os programas políticos de televisão, websites, email, grupos de discussão online e no caso brasileiro pode-se agregar o rádio – características que produzem orçamentos de campanha elevados.

Um dos elementos centrais que definem a personificação da política e a diminuição da importância dos partidos é o uso da televisão em campanhas políticas. A construção da imagem do candidato se dá segundo instrumentos de marketing aplicados às técnicas de comunicação televisiva. Isto implica no esvaziamento do discurso partidário e no crescimento da importância de elementos não ideológicos e exógenos aos conteúdos programáticos.

“Swanson and Mancini (1996) suggest that the focus on television campaign has strengthened the spotlight on the party leadership, moving from cleavage-based and issue-based conflict towards a ‘personalization’ of politics. Case studies suggest that this trend is particularly marked for presidential elections, such as those in Latin America, but it is also apparent in parliamentary elections as well” (NORRIS, 2001, p. 14)

Sobre a influência da televisão, em *As Eleições na Era da Televisão*, Lúcia AVELAR (1992), é decisiva em argumentar que:

“A interação entre os produtores, as pesquisas de opinião pública e os políticos é hoje a *prima facie* de uma campanha eleitoral. É uma interação que leva em conta as funções dos meios de comunicação de massa no cotidiano dos indivíduos,

grupos e organizações sociais em um dado contexto político” (...) “Esse estágio de deu à medida que a política de massa e a televisão foram se tornando intrinsecamente ligadas, recriando a própria forma do discurso político”. (AVELAR, 1992, p.46)

As mudanças geradas por campanhas centradas na televisão podem ser analisadas segundo a seguinte lógica: o declínio da influência partidária aumenta o poder de pessoas da mídia na seleção de candidatos e temas produzindo a preferência por candidatos de imagem televisiva. Ou, então, o poder de pessoas da mídia gera o declínio da influência partidária, produzindo a preferência por candidatos de imagem televisiva. Essa relação de causa e efeito não será desenvolvida nesse trabalho, mas, o importante é que tais elementos realizam uma importante mudança no modo de fazer política. Tais elementos encarecem as campanhas eleitorais de forma progressiva.

Pode-se argumentar que os fatores importantes numa eleição, principalmente presidencial, são em ordem decrescente: a personalidade do candidato; os temas discutidos; e a filiação partidária.(AVELAR,1992).

A correspondência entre a personalidade do candidato e a sua imagem da TV é clara: uma plataforma política ganha maior poder de convencimento quando transmitida por um candidato cuja imagem corresponde às expectativas exigidas pela audiência. Essa imagem produzida por equipes especializadas é mais eficaz quando se alia a uma personalidade apropriada para o bom desempenho no vídeo. Neste sentido, um partido político pode encontrar-se diante do desafio de lançar candidaturas que satisfaçam essa exigência, atendendo aos formatos impostos pela TV, e atendendo aos princípios da telegenia”. (AVELAR, 1992, 46)

O Prof, Giovanni Sartori, importante cientista político contemporâneo, corrobora tal argumento. Em suas palavras:

A chegada da política à televisão, assim como o declínio e mesmo o desaparecimento da ideologia afetam e transformam os partidos. O surgimento da política televisionada significa que o partido estruturado não é mais necessário e que será preciso enfrentar o problema do aumento dos custos. O declínio da ideologia significa que os partidos que perdem simpatizantes, votos e fidelidade, e que são cada vez mais forçados a agir de forma pragmática terão de participar de um novo estilo de competição, ainda mais cruel. Mas quaisquer que sejam as críticas feitas aos partidos, devemos sempre responder, à maneira de Churchill, que ainda que os partidos nos decepcionem, a alternativa sem partidos seria pior". (SARTORI, 2001, p.180).

O enfraquecimento dos partidos políticos e o fortalecimento da imagem do líder tem impacto importante no financiamento das campanhas eleitorais. Um partido estruturado tem militância que trabalha o tempo todo pelo partido, estrutura física conseguida ao longo do tempo, contribuições em dinheiro e em bens e serviços de pessoas e empresas simpáticas ou engajadas em seu conjunto de ideais. Além disso, possui um sistema de controle social sobre a arrecadação e gastos partidários muito maior de que um partido de "aluguel". O Marketing Político gerou um modelo perverso, pois, é eficiente nas eleições, satisfaz os competidores políticos, ao mesmo tempo em que enfraquece instituições importantes da democracia.

"A junção dos discursos políticos e discursos de *marketing* leva à banalização evidente da política que deve adaptar-se, mesmo por períodos limitados, à gramática midiática e linguagem comunicacional. As estratégias da comunicação e do marketing político são exercitadas através de uma nova categoria de profissionais produtores de discursos e gerenciadores de imagens políticas, cujo trabalho está criando um novo modo de fazer política através do estabelecimento de regras ambíguas de relacionamento com os políticos e as instituições" (WEBER, M.H., 2000, p. 21)

A tabela 2 nos mostra, de forma clara, que, em 2000, na América Latina, para 42% da população a televisão era uma instituição confiável, enquanto, apenas, 20% devotavam a mesma confiança aos partidos políticos. Ao mesmo tempo, o presidente da república possuía um índice de confiança quase 100% maior do que os partidos políticos. Dados que reafirmam a prevalência do líder político sobre o partido político.

Tabela 2: Confiança nas Instituições - América Latina - %

Instituição	1996	1997	1998	2000
Igreja	76	74	78	77
Forças Armadas	42	42	38	43
Televisão	50	46	45	42
Presidente	n/a	39	38	39
Polícia	30	36	32	36
Judiciário	33	36	32	34
Congresso Nacional	27	36	27	28
Partidos Políticos	20	28	21	20

Fonte: LAGOS, 2001, p. 143

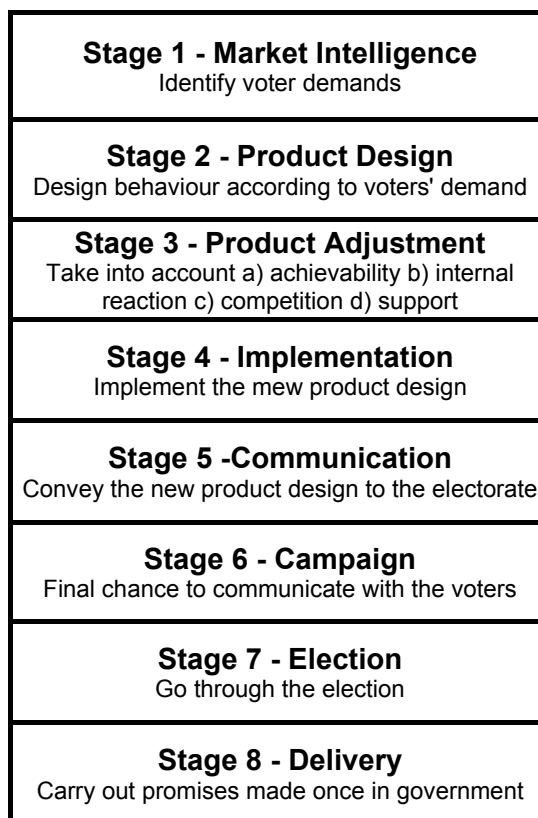
Uma última citação sobre o impacto da TV sobre a política e especialmente sobre os partidos políticos, faz-se necessária, dado seu poder de síntese.

“Mais ainda o rádio, a televisão deslocou a política (ou a ilusão da política) para os lares; em sua história da BBC, lorde Briggs chama a atenção para o fato de que desde os primórdios da televisão na Grã-Bretanha o comparecimento aos comícios dos partidos políticos caiu 50%. As campanhas eleitorais são feitas através da compra de espaços publicitários, principalmente na TV, e o mais das vezes extremamente personalizados. Hoje, a personalidade do líder político relegou à sombra ao mesmo tempo o papel do poder legislativo e do partido político, e quase sempre a escolha entre dois candidatos reduz-se a uma escolha entre duas pessoas. A fidelidade de um candidato a seu partido é menos nítida. Em outras palavras, pode-se considerar que a

televisão participa do enfraquecimento da estruturação política. Para ficar no espírito irreverente de nossas observações anteriores – a imprensa decapitou a monarquia e o rádio minimizou o papel intermediário do parlamento - sugerimos agora que a televisão veio a minar os partidos políticos”. (KATZ, 2001, p. 332)

Além do impacto sobre as finanças eleitorais, o marketing político afeta, contundentemente, a formulação dos programas de governo e conseqüentemente das políticas públicas. Como se percebe, na Figura 1, o partido político rende-se ao “populismo marketológico” quando prioriza a identificação da demanda dos eleitores. A idéia é simples, por exemplo, se o eleitor quer, em sua maioria, uma ação policial mais enérgica por vezes violenta numa grande cidade, caberá ao político, candidato a prefeito, discursar nesse sentido, mesmo que não pense assim. O marketing político subverte a ordem democrática, onde os partidos políticos são os responsáveis pelas propostas de políticas públicas e não as pesquisas de mercado. Isso não significa dizer que a participação popular está excluída, pelo contrário, um governo orientado por propostas que de fato acredita deverá ser permeado pela sociedade civil através dos mecanismos de participação democráticos.

**Figura 1: O Processo de Marketing Político
para um Partido Orientado para o Mercado Político**



Fonte: Lees-Marshment (2001, p.31)

Parece haver uma inversão nos valores democráticos. A citação abaixo demonstra o cinismo com que é tratada a questão da manipulação do eleitorado, confirmada nos estágios um e dois do processo descrito acima.

“Segundo Schwartz, a televisão inverte aquilo que convencionalmente se compreendia por oradores políticos, ou seja, alguém que deveria convencer sua audiência de seus pontos de vista. Assim, ao invés do político falar aos seus eleitores das questões que julga relevantes, ele pesquisa antes quais as questões que o eleitorado que ouvir. Isso significa dizer que o político moderno tenta convencer os eleitores sobre aquilo do qual eles já estão convencidos. Um político, nesse caso, não lidera; é ‘liderado’ pela opinião pública. Segundo Schwartz, isso não é manipulação. ‘Não estou manipulando as pessoas, elas estão envolvidas naquilo que eu chamaria de ‘participação’. Isto é, elas devem participar na sua manipulação. Se elas não

quiserem participar, se elas quiserem desligar ou mudar de canal, elas podem. Todavia, se as pessoas estão ligadas nela, elas estão participando da sua própria manipulação”. (FIGUEIREDO, 2000, p. 35)

A idéia de “partipulação” é absurda do ponto de vista moral. i) As pessoas participam da manipulação de forma consciente? ii) Quais são os interesses por trás dessa manipulação? Através da lógica podemos responder às duas questões. i) Não, as pessoas não participam da manipulação de forma consciente, esse argumento é inválido do ponto de vista lógico. Ninguém pode conscientemente auto-manipular-se. Isso somente poderia acontecer num nível de inconsciência. Portanto podemos afirmar que essa idéia de “partipulação” é imoral. ii) Sobre os interesses, parece confiável afirmar que são: a) os votos dos eleitores; b) as vantagens lícitas e ilícitas obtidas após uma vitória eleitoral.

O início do processo de marketing político - que pode ser entendido como típico - parte da adequação do político à demanda - Estágios 1 e 2 (Figura 1). A utilização desses dados pode ser estratégica na obtenção de recursos para o financiamento da campanha eleitoral. De posse desses dados, um “bom” candidato poderá escolher áreas que seriam beneficiadas com determinadas políticas públicas e extrair dos setores privados que produzem tais serviços ou bens, recursos para sua campanha. Isto é, estaria dando o que o a demanda (eleitores) quer e ao mesmo tempo obtém recursos para sua campanha.

“Essas *demarchés* se incluem na análise que muitos autores fazem da ‘desideologização’ das campanhas eleitorais. Ou seja, ao invés de salientar-se os aspectos ideológicos e programáticos das candidaturas, prefere-se destacar as qualidades dos produtos e sua competência universal. Os conflitos sociais, as diferenças de classes, religião ou regiões ficam em segundo plano. Outro aspecto é a personificação da campanha, com os candidatos se sobrepondo, de longe, ao partido e tendências políticas. O terceiro aspecto, gravíssimo, é a transformação que se opera quando o ‘marketismo’ deixa de exercer o papel de

divulgador de propostas e passa a formular políticas públicas”.
(FIGUEIREDO, 2000, p. 37)

1.5 No Brasil

Para o caso brasileiro, todos os argumentos acima desenvolvidos são válidos. As técnicas referidas fazem parte do cotidiano das campanhas eleitorais brasileiras desde de a redemocratização. Ressalta-se que o grande desenvolvimento e aumento do mercado de marketing político ocorreu na década de 90.

Em 1986, Kuntz escreveu:

“A descoberta desse novo e vigoroso mercado, representado pelo volume de materiais e serviços utilizados por candidatos em suas campanhas eleitorais, chegou como uma bomba para as empresas e os profissionais potencialmente aptos para entender à demanda desses materiais e serviços, que se defrontaram de repente com inúmeras perspectivas inéditas, sem que tivessem tempo suficiente de preparar-se para viabilizá-las e atendê-las”.
(...) “Já se assiste no País a um processo acelerado de organização de um mercado fornecedor mais especializado para atender à demanda de serviços e materiais específicos na área eleitoral. Já existe, pelo menos, uma empresa especializada em consultoria e coordenação de marketing político e a ela deverão juntar-se outras, no futuro”. (KUNTZ, 1999, p.13 e 14)

Em 1986, esse mercado começava a se desenvolver, mas, ainda embrionário, não havia convencido a classe política de todos os seus benefícios. Era, ainda, uma atividade dominada pelos jornalistas e não pelos profissionais de marketing e propaganda.

Quatorze anos depois, em 2000, Figueiredo escreveu sobre o marketing político no Brasil:

“Aqui, nas eleições presidenciais, de governadores e de prefeitos das grandes cidades é totalmente impossível pensar em campanhas que prescindam do uso das modernas técnicas de *marketing* político. As campanhas políticas brasileiras são de padrão elevado mesmo quando comparadas às de países desenvolvidos. E já temos, aqui, uma certa excelência na área. Sendo uma conjugação entre diagnóstico (pesquisa) e comunicação (em muitas campanhas, principalmente publicidade na TV), o *marketing* político floresceu com força no Brasil”. (FIGUEIREDO, 2000, p. 19)

Não é objetivo desse trabalho provar o crescimento da utilização do marketing político no Brasil, porém, pode-se afirmar que há evidências de que esse fenômeno é real³.

Sobre o uso da televisão na política brasileira, como fenômeno derivado do uso das técnicas de marketing político escreveu Lúcia Avelar:

“O conteúdo da mensagem da propaganda política acompanhou o padrão corrente da produção televisiva, seja para o jornalismo, ou para as novelas, entretenimento ou comerciais. Para tanto, tornou-se ainda mais fundamental o recurso financeiro para a contratação de equipes especializadas, de modo a produzir uma propaganda nos moldes da comunicação pela TV em seu aspecto mais amplo” (AVELAR, 1992, p. 51)

Nas contundentes palavras do famoso profissional de marketing político Duda Mendonça, a televisão tornou-se o elemento mais importante de persuasão política. “A TV é Bezectacil, todo o resto é homeopatia”. (MENDONÇA *in* YVES, 2002)

³ Sobre o assunto ver: Almeida (2002), Figueiredo (1994), Figueiredo (2000), Grandi (1992), Kuntz (1996 e 1998), Manhanelli (1988), Mendonça (2001), Miguel (2000),), Ribeiro (2002), Rita (2001), Teixeira (2000), Yves (2002).

“De uns anos para cá, os políticos brasileiros começaram finalmente a entender que, depois da televisão, a campanha política passou a ser uma outra coisa, inteiramente diferente do que era antes. Por incrível que pareça, muitos demoraram a perceber o óbvio. E pagaram caro por isso”. (...) “Por trás dos conjuntos de axé, funk, pagode e forró que brilham por todo o Brasil, há equipes de marketing fortes e profissionais. As gravadoras não brincam em serviço. Sabem que, depois da TV, em muitos casos, o sucesso vem menos do talento e mais de uma forte estrutura profissional. Na política, a conversa é algo diferente. Mas não muito. Está certo que é preciso ‘ter história’, está certo que é preciso ter partido, está certo tudo isso. Mas está certo também, que o Fernando Collor jamais teria sido presidente se não fosse a televisão.” (MENDONÇA, 2001)

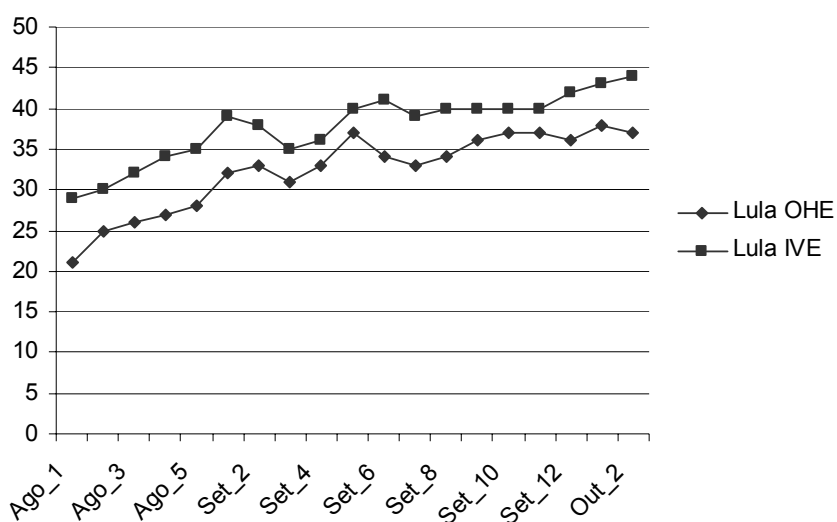
Está claro que a *forma* em muitos casos se sobrepõe ao *conteúdo*. Isso é perverso, pois, se paga mais caro por uma comunicação política cujo conteúdo é desprezível ao desenvolvimento da democracia, pressionando os partidos e candidatos a captar recursos, cujos montantes são cada vez maiores, a qualquer custo, inclusive pela corrupção.

“Vamos tratar disso, agora, em termos mais didáticos. Você quer ficar conhecido, quer conquistar a simpatia das pessoas, quer que gostem do seu discurso e, ainda por cima, que ser admirado, no final. Tecnicamente, para alcançar essa meta, você tem que conseguir uma perfeita integração entre forma e conteúdo”. (...) “O marketing determina, por exemplo, o caráter da mensagem que a propaganda vai ter e o público a ser atingido. Mas cabe à propaganda dar forma à mensagem, com habilidade e talento, para que ela seja capaz de chamar a atenção do leitor de maneira clara e objetiva. Se isso não acontecer, você perdeu tempo e dinheiro. Nunca é demais repetir que comunicação não é o que você diz – mas, sim, o que os outros entendem.” (MENDONÇA, 2001)

Fica transparente, através das palavras acima citadas, que *conteúdo* e *forma* são construções “marketológicas” e que a televisão é o instrumento mais eficiente desse modelo de manipulação, ou então, como alguns preferem “partipulação”. Retomando um argumento anterior, pode-se afirmar que o conteúdo é trabalhado no Estágio 1 de Lees-Marshment () e a forma nos Estágios 2, 3, 4, 5 e 6. O *conteúdo* é fruto de uma pesquisa de mercado e a *forma* é a maneira mais eficiente do candidato repetir para os eleitores aquilo que eles querem ouvir.

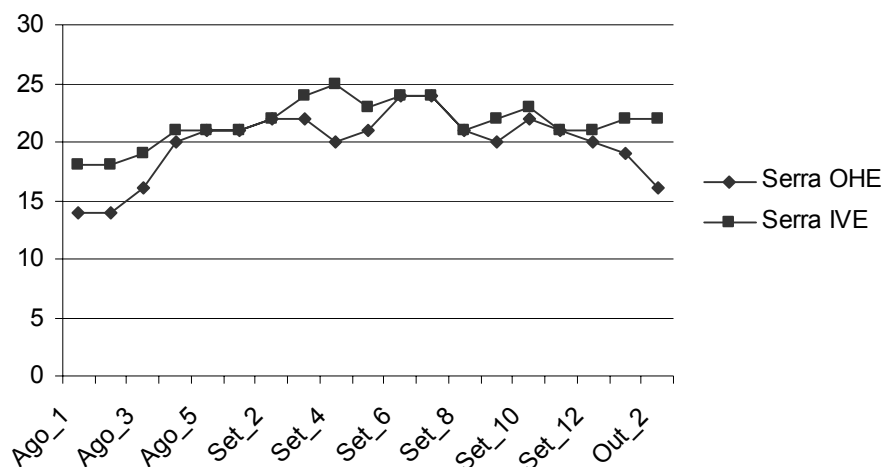
Os Gráficos 2, 3, 4 e 5 ilustram o enredo acima descrito. Percebe-se, claramente, que há correspondência entre a percepção do eleitorado quanto ao desempenho do candidato na propaganda política pela televisão e a intenção de nele votar. A hipótese forte é de que o programa eleitoral gratuito na televisão é a variável independente e a intenção de voto é a dependente, e não o contrário. Esses números corroboram o que foi escrito pelo Duda Mendonça, acima citado.

Gráfico 2 – Lula: Opinião sobre o candidato que está se saindo melhor no horário eleitoral gratuito na TV (OHE) X Intenção de voto estimulada para presidente (IVE)



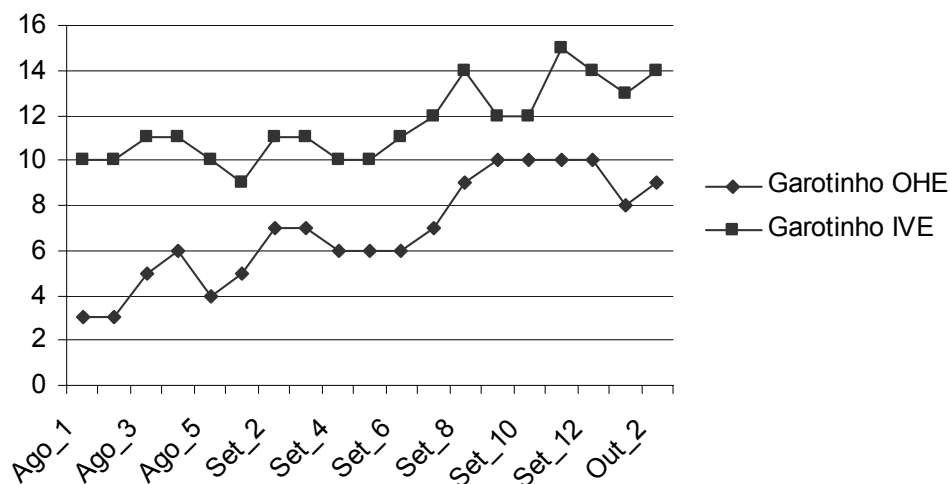
Fonte: baseado em Datafolha, Rastreamento Eleitoral, 04/10/2002 – Ago – Out.

Gráfico 3 – Serra: Opinião sobre o candidato que está se saindo melhor no horário eleitoral gratuito na TV (OHE) X Intenção de voto estimulada para presidente (IVE)



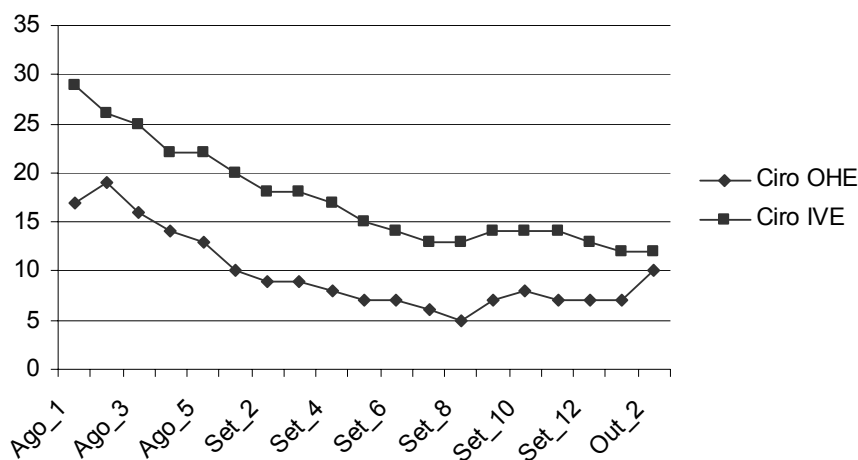
Fonte: baseado em Datafolha, Rastreamento Eleitoral, 04/10/2002 – Ago – Out.

Gráfico 4 – Garotinho: Opinião sobre o candidato que está se saindo melhor no horário eleitoral gratuito na TV (OHE) X Intenção de voto estimulada para presidente (IVE)



Fonte: baseado em Datafolha, Rastreamento Eleitoral, 04/10/2002 – Ago – Out.

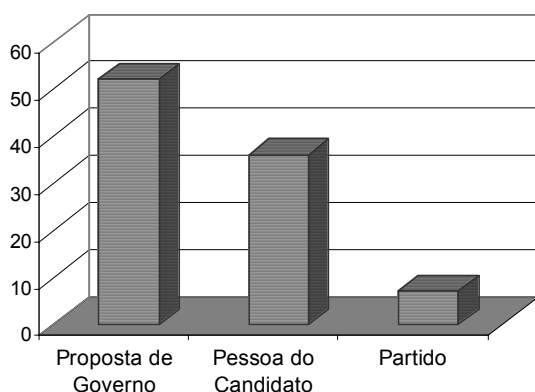
Gráfico 5 – Ciro Gomes: Opinião sobre o candidato que está se saindo melhor no horário eleitoral gratuito na TV (OHE) X Intenção de voto estimulada para presidente (IVE)



Fonte: baseado em Datafolha, Rastreamento Eleitoral, 04/10/2002 – Ago – Out.

O Gráfico 6 indica que 52% dos brasileiros afirmaram que a proposta de governo foi o fator mais importante na hora de votar, para 36% o mais importante foi a pessoa do candidato e, apenas, 7% responderam ter sido o partido do candidato. Os 52% que se importam com a proposta de governo juntam-se aos 36% que privilegiam a pessoa do candidato, constituindo o grupo de pessoas que votaram sob forte influência das técnicas de marketing político. O programa de governo é fruto de pesquisas de mercado, já mencionadas e de alguns ideais políticos, assim como, a construção da imagem do candidato é fruto das técnicas de marketing.

Esse esforço em demonstrar a importância atual do marketing para o mercado político e, especificamente, na competição eleitoral tem o objetivo de indicar ao leitor a impossibilidade de se fazer política de outra forma, nesse modelo. As pressões sobre o financiamento das campanhas tenderão a aumentar, assim como, a corrupção derivada do processo de captação de fundos. Esses temas serão abordados, especificamente, nos próximos capítulos desse trabalho.

Gráfico 6 – Razões do voto para presidente nas eleições de 2002

Fonte: baseado em Datafolha, 30/12/2002

www1.folha.uol.com.br/folha/datafolha/po/perfil_pres_122001.shtml

Quanto aos partidos políticos, o argumento do item 1.1.4 continua válido no caso brasileiro. Segundo Lavareda,

“a estrutura dos *mass media*, em especial a televisão, tem sido unanimemente apontada como causa importante da modificação das relações entre os indivíduos e a cena política. A televisão é avaliada como flaqueadora vitoriosa do papel de mediação desempenhado pelas organizações e atos partidários até meados deste século. E é grande a parcela de responsabilidade que lhe é debitada no processo de esmaecimento dos vínculos de identificação partidária que tem lugar em praticamente todas as democracias” (LAVAREDA, 1991, *in* LIMA, 1996, p, 251 e 252)

As Tabelas 3 e 4 reforçam o indicado no Gráfico 6, ou seja, os partidos políticos têm pouca importância na decisão do voto. Mesmo porque, ter preferência partidária não significa votar em alguém desse partido, como se vê na Tabela 4, em que apenas 26% dos eleitores em 1998, pretendiam votar em candidato do partido de preferência.

Tabela 3 - Taxas de Preferência Partidária no Brasil (1989/2001)

Mês/ Ano	Tem Preferência Partidária	Não tem Preferência Partidária
04/89	51	49
06/89	43	57
06/90	43	58
03/91	48	51
09/92	53	46
06/93	53	48
06/94	48	53
06/95	48	53
06/97	47	53
06/98	42	58
06/00	45	55
06/01	ND	ND

Fonte: Instituto Datafolha e FSP 07/10/2001. *Compilado de CARREIRÃO e KINZO, 2002*

Obs.: 1) Pergunta formulada sobre preferência partidária: "Qual é o seu partido de preferência?" (resposta espontânea e única); 2) A diferença entre 100 e a soma das duas últimas colunas deve-se ao arredondamento dos percentuais na tabela; 2) ND = Não há dados

(*) PPB inclui menções ao PDS e/ou ao PPR (em períodos anteriores).

Tabela 4 - Preferência Partidária e Intenção de Voto dos Eleitores - 1989 (1º Turno), 1994 e 1998 (%)

PREFERÊNCIA PARTIDÁRIA	Out./ 1989	Set./ 1994	Set./ 1998
Nenhum partido / não sabe	51,5	51	51
Nomes de políticos/ outras referências	9	8	10
Preferência pelo partido do candidato em que pretendia votar	18	22	26
Preferência por partido que não o do candidato em que pretendia votar	18	13	9
Preferência por um partido, mas pretendia votar em branco, anular ou ainda não sabia em quem iria votar	3	2	2
Preferência por "outros partidos" (1)	0,5	3	2

Fonte: Datafolha (Outubro/89, setembro/94 e setembro/98) in CARREIRÃO e KINZO, 2002

(1) "Outros partidos" inclui partidos "nanicos" difíceis de classificar na escala E/D e a categoria residual com esse mesmo nome, utilizada originalmente pelo instituto de pesquisa.

Capítulo II

Experiência Internacional

Para que um estudo sobre Financiamento de Campanhas Eleitorais tenha consistência é necessário observar a experiência internacional. Tendo como objetivo, não implantar um modelo específico, mas, sim aprender com as tentativas, acertos e erros de outros países. Esse é um assunto debatido, porém, com intensidade menor do que a ideal, principalmente em países em desenvolvimento. O assunto não faz parte, grosso modo, do cotidiano da imprensa, da população, dos políticos e dos acadêmicos brasileiros.

Esse capítulo é uma tentativa de construir um *survey*, isto é, uma “visão geral” acerca do assunto numa perspectiva internacional. Não é objetivo desse trabalho realizar uma análise comparativa, não havendo preocupação em sistematizar dados e elementos que pudessem ser comparados posteriormente.

Serão tratados aspectos do financiamento de campanhas eleitorais na América Latina e na Europa. Não foram incluídos nesse survey os Estados Unidos e a Inglaterra, países sempre comentados quando o assunto é debatido. Três foram os motivos para essa decisão: 1) depois de revisar a literatura sobre esses países percebi que os mais úteis para esse trabalho seriam Argentina, Colômbia, México, Espanha e Alemanha, dado que as questões debatidas e as propostas de financiamento político pareceram mais próximas da realidade brasileira; 2) houve a necessidade de limitar esse capítulo a cinco países, sob o risco de distorcer o foco desse trabalho, que não é dissertar acerca da experiência internacional; 3) há farta bibliografia, a respeito do tema, dedicada aos Estados Unidos⁴, Inglaterra⁵,

⁴ Sobre os EUA ver: Alexander (1996), Arnim (2000), Brademas (1999), Corrado (1997), FEC (2001), Gunlicks (2000), Jones (2000), McSweeney (2000),

⁵ Sobre UK ver: Fisher (2000), Johnston (2000).

2.1 Financiamento da Política na América Latina: Argentina, Colômbia e México

O autor Daniel ZOVATTO, executivo sênior do IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), Estocolmo, Suécia, tem publicado algumas pesquisas a respeito do financiamento de campanhas eleitorais na América Latina. Não há muitos estudos que façam a descrição dos modelos de forma comparativa, porém, a partir dessas pesquisas e de outras, sobre cada país escolhido, foi possível traçar um perfil básico dos modelos de financiamento da Argentina, Colômbia e México. O caso brasileiro será discutido em capítulo à parte.

O tema tem adquirido importância na região, após a fase de redemocratização da década de 80.

“Consecuencia de ello, así como debido al progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y ‘focus groups’, los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial. Asimismo, la necesidad no solo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas há colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, no importando muchas veces el indagar acerca del origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos ante lo obvio de los hechos. Se há ido abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del narcofinanciamiento” (ZOVATTO, 2002, p. 2)

Antes de iniciar o *survey*, julgo interessante reproduzir as palavras de Telma Luzzani, a respeito da corrupção derivada do financiamento político.

“Muchas veces, la democracia em Sudamérica, aún reciente em muchos países, es vulnerable e instable. Com frecuencia, las prácticas corruptas em el corazón del proceso democrático, em el

financiamiento de partidos políticos y las campañas electorales, abarcan también la falta de transparência, el abuso de poder y la impunidad. En gran parte del continente, la corrupción política deriva de la necesidad de todos los políticos, desde el funcionario com el puesto de menor rango hasta el jefe de estado, de asegurar la estructura financiera necesaria para garantizar la elección”. (LUZZANI, 2000, p. 5)

Diante desse problema, a maioria dos países latino-americanos introduziu o financiamento público, não exclusivo, para: a) diminuir a dependência dos partidos políticos em relação aos grandes grupos econômicos; b) aumentar a competição eleitoral com maior equidade; c) diminuir o financiamento ilegal, o “narcofinanciamento” e a corrupção política. Essas medidas não têm produzido os efeitos desejados. Em grande parte, por causa do aumento do montante necessário de recursos financeiros e materiais para realizar campanhas políticas baseadas nas técnicas de marketing descritas no capítulo 1. Além disso, são muitos e corriqueiros os escândalos divulgados pela imprensa, associando a corrupção ao financiamento político (ZOVATTO, 2002)

“lo cierto es que la financiación se há convertido em muchas ocasiones em fuente principal de corrupción, tanto em los países subdesarrollados como desarrollados, principalmente por três factores: (i) una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, a las que no son ajenas las sofisticadas campañas publicitarias y el caro acceso a los medios de comunicación, (ii) una disminución también creciente de los aportes de los afiliados así como del trabajo voluntario, todo ello unido al hecho de que la membresia de los partidos va decreciendo; y (iii) una ausencia de mecanismos eficaces de control y supervisión em el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos políticos y los candidatos”. (ZOVATTO, 2002, p. 8)

2.1.1 Survey – Argentina, Colômbia e México

Os quatro países possuem algum tipo de financiamento público (Tabela 5), seja direto - entrega de dinheiro em conta bancária, ou indireto – facilitando o uso de serviços estatais, como o correio, isenções fiscais, entre outras formas.

É importante notar que tais legislações foram introduzidas na década de 90. Na Argentina em 1993, na Colômbia em 1994 e no México em 1997. Portanto, essas experiências são ainda recentes para uma análise definitiva. Além disso, tais datas corroboram o argumento de que a preocupação com o financiamento da política é recente na região.

Tabela 5 – Presença de Financiamento Público Direto e Indireto

País	Financiamento público direto	Financiamento público indireto
Argentina	x	x
Colômbia	x	x
Chile	-	x
México	x	x

Fonte: Compilado de CASTILLO, 2002)

Das formas de financiamento público indireto ressaltam-se: a) o acesso gratuito dos partidos políticos aos meios de comunicação do Estado ou privados, quando este possui quota gratuita de difusão – acontece na Colômbia e no México; b) franquias postais e telefônicas com descontos – Argentina, Colômbia e México; c) reduções ou isenções de impostos – Colômbia e México.

Essas formas de financiamento indireto não são equitativas como se pretendia que fossem. Isto é, quanto maiores forem os recursos dos partidos maiores serão: a) a parcela da redução ou isenção de impostos em termos nominais e relativos; b) o uso dos serviços públicos com desconto.

Argentina (CASTILLO, 2002): é um país democrático, possui sistema presidencial de governo e a representação é proporcional. (SANTOS, 2002, p. 342)

a. temporalidade do financiamento:

- permanente e eleitoral;

b. critério de concessão:

- no início da campanha eleitoral os partidos recebem o financiamento pelo número de votos obtidos na eleição anterior

c. restrições e proibições:

- às doações anônimas, com exceção das captações populares;
- entidades públicas nacionais, provinciais, autárquicas, concessionárias de serviços e obras públicas, empresas que explorem jogos de azar, governos e entidades estrangeiras;
- associações sindicais, patronais e profissionais;
- pessoas que se encontram em situação de subordinação administrativa;

d. prestação de contas:

- fazer a contabilização oficial de todos os fundos e bens; os partidos têm prazo de 60 dias após o término do ano de exercício ou da eleição para fazer a prestação de contas do patrimônio, das receitas e das despesas;

e. financiamento privado:

- é permitido o financiamento privado, a não ser nos casos do item “c”; não há limites em relação as quantias que podem ser doadas;

f. limites de gastos de campanha:

- não há limite para os gastos de campanha

Quanto à regulamentação do financiamento direto, na Argentina: (i) a garantia de financiamento público direto está na “Constitución Política, Art. 38”; (ii) os recursos são concedidos através de um Fondo Partidário Permanente criado na “Ley Orgánica de los Partidos Políticos # 23.298. decreto 1683/93”. (CASTILLO, 2002)

No modelo argentino, há multas nos casos de doações ilegais. Para o partido político implicará em multa do dobro do valor doado, para a empresa doadora a multa será dez vezes o valor doado. Os envolvidos nesses casos terão seus direitos políticos cassados além de impossibilitados de exercer cargo público. (REINER, 2001)

As campanhas eleitorais recebem fundos públicos em função dos votos obtidos através das legendas ou coligações. O valor, em 1999, foi de US\$ 3,00 por voto. A distribuição foi 80% para os órgãos regionais e 20% para o diretório nacional. Essa contribuição é paga a cada ano da legislatura, independentemente de haver ou não eleições.

O principal elemento de um diagnóstico geral elementar pode ser resumido nas palavras de Daniel Sabsay:

“Existencia – como há quedado visto – de normas jurídicas reglamentarias, pero sérios problemas em la aplicación de las mismas que llevan em muchos casos a la total inoperancia de

los mecanismos elaborados por el legislador. De hecho se vive um verdadero estado de 'anomia' em todo lo que hace a la potestad de aplicar sanciones y por lo tanto se torna ilusória la observância de los comportamientos prescritos em la ley". (SABSAY, 2002)

Em relação à reforma da legislação do financiamento político argentino, as principais questões debatidas são (SABSAY, 2002):

- Determinação de limites dos gastos nas campanhas eleitorais;
- Regular a participação dos meios de comunicação privados na campanha eleitoral;
- Proibir o anonimato em doações (ver item "c", p. 36);
- Melhorar o sistema de prestação de contas;
- Exigir que antes dos comícios, os partidos publiquem um resumo da prestação de contas, mesmo que parcial, dando acesso à população aos números.

Colômbia (CASTILLO, 2002): é um país democrático, possui sistema presidencial de governo e a representação é proporcional. (SANTOS, 2002, p. 342)

a. temporalidade do financiamento:

- permanente e eleitoral;

b. critério de concessão:

- 10% do fundo são distribuídos igualmente entre os partidos; 50% divididos entre os partidos, proporcionalmente às cadeiras no “Congreso de la Republica” obtidas na última eleição;
- 30% para contribuir com atividades que realizem os partidos para o cumprimento de seus fins – serão distribuídos mediante consulta ao número de votos obtidos na eleição anterior para a Câmara;
- 10% sem destinação específica;

c. restrições e proibições:

- os candidatos a cargos eletivos não poderão contribuir para a própria campanha uma soma que não ultrapasse o fixado pelo “Consejo Nacional Electoral”;

d. prestação de contas:

- fazer a contabilização oficial de todos os fundos e bens; os partidos têm prazo de 30 dias após a eleição ou 31 de janeiro, quando não houver eleições para fazer a prestação de contas do patrimônio, das receitas e das despesas;

e. financiamento privado:

- é permitido o financiamento privado;
- toda doação que uma empresa faça deverá contar com autorização de mediate mais um dos membros do conselho ou da assembléia de acionistas, ou dos sócios.

f. limites de gastos de campanha:

- a lei poderá limitar os gastos dos partidos

Quanto à regulamentação do financiamento direto, na Colômbia: (i) a garantia de financiamento público direto está no “Estatuto Básico de los Partidos Políticos Ley # 130/94, art. 12”; (ii) os recursos são concedidos através de um Fundo Anual criado no “Estatuto Básico de los Partidos Políticos – Ley # 130/94, art. 12”. (CASTILLO, 2002)

Os maiores problemas colombianos em relação à corrupção e que afetam o financiamento político são o narcotráfico e a impunidade.

“Según la Comisión del Gasto Público (1997) la probabilidad de que um delito sea condenado está si acaso a 0,5% em la actualidad. Em otras palabras el grado de impunidad existente hoy por hoy supera el 99,5%” (ULLOA, 1999, p.2)

“El dano no há sido solamente la corrupción directa (que es evidente que ocasionaron y continúan ocasionando), sino que, sin duda, la narco-corrupción fue el catalizador que disparo el ânsia de enriquecimiento fácil, el catalizador que cambió el sistema de valores em Colômbia, que introdujo la ostentación y el despilfarro como formas de conducta admiradas por la sociedad y, asi, la proclividad hacia comportamientos corruptos que lê dieran satisfacción a todos estos anhelos” (ULLOA, 1999, p. 3)

Ambas características, aliadas ao clientelismo fazem da Colômbia um caso de elevado grau de dificuldade quanto ao combate à corrupção derivada do financiamento político. O “narcofinanciamento” é uma realidade e produz dificuldades institucionais que diminuem progressivamente as chances de solução do problema.

“Es que la combinacón de clientelismo, corrupción, violência y máfia unida a um sistema de financiación de campañas com controles bien precários da lugar no tanto a incidentes de

corrupción sino a la corrupción misma del sistema". (ULLOA, 1999, p. 4)

As principais propostas de reforma do financiamento político são do Conselho Nacional Eleitoral e do Governo. Em termos gerais, ambas pretendem diminuir a influência do poder econômico sobre a política, assim ,como, aumentar a transparência do processo (de la CALLE, 2003).

As propostas essenciais e polêmicas são:

Do Conselho Nacional Eleitoral ressaltam-se, entre outras propostas, as seguintes: (de la CALLE, 2003)

- Financiamento misto com a proibição de doações de pessoas jurídicas. A parcela privada do financiamento não pode exceder 50% do total.
- Toda propaganda política pelo rádio, televisão e imprensa escrita será concedida pelo Estado, estando proibidas as contratações privadas.
- Em termos gerais propõe o aumento da transparência das prestações de conta através: a) registro dos doadores, com a identificação da pessoa e do montante; b) criação do "mandatário financiero de las campañas" que centralizaria a responsabilidade pelas operações; c) ampliação da punições

Do Governo da Colômbia ressaltam-se, entre outras propostas, as seguintes: (de la CALLE, 2003).

- Financiamento público exclusivo.

- Proibição de publicidade paga na televisão, sendo compensada por um aumento do espaço gratuito dos partidos na televisão e no rádio.

Sobre o financiamento público exclusivo, de la CALLE esclarece:

“los riesgos de la financiación proveniente de los carteles de la droga y de otras actividades ilícitas (contrabando, lavado de dólares, etc.). Este factor fue especialmente relevante em las reflexiones que adelantó la Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos, como resultado de las denuncias que ya se habian conocido publicamente sobre la infiltración de dineros calientes em las campañas, principalmentes em la campaña de candidato liberal. Este fue uno de los principales argumentos, si no el definitivo para proponer la financiación estatal total de las campañas presidenciales y, em lo posible, de las campañas de congreso, gobernadores, alcaldes, asambleas y concejos municipales. Inclusive, se discutió la conveniència de establecer esta fórmula extraordinária em uma forma temporal, mientras permaneciera la vigència del fenómeno mafioso em Colômbia.” (de la CALLE, 2003, p.25)

México (CASTILLO, 2002): é um país democrático, possui sistema presidencial de governo e a representação é proporcional. (SANTOS, 2002, p. 342)

a. temporalidade do financiamento:

- permanente e eleitoral;

b. critério de concessão:

- 70% proporcionais aos votos válidos obtidos por cada partido na eleição anterior para a Câmara do Deputados.
- 30% são distribuídos de forma igualitária
- os recursos são entregues mensalmente aos partidos, que terão que destinar 2% dos recursos para suas fundações e institutos de pesquisa

c. restrições e proibições:

- às doações anônimas, com exceção das captações populares;
- entidades públicas nacionais, provinciais, autárquicas, concessionárias de serviços e obras públicas, empresas que explorem jogos de azar, governos e entidades estrangeiras;

d. prestação de contas:

- os partidos políticos devem ter um órgão interno encarregado da obtenção e administração de seus recursos gerais e de campanha, além de responsável pela prestação de contas
- fazer a contabilização oficial de todos os fundos e bens; os partidos têm prazo de 60 dias após o término do ano de exercício ou da eleição para fazer a prestação de contas do patrimônio, das receitas e das despesas;

e. financiamento privado:

- é permitido o financiamento privado, a não ser nos casos do item “c” e empresas mexicanas multinacionais;

- o princípio a ser seguido é o de que os recursos públicos devem prevalecer sobre os privados.

f. limites de gastos de campanha:

- o IFE – Instituto Federal Eleitoral calcula a quantidade de recursos públicos que será dada aos partidos, e os partidos somente poderão arrecadar recursos privados, cujo montante seja igual ou menor aos recursos públicos

Quanto à regulamentação do financiamento direto, no México: (i) a garantia de financiamento público direto está na “Constitución Política 1997, art. 41”; (ii) os recursos são concedidos através de um Fundo Variável criado na “Constitución Política 1997, art. 41”. (CASTILLO, 2002)

No México o modelo de financiamento político é misto, porém, o papel dos recursos públicos é privilegiado em relação à Argentina e à Colômbia. O limite de captação de recursos privados é o montante de recursos públicos destinados ao partido. O IFE define todo ano os custos mínimos (montante público de recursos) das campanhas para deputado, senador e para presidente. Essa definição se dá a partir de estudos realizados pelo Instituto. Esse cálculo servirá para as despesas ordinárias permanentes. Quando houver eleições, será entregue ao partido um montante igual ao das despesas ordinárias permanentes (BECERRA, 2003)

No caso mexicano, a garantia de espaço gratuito na televisão, no rádio e na imprensa escrita mudou o perfil das campanhas eleitorais. Agora, com muito mais tempo nos meios de comunicação, regulado pelo Estado, os partidos políticos foram fortalecidos. Fato que contraria o argumento exposto no capítulo 1 desse trabalho. Porém, é importante perceber que no modelo anterior a 1997, os partidos políticos mexicanos tinham muito menos tempo de exposição à mídia e a distribuição dos recursos de campanha era muito menos equânime.

Pode-se dizer que as eleições eram menos democráticas. Nem todos tinham acesso aos meios de comunicação.

Com a reforma acima citada, a competição aumentou, trazendo à tona os partidos políticos. Isso não significa que no longo prazo os partidos continuarão fortalecidos. Segundo o argumento descrito no capítulo 1 desse trabalho, a campanha pela televisão tenderá transferir para o candidato as atenções dos eleitores, em detrimento dos partidos políticos.

“Nunca, los partidos y los candidatos habían estado tanto tiempo en el espacio mediático: además, los tiempos permanentes que otorga la autoridad electoral se incrementaron de 114 a 906 horas; los tiempos especiales pasaron de 25 a 208 horas; si en 1994 tuvieron cinco mil 684 spots promocionales, en 1997 llegaron a 16 mil 792. Esto significa, en tiempo efectivo, 62 horas adicionales al aire. Además, esos programas se transmitieron en mejores horarios y por 20 canales de televisión (en 1994 eran sólo dos) y más de 100 frecuencias de radio (antes de la reforma electoral eran sólo 16). (WOLDENBERG, 2003, p. 11)

Por outro lado, a limitação dos gastos de campanha atrelada aos valores definidos pelo Instituto Federal Eleitoral, poderá garantir uma menor influência do poder econômico sobre os partidos e eleições. Como é uma experiência recente, há a necessidade de esperar um pouco mais, para verificar a eficácia de tais mecanismos de limitação de gastos e controles via prestação de contas.

El financiamiento público abundante fue un factor esencial para lograr campañas intensas, grandes contingentes de activistas profesionales sosteniendo a la política, a la crítica, a los candidatos lanzados a los medios masivos de comunicación. Quiero decir que en la circunstancia específicamente mexicana los partidos políticos tuvieron todos los elementos para desplegarse, argumentar y convencer. Bien vistas las cosas, esas condiciones constituyeron uno de los rasgos emblemáticos de las elecciones de 1997. Esa es una de las causales que

explican, sin duda, el renovado poder de los partidos mexicanos y su creciente competitividad". (WOLDENBERG, 2003, p. 11)

2.2 Financiamento da Política na Europa: Espanha e Alemanha

Alguns países têm feito esforços no sentido de exercer algum controle sobre o financiamento e campanhas eleitorais, como os Estados Unidos, a Itália, a Espanha, a França, a Alemanha, Portugal, entre outros. Como exemplo de países que não possuem legislação específica sobre o assunto, podem ser citados: Reino Unido, Suíça, Suécia, Noruega e a Finlândia. (Council of Europe, 2000) Cabe ressaltar que no Reino Unido não há prestação de contas dos partidos, tampouco, restrições a algum tipo de doação, em dinheiro ou espécie, ou origem - pessoa física ou jurídica.

"The British system of party finance is remarkably unregulated. Its development has been characterized by pragmatic evolution and yet the level of scandal and corruption surrounding British party finance has been surprisingly low during the last seventy years". (FISHER, 2000)

Apesar disso, nos últimos anos, por causa de algumas evidências de corrupção derivada do financiamento político, há no Reino Unido um movimento no sentido de propor alguma regulação, dentro das características britânicas, acerca do financiamento político (PUJAS, 1998).

Os países latinos, como França, Itália, Espanha e Alemanha constituem um grupo onde o financiamento político transformou-se ao longo dos anos em um grande problema. Apesar de serem países desenvolvidos, onde a democracia opera há muito mais tempo do que na América Latina, o elemento principal é o

mesmo: a relação de corrupção, derivada da captação de recursos para campanhas políticas, entre os políticos e os grandes grupos econômicos. O curioso é que nesses países o financiamento público da política é a principal fonte de recursos dos partidos.

São várias as causas que ligam o financiamento político à corrupção na Europa, dentre as quais destacam-se na literatura as seguintes:

i. crescente burocratização do partidos

“Linked to the emergence of ‘cartel parties’ which, from being de intermediaries of civil society have moved closer to the state. State funding for parties has not only strengthened their oligarchic tendencies but also their capacity to resist new challenges, given that state funding is often ties prior party performance or position”. (PUJAS, 1998, p. 5)

ii. aumento dos custos das campanhas políticas

“Driven in part by the new and expanded role of the media. Politicians believe strongly in the electoral effect of media messages, despite inconclusive evidence of their influence. Mythical or not, television has enhances the conditions that allow, or compel parties to make universal appeals to cvoters, rather than communicate through and to their core supporters”. (PUJAS, 1998, p. 5)

iii. mudança na natureza da competição política

“Greater use of the media helps create new rules of party competition, base don leadership-focused contests, which weakens the traditional character of parties and increases the cost of politics. This trand has also seen the emergence of individuals able to build political careers without party backing

(Michel Noir in France) or control the media in their own favour (Silvio Berlusconi in Italy)". (PUJAS, 1998, p. 5)

iv. declínio dos meios tradicionais de captação de recursos dos partidos políticos

"The decline in membership dues, voluntary donations, contributions by means of direct mail, fund-raising events, auctions or lotteries – as well as in contributions from business and labor as politics becomes less ideologically driven – has led parties to seek alternative, and often illegal, sources of funds". (PUJAS, 1998, p. 5)

Dessas quatro causas, acima destacadas, apenas a primeira não tem correspondência com a realidade latino-americana. É importante observar que os recursos públicos para os partidos não anularam as causas da promiscuidade entre os políticos e seus financiadores.

2.2.1 Survey – Espanha e Alemanha

Espanha (LEIVA, 1998): é um país democrático, possui sistema parlamentar de governo, a representação é proporcional. (SANTOS, 2002, p. 363)

Na Espanha o financiamento político é misto (público-privado), com prevalência do público.

A Espanha possui fundos públicos destinados a atividades eleitorais e permanentes. Os recursos eleitorais são creditados após a eleição e os recursos para atividades permanentes são creditados mensalmente. (CASTILLO, 2002 e LEIVA, 1998)

Na primeira categoria, os recursos são creditados à uma pessoa física denominada “Administrador General” que será responsável pelo recebimento e pelos gastos que o partido político efetue durante o processo eleitoral. Na segunda categoria, os recursos são creditados mensalmente diretamente ao partido político.

Os gastos eleitorais, nas Eleições Gerais, são ressarcidos de acordo com os seguintes critérios:

- 2.000.000,00 de pesetas por cada cadeira obtida no “Congreso de los Diputados” ou no senado;
- 75,00 pesetas por cada voto conseguido em cada candidatura ao Congreso, com a condição de que pelo menos um candidato tenha conseguido um lugar no Congreso;
- 30,00 pesetas por cada voto conseguido pelo candidato que se elegeu senador

Nessa eleição, o limite de gastos será o resultado da multiplicação do número de habitantes das circunscrições eleitorais dos candidatos por quarenta pesetas.

Os recursos destinados a atividades permanentes dos partidos serão distribuídos apenas aos partidos que tenham obtido, pelo menos, uma cadeira no “Congreso de los Diputados”.

O montante do fundo destinado a essas subvenções não é fixo. Depende do Orçamento Público, definido anualmente. Os critérios de distribuição desses recursos são:

- um terço deriva da quantidade de cadeiras no Congreso
- dois terços derivam dos votos obtidos por cada partido

A campanha eleitoral na Espanha tem duração fixa de 15 dias, apenas. Isso não significa que os partidos não possam comunicar suas propostas antes desse prazo, mas, toda legislação de financiamento somente se aplica a esse período de tempo.

A legislação espanhola estabelece formas públicas e privadas de financiamento político. São formas cumulativas, não excludentes. Percentualmente, a maior parte dos recursos dos partidos políticos é pública, apesar de existir algumas possibilidades de entrada de recursos privados. Dentre elas, destacam-se as tradicionais: contribuições de afiliados, recursos gerados pelo patrimônio do partido, organização de atividades diversas, heranças – que vêm perdendo importância para as doações privadas e empréstimos bancários (NETTLE, 1993).

Estão proibidas doações de empresas públicas, mistas e privadas que tenham contrato vigente com o governo. Quando as doações são de empresas têm que ser aprovadas pelo órgão social interno competente.

É importante ressaltar que, com o objetivo de diminuir os gastos com as campanhas eleitorais, houve uma mudança na legislação impondo limites para gastos específicos no meio de comunicação:

- os gastos com divulgação impressa não podem superar 25% do limite máximo de gastos permitido pelo governo
- a publicidade na imprensa escrita e nas emissoras de rádio privadas não podem superar 20% do limite máximo de gastos permitido pelo governo
- é proibida a contratação de espaços publicitários nas televisões públicas e privadas, nem nas emissoras de rádio públicas

A Espanha possui um modelo de financiamento político complexo e percebe-se ineficaz. Mesmo adotando um modelo quase público de financiamento e limitando gastos por categoria de meio de comunicação, a Espanha não conseguiu eliminar a corrupção derivada do financiamento político ilegal. Além disso, tal modelo cria barreiras enormes à entrada de novos partidos e novas lideranças.

“Public funding, therefore, did not prevent extensive corruption. Its real effect was to integrate Spanish parties – and especially the Socialists – more closely into the state and distance them further from civil society” (...) “The Spanish system is one of the most discriminatory with regard to extra-parliamentary parties and the first obvious consequence of the law has been the marginalization of new os smaller parties. Since three per cent of the vote is needed to get a seat in the congress of deputies, it is very hard for a party to reach the point where it can benefit from subsidies”. (PUJAS, 1998, p. 8)

As propostas de reforma da legislação de financiamento político caminham no seguinte sentido:

- liberalização das doações privadas aos partidos, tanto de pessoas físicas como jurídicas;
- tornar anônimas as doações privadas para estimular, principalmente, as pequenas e médias contribuições;
- redução para 65% a participação dos recursos públicos nos orçamentos dos partidos políticos – essa medida tenderia a reduzir progressivamente a participação dos recursos públicos nas finanças partidárias.

Há consenso entre os autores espanhóis quanto aos conflitos gerados pela forma de financiamento privado constituída pelos empréstimos bancários

(NETTLE, 1993). Como vimos, os partidos são ressarcidos pelos gastos com as campanhas proporcionalmente ao resultado eleitoral. Nesse caso, se um partido contraiu empréstimos altos e não obteve os resultados esperados nas eleições, não receberá recursos públicos suficientes para saldar a dívida contraída.

Alemanha: é um país democrático, possui sistema parlamentar de governo. (SANTOS, 2002, p. 363)

Na Alemanha o financiamento político é misto (público-privado), com prevalência do privado.

Os partidos recebem 1,00 marco alemão, por o ano, para cada voto obtido nas eleições ao Parlamento Europeu, ao Parlamento Alemão e aos Parlamentos dos estados. Para que esse recurso seja concedido o partido deverá ter conseguido, pelo menos, 0,5% dos votos. Todos os partidos recebem 1,3 marcos pelos primeiros 5 milhões de votos, numa tentativa de diminuir a desigualdade entre os partidos grandes e os pequenos.

O partido receberá, também, 0,5 marco para cada 1,00 marco recebido em doação privada, seja por pessoas físicas, membros ou não dos partidos, ou jurídicas, até o limite de 6.000,00 marcos por ano. Essas contribuições podem ser deduzidas do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas até os mesmos 6.000,00 marcos.

Não há limitação para as doações privadas, tanto de pessoas jurídicas como de pessoas físicas. Todas as doações que excedam 20.000,00 marcos têm que ser publicadas anualmente (ALEMANN, 2000).

O financiamento federal será proporcionalmente reduzido se a participação do financiamento público em um partido ultrapassar 50%. Existe, também, um teto denominado absoluto para o gasto do governo destinado ao financiamento político: a soma dos recursos a serem creditados aos partidos não poderá

ultrapassar 230 milhões de marcos. Esse teto poderá ser adaptado aos aumentos dos custos gerais das atividades partidárias (NASSMACHER, 2000).

Através desse modelo, os partidos políticos não ficam dependentes apenas do desempenho nas eleições, como no caso da Espanha. A doação pública de 0,5 marco para cada 1,00 marco arrecadado incentiva os partidos a captarem fundos através de doações de até 6.000,00 marcos, na tentativa de “capilarizar” o financiamento privado pela população.

Os partidos são proibidos de aceitar doações, segundo o artigo 25 da “Lei dos Partidos Políticos da República Federal da Alemanha”, das seguintes entidades:

1. doações de fundações políticas;
2. doações de corporações, associações de pessoas e massas patrimoniais que se dedicam exclusiva e diretamente a finalidades de utilidade pública, de caridade ou eclesiásticas;
3. doações procedentes de fora da Alemanha, a não ser que se trate de:
 - a. doações provenientes do patrimônio de um cidadão alemão, ou de uma empresa cujo capital seja, em mais de 50%, propriedade de cidadão alemães, entregues diretamente a um partido
 - b. doações de um partido estrangeiro representado no Parlamento Europeu, de uma mesma bancada do mesmo Parlamento Europeu ou de um membro estrangeiro desse Parlamento
 - c. doação de estrangeiro que não ultrapasse 1.000,00 marcos
4. doações de associações profissionais que tenham recebido recursos com a condição de repassar a um partido político;

5. doações de valor unitário superior a 1.000,00 marcos cujo doador não é identificável ou que apenas repassa recursos de terceiro não identificado;
6. doações manifestamente concedidas na expectativa de determinada vantagem econômica ou política

A prestação pública de contas será realizada sob a forma de relatório, onde constará: a origem e o emprego dos recursos recebidos pelo partido durante o ano civil, assim como, do patrimônio do partido. Esse relatório será examinado por um auditor ou por uma empresa de auditoria, que produzirá um parecer.

Capítulo III

Experiência Brasileira

3.1 Reflexão sob o esteio da Legislação

A experiência brasileira será analisada a partir da legislação eleitoral pertinente, tendo sido escolhidos elementos: 1) da Resolução nº 20.987 de 21 de fevereiro de 2002 que regulamenta aspectos importantes as eleições de 2002 e 2) da Lei 9.096/95 que versam sobre o Fundo Partidário e a Propaganda Gratuita no Rádio e na Televisão.

A primeira legislação analisada será aquela que regulamenta a arrecadação e aplicação de recursos na eleição de 2002. A segunda a ser analisada será o Fundo Partidário que tem como objetivo financiar as despesas permanentes dos partidos políticos.

Parte-se, então, da Resolução nº 20.987 de 21 de fevereiro de 2002 do Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre prestação de contas nas eleições de 2002.

Nas Disposições Gerais, artigo 2º, ficou estabelecido que:

“A arrecadação de recursos e a realização de gastos por candidatos e por comitês financeiros só poderão ocorrer a partir do momento em que forem solicitados os respectivos registros e após a obtenção dos recibos eleitorais e a abertura de conta bancária específica para o registro de toda a movimentação financeira de campanha”.

O artigo 2º tem como objetivo, sob o olhar da presente análise, impedir a arrecadação de recursos fora do período eleitoral, fato que poderia contribuir

para uma caça ininterrupta por recursos destinados às campanhas eleitorais. Porém, é isso que ocorre. Desde o primeiro dia após as eleições os partidos, dentro ou fora do governo, iniciam a caça aos recursos para as próximas eleições, que não tardam a chegar. Essa prática em partidos do governo é conhecida vulgarmente como “caixinha”. Essa prática implica em cobrança de propinas destinadas ao caixa do partido e, muitas vezes, ao próprio coletor seja um político ou administrador público ligado ao partido.

Sobre os limites de gastos eleitorais, o artigo 3º estabelece:

Art. 3º Juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos políticos comunicarão à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos fixados por candidato/a (Lei nº 9.504/97, art. 18, caput).

§ 4º Gastar recursos além do limite fixado pelo partido sujeitará o/a candidato/a ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, a ser recolhida no prazo de cinco dias úteis a contar da intimação do/da candidato/a (Lei nº 9.504/97, art. 18, § 2º).

O artigo 3º é bastante controverso, uma vez que não possui função clara. Não limita os gastos com o objetivo de redução dos custos das campanhas. Por outro lado institui uma punição inócua que não gera nenhum risco político ao partido. Segundo Lauro Barreto,

“embora decorra do respeito à ampla liberdade de organização partidária, esta ausência de um teto legal para as despesas das campanhas eleitorais merece algumas reservas e críticas. É que as candidaturas majoritárias – principalmente para presidente da República, governador de Estado e prefeito das Capitais e das cidades de grande porte – podem arrecadar quantias bem superiores às despesas efetivas de suas campanhas. Daí é que surgem as chamadas sobras de campanha, que dão margem à uma infinidade de irregularidades que a Justiça Eleitoral quase

sempre não tem a menor condição de apurar e punir”.
(BARRETTO, 2000, p.53)

A questão é mais complexa do que sugere a análise acima. O problema não é a legalização dos recursos. As chamadas sobras de campanha não são oriundas de limites impostos ou auto-limites, como no artigo 3º. Os recursos que corrompem, que são deslocados dos partidos para determinados políticos não são os que sobram e sim aqueles que foram recebidos ou doados com a intenção de possuir poder sobre as decisões de governo. Nesse sentido, o artigo 3º, na prática, não limita os gastos, tampouco gera risos relevantes àqueles que não cumprirem a lei.

Sobre o Comitê Financeiro, o artigo 5º estabelece:

Art. 5º Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido político constituirá comitês financeiros para cada uma das eleições em que apresente candidato/a próprio/a, podendo haver reunião, em um único comitê, das atribuições relativas às eleições de uma mesma circunscrição (Lei nº 9.504/97, art. 19).

§ 1º O comitê financeiro tem por atribuição arrecadar e aplicar os recursos de campanha, encaminhar aos candidatos os recibos eleitorais e fornecer-lhes orientação sobre os procedimentos de arrecadação e de aplicação de recursos e sobre as respectivas prestações de contas.

§ 2º Os comitês financeiros deverão ser constituídos por tantos membros quantos forem indicados pelo partido político, sendo obrigatória a designação de, no mínimo, um/a presidente e um/a tesoureiro/a.

Na prática, o comitê financeiro constituído pelo partido é um elemento apenas burocrático, que recebe os recursos e entrega ao candidato, não pesando sobre ele a responsabilidade maior acerca da veracidade dos dados da

prestação de conta, quando os gastos são do candidato. Segundo o artigo 21º da Lei Eleitoral, “o candidato é o único responsável pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha (,,,)”.

“como o partido repassa para o candidato os recursos de campanha e este, por si mesmo, ou por pessoa designada, faz a administração financeira dos recursos recebidos, torna-se o único responsável pelas informações financeiras e contábeis de sua campanha. Por essa razão, deve assinar a prestação de contas sozinho, ou então, com a pessoa que designou para fazer a administração financeira dos recursos recebidos” (POZZO, 2000, p. 54)

Dessa forma, o conjunto de incentivos para que os partidos participem da fiscalização dos gastos de campanha, é nulo. A legislação impõe de forma incisiva a separação do candidato e do partido. Do ponto de vista legal as razões podem ser justas, porém, do ponto de vista político essa separação apenas reforça a personalização da política.

Corroborando esse argumento, o Samuels escreve:

“A legislação de financiamento de campanha no Brasil exacerba as tendências individualistas, personalistas e antipartidárias do sistema eleitoral, conferindo fortes incentivos aos candidatos para que arrecadem e despendam dinheiro independentemente das determinações de seus partidos, restringindo a capacidade das agremiações de influenciar as fontes e a gestão dos fundos. Se o gasto de campanha pudesse ser de alguma forma controlado, ou se os partidos passassem a ter maior controle sobre a gestão dos recursos, os candidatos teriam muito mais incentivos para adotar apelos eleitorais de caráter programático”. (SAMUELS, 2002)

O artigo 10º regulamenta a arrecadação dos recursos. São recursos lícitos: i) recursos próprios; ii) doações de pessoas físicas; iii) doações de pessoas

jurídicas; iv) doações de outros candidatos/as, comitês financeiros ou partidos; v) repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário; receita decorrente da comercialização de bens ou serviços.

O artigo 11º regulamenta a vedação a algumas fontes de recursos. São recursos lícitos, aqueles provenientes de: i) entidade ou governo estrangeiro; ii) órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público; iii) concessionário/a ou permissionário/a de serviço público; iv) entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; v) entidade de classe ou sindical; vi) pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, criados e mantidos com recursos do Fundo Partidário.

O artigo 12º regulamenta os limites das doações de recursos por fonte. Os limites são: i) no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição; ii) no caso de pessoa jurídica, a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição; iii) no caso em que o/a candidato/a utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido e informado à Justiça Eleitoral.

Sobre a Prestação de Contas, o artigo 22º dispõe que a prestação de contas de candidatos e de comitês financeiros será apresentada até o trigésimo dia posterior à realização das eleições, de acordo com a Lei nº 9.504/97, art. 29, III. No caso de haver segundo turno as prestações de contas dos candidatos que o disputam, referentes aos dois turnos, serão apresentadas até o trigésimo dia posterior à sua realização, de acordo com a Lei 9.504/97, art. 29, IV.

O que chama a atenção é o prazo de 30 dias para a prestação de contas. É tempo suficiente para uma equipe competente valer-se da “engenharia contábil” e entregar uma prestação de contas sem nada que desabone o candidato e o partido. Por que realizar a prestação de contas apenas no final e não durante a campanha? Esse assunto será tratado no capítulo cinco.

As palavras do empresário Antônio Ermírio de Moraes, citadas abaixo, são significativas e corroboram o argumento de que a prestação de contas eleitoral no Brasil tem constituído um documento sem legitimidade. Quando foi perguntado⁶: sobre o financiamento da campanha, lembrando sua participação nas eleições ao Governo do Estado de São Paulo, em 1986, respondeu:

“Foi a coisa mais sórdida que eu vi na minha vida. O relatório final que você tem que fazer ao tribunal de contas eleitoral é absurdamente mentiroso. Eu me recusei a assinar. O sigilo bancário é o tipo da coisa que foi criada pela malandragem. Quem é correto não precisa de sigilo bancário coisa nenhuma. Isso é uma das coisas que não devia acontecer. Isso me deixou muito perturbado. Havia gente que dizia: "Ah, todo mundo faz isso", mas eu não faço. É a consciência da gente. Eu tinha até entusiasmo, mas quando faltavam três meses para novembro eu pedi a Deus que não me elegesse, porque é tanta sujeira, tanta malandragem que me sentia mal, tive tensão nervosa própria de quando você faz uma algo que não quer”. (MAURO, 2001, p. 33)

Sobre o Financiamento Público existente no Brasil, a Lei 9.096/95 regulamenta o Fundo Partidário.

De acordo com o artigo 38º, o Fundo Partidário é constituído por: i) multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; ii) recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; iii) doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; iv) dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

⁶ Essa pergunta foi feita por mim ao Sr. Antônio Ermírio de Moraes, em entrevista para a Revista Estratégica.

A distribuição desses recursos obedece à regulamentação do artigo 41º, que estabelece os seguintes critérios:

- um por cento do total do Fundo Partidário será distribuído em partes iguais, a todos os partidos;
- noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que na última eleição para a Câmara dos Deputados tenha obtido cinco por cento dos votos, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

A destinação dos recursos do fundo partidário é regida pelo artigo 44º, segundo o qual deverão ser aplicados:

- na manutenção das sedes e serviços do partido, incluindo: pagamento de pessoal, até o limite máximo de vinte por cento do total recebido;
- na propaganda doutrinária e política;
- no alistamento e campanhas eleitorais;
- na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

O Fundo Partidário de 2002 foi de R\$ 88.402.117,22, tendo sido distribuído de acordo com os critérios acima citados. Com a intenção de ilustrar, com o caso concreto, seguem abaixo os dados pertinentes à distribuição entre os partidos do Fundo Partidário de 2002. Vale ressaltar que sete partidos, dos trinta existentes, isto é 23,5%, receberam 97,23% dos recursos.

Tabela 6 – Distribuição do Fundo Partidário de 2002 entre os Partidos Políticos

Partido	Valor R\$	Distribuição %
PSDB	17.565.227,65	19,85
PFL	17.329.975,43	19,58
PMDB	15.198.806,19	17,17
PT	13.140.142,68	14,94
PPB	11.366.296,31	12,84
PDT	5.693.252,28	6,43
PTB	5.683.771,36	6,42
PSB	967.493,82	1,09
PL	706.989,78	0,79
PC do B	386.300,61	0,43
PSD	5.238,25	0,02
PMN	26.434,49	0,02
PSC	4.002,44	0,02
PPS	26.434,49	0,02
PRP	26.434,49	0,02
PV	26.434,49	0,02
PT do B	21.196,24	0,02
PTC	20.582,61	0,02
PRONA	26.434,49	0,02
PGT	26.434,49	0,02
PTN	5.313,33	0,00
PSTU	26.434,49	0,03
PST	26.434,44	0,03
PSL	5.313,33	0,02
PCB	7.390,13	0,02
PRTB	19.044,36	0,02
PHS	26.434,49	0,02
PSDC	26.434,49	0,02
PCO	10.218,32	0,02
PAN	1.217,25	0,00
Total	88.402.117,22	100

Fonte: TSE Fundo Partidário

Quanto à propaganda partidária gratuita na televisão e no rádio, o artigo 49º dá o direito de veicular, em cada semestre, no rádio e na televisão, um programa em cadeia nacional e outro em cadeia estadual, de vinte minutos cada, assim como a utilização de 40 minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de tempo igual nas emissoras estaduais - para os partidos que na última eleição para a Câmara dos Deputados tenha obtido cinco por cento dos votos, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. O critério de distribuição é

regido pelo artigo 13º da Lei 9.096/95. Os partidos políticos que em 2002 atenderam estas condições foram: PPB, PDT, PT, PTB, PMDB, PFL e PSDB (TSE, 2003, Propaganda Partidária 2001). Os mesmos que receberam 97,23% do Fundo Partidário.

O artigo 57º deu, de forma transitória, o direito aos partidos que obtiveram o mínimo de um por cento dos votos apurados no país para a Câmara Federal, excluídos os em branco e os nulos, tanto nas eleições de 1994, como nas de 1998, e que elegeram representantes em no mínimo cinco Estados, é assegurado o direito à realização de um programa, em cadeia nacional, com duração de dez minutos, por semestre, bem como a utilização do tempo total de vinte minutos por semestre em inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais e de igual tempo nas emissoras dos Estados. Os partidos que atenderam estas condições foram: PL, PC do B e PSB (TSE, 2003, Propaganda Partidária 2001).

Os outros partidos têm direito à realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos, de acordo com o artigo 48º.

3.2 Breves Considerações

Essas considerações finais do capítulo três, que são de fato breves, têm como objetivo expor pequenos e poucos *insights* que, foram sendo construídos ao longo do trabalho. Cabe ressaltar que a linha desses pensamentos coaduna-se com a produção acadêmica do professor David Samuels, principalmente SAMUELS, 2002.

Os partidos políticos brasileiros seguem a tendências descritas nos capítulos um e dois. Enfraquecidos, abrem caminho para líderes que, seguem a tradição clientelista e patrimonialista brasileira. A legislação de financiamento político brasileira não possui mecanismos claros, muito menos eficazes, para minimizar os efeitos da junção de elementos como: o marketing político, a arrecadação

de fundos ilegais, a corrupção; a competição eleitoral ilegal; o clientelismo; e o patrimonialismo.

“O mais importante é que as eleições são altamente competitivas e os partidos são fracos do ponto de vista organizacional. Em primeiro lugar, desde a redemocratização no Brasil, a competição eleitoral tornou-se cada vez mais acirrada. Por exemplo, de 1982 a 1998, o número de candidatos por cadeira concorrendo nas eleições legislativas mais do que dobrou, de 3,2 para 6,6. Quando a competição se intensifica, os candidatos devem despende mais, para diferenciar-se de outros concorrentes. Em segundo lugar, a organização e o comprometimento programático comparativamente fracos da maioria dos partidos brasileiros fazem com que os candidatos não possam contar com fortes organizações partidárias para angariar votos, assim como não proporcionam aos eleitores apelos partidários claros e baratos. Ao invés disso, os candidatos contam com máquinas pessoais que proporcionam o acesso e a distribuição de benesses clientelistas. Esta modalidade de atividade eleitoral é tipicamente muito capital-intensiva. Se os partidos brasileiros defendessem plataformas partidárias claras, ou possuíssem fortes organizações eleitorais de caráter nacional, os candidatos não precisariam arrecadar e despende tanto dinheiro. Ao invés disso, eles precisam contar com mais do que sua organização e sigla partidária para atrair os eleitores”. (SAMUELS, 2002, p. 2)

O quadro geral do financiamento da política no Brasil pode ser resumido no seguinte argumento. Sob a lógica de que o marketing político é benéfico à democracia, as elites políticas e a imprensa não acordaram para o fato de que o conteúdo do discurso político perdeu espaço para a forma. Esse modo de fazer política, como foi visto no capítulo 1, privilegia uma campanha intensiva em capital. Diante disso, não restou alternativa, para a classe política, que não jogar o jogo de acordo com as regras. Se o político “a” utiliza o marketing político, o risco eleitoral aumenta para seus competidores. Esses, imediatamente, buscarão recursos para competir em condições de obter êxito.

Aí surgem as questões: a) como são arrecadados esses recursos?; b) qual o tipo de troca necessário para captar esses recursos?

Enfim, parece ter sido desenvolvido um mercado político no Brasil que se afastou dos princípios básicos da representação democrática. O político brasileiro é um caçador-de-renda agressivo e que não mede esforços para obter um fluxo de renda cada vez maior. A vitória política no Brasil está longe de representar uma vitória de ideais ou de programas. Representam oportunidades aos políticos de caçar renda e criar um aparelho político tal que os conserve em posição privilegiada. Além disso, a apatia e afazia dos partidos só contribui para reforçar os pilares desse tipo de mercado.

Capítulo IV

Uma Visão da Corrupção Política e Pública através do conceito de Racionalidade e de Ação: os limites da eficácia de uma Lei de Financiamento da Política.

A experiência internacional, como foi visto no capítulo dois, remete-nos à seguinte questão: Tanto o financiamento público, o privado, ou, então, o misto, não conseguiram resolver o problema da corrupção derivada do financiamento da política. Esse fenômeno não é exclusivo dos países selecionados, ou então de países subdesenvolvidos, pelo contrário, esse tipo de corrupção alastrou-se pelo mundo de forma consistente. As causas possíveis desse fenômeno foram tratadas, de forma introdutória, no capítulo um.

As restrições a uma política de combate à corrupção não são apenas culturais, legais ou econômicas. São, predominantemente, humanas, existenciais. Essa afirmação não deve ser entendida como algum tipo de determinismo. O que se propõe aqui é que por melhor que sejam os modelos de financiamento político, do ponto de vista da “engenharia legal”, não serão eficazes se não levarem em conta a natureza humana e sua relação com: a racionalidade, as determinantes da ação e das relações sociais, o risco, o custo, a punição a informação e às expectativas de sucesso e insucesso.

Nesse sentido, o presente capítulo tem como objetivo aproximar-se dessas questões, não de forma exaustiva, mas, como um *insight* que poderá ser desenvolvido em outra oportunidade. O argumento desse capítulo estará completo apenas no final do capítulo cinco, quando, dentro do caso brasileiro, essa idéia farão sentido.

A corrupção como um fenômeno social remete-nos imediatamente à essência da Administração Pública e da Economia como disciplinas intelectuais: o Bem Estar. Lembra-nos, portanto, da natureza do administrador público e do

economista: um indivíduo que prefere o bem ao mal, um indivíduo que mergulha na realidade para nela interferir.

Além das rugas tolas e infantis entre Administradores Públicos, Economistas, Sociólogos, Cientistas Políticos, Antropólogos, Filósofos e Psicólogos, existem diferenças essenciais entre essas disciplinas quando lidamos com a *ação humana*. Algumas dessas diferenças, inicialmente, parecem excludentes, mas quando se aprofunda o debate percebe-se que são complementares.

Para compreender a corrupção é necessário observar a realidade sob o prisma do indivíduo, pois, ele é quem age, corrompendo ou sendo corrompido. Existem muitas regras para a *ação* do Estado que em nada coíbem a corrupção. Uma política pública de combate à corrupção deve levar em consideração os incentivos seletivos ⁷que fazem o indivíduo participar de uma organização corrupta, mesmo que informal.

Como exemplo, um dos grandes focos de corrupção pública é o processo de compra governamental. Um elemento importante das compras do governo é a licitação. Defensores deste instituto dizem ser impossível controlar a burocracia pública nas compras sem os processos licitatórios. No entanto, o professor Sérgio Resende de Barros, escreve:

“Com a licitação, entre outros fins, o legislador procurou garantir a contratação contra conluios, partindo do pressuposto ou do preconceito de que administradores e administrados não merecem confiança. Mas os conluios subsistiram com a licitação. Existem na licitação. Essa impotência do instituto levou a doutrina a repetir o cotejo entre o risco de conluio que não deixa de existir e a perda de eficiência que passa a existir com a licitação, a fim de reiterar o questionamento em face daquele pressuposto de desconfiança. Os balanços recentes são mais negativos que

⁷ Sobre os Incentivos Seletivos ver Mancur OLSON. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

os precedentes, concluindo pela ineficácia da licitação perante os seus fins”. (BARROS, 1995, p. 144)

Os defensores do processo licitatório argumentam que ele gera economicidade, igualdade e moralidade. A licitação, entretanto, se por um lado pretende garantir o direito de isonomia por outro lado impede um processo de compra público dinâmico, sob os parâmetros de eficiência desejados pelo mercado. A esse respeito escreve Rigolin:

“A lei, claramente, desconfia do agente administrativo – e portanto da própria Administração -, impondo-lhe a cada licitação, trilhar uma “via crucis” quase sempre sumamente penosa e árdua, técnica e materialmente perigosa por tão complexa, repleta de armadilhas e tropeços, de toda ordem, além de sempre mais demorada do que a economia exige, infelizmente também com premência crescente.” (RIGOLIN, 1991, p. 8 *in* BARROS, 1995, p. 146)

Pode-se dizer que tanto juristas como economistas concordam que um ordenamento regulatório complexo, como é a licitação, facilita a ação dos *rent-seekers*⁸. (MAURO, 2001)

O processo licitatório tradicional é um exemplo típico de um conjunto de regras criado à margem da lógica e da racionalidade individual. Tenta-se coordenar uma ação coletiva sem levar em conta a estrutura de incentivos e a lógica racional da ação humana.

Analogamente, podemos pensar numa sala de cinema que, absolutamente lotada, começa a “pegar fogo”. Serão 500 pessoas pensando e agindo sob a pressão dos segundos. Sob a racionalidade individual, todos começarão a correr na tentativa de salvamento. O resultado coletivo será um número grande de mortos e feridos. Sob a racionalidade coletiva, cada indivíduo deveria andar

⁸ Rent-seekers, ou caçadores de renda, são os agentes do rent-seeking, ou caça aos ganhos previstos com os projetos governamentais pelas partes privadas dispostas a gastar elevadas quantias para aumentar a probabilidade de ser escolhidos como seus beneficiários (FRANK, 1998).

calmamente em direção à porta, pensando que o resultado coletivo será melhor caso se comporte assim. Somente sob circunstâncias especiais, como num grupo treinado, o resultado coletivo seria o melhor. Mesmo sabendo disso, os cinemas, casas noturnas, estádios de futebol, entre outros locais que abrigam multidões continuam adaptados aos indivíduos, supostamente, regidos pela lógica coletiva. Ou seja, construídos para aqueles, talvez não humanos, que não sucumbem às pressões do instinto de sobrevivência, inerente ao ser humano.

Nesse momento, faz-se necessário tornar explícita a base teórica do argumento central desse capítulo. Constitui-se do Individualismo Metodológico e a Teoria da Ação Racional, com racionalidade limitada.

A aceitação do Individualismo Metodológico não retira a importância das Instituições, Organizações e do Estado na análise da corrupção. O Individualismo Metodológico não é Atomismo, nem é uma forma de oposição ao Estado, tampouco, uma “tendência para se libertar de toda obrigação de solidariedade e pensar apenas em si” (LALANDE, 1999, p. 554 e 555).

“O individualismo metodológico supõe que a ação intencional dos indivíduos com respeito às suas escolhas (baseadas em desejos e crenças particulares) produz ordem ou desordem social, ainda que o faça como consequência não intencional da combinação das decisões individuais” (ORENSTEIN, 1998, p.159).

A ação individual intencional, acima citada, pode ser estratégica ou paramétrica. Na estratégica, cada ator pondera a ação dos demais em sua própria ação. Na paramétrica a ação de cada ator é decidida a partir de uma estrutura fixa de informações.

Jon Elster escreve sobre o individualismo metodológico em *Making Sense of Marx*:

“By this I mean the doctrine that all social phenomena - their structure and their change - are in principle explicable in ways that only involve individuals - their propertities, their goals, their beliefs and their actions. Methodological individualism thus conceived is a form of reductionism. To go from social institutions and aggregate patterns of behaviour to individuals is the same kind of operation as going from cells to molecules. The rationale for reductionism can briefly be stated as follows. If the goal of science is to *explain by means of laws*, there is a need to reduce the time-span between explains and explanandum - between cause and effect - as much as possible, in order to avoid spurious explanations” (ELSTER, 1985, p.5).

Segundo Levine, Elster não é um atomista⁹ “porque não proscreeve da explicação científica as características relacionais irreduzíveis dos indivíduos” (LEVINE, 1989, p.60). Isto é, as propriedades relacionais não são redutíveis a propriedades atomísticas, portanto a explicação sociológica encontra-se essencialmente nas relações entre indivíduos.

Dado a superioridade explicativa das relações entre os indivíduos, em detrimento das relações entre entidades sociais agregadas e da redução a propriedades atomísticas, pode-se entender que no individualismo metodológico o *todo* visto como a soma das ações individuais não relacionais é menor do que o *todo* entendido como a combinação de decisões individuais estratégicas (no sentido acima descrito), que considera as relações entre os indivíduos. (MAURO, 2002)

Para tentar explicar a corrupção política e pública é preciso compreender como o indivíduo age e porque decide por uma ação e não por outra. Na Economia

⁹ O *atomismo* não aceita nenhum tipo de explicação que venha da relação entre indivíduos, nem entre entidades sociais agregadas. Para um atomista, “somente são explicativas as entidades constituídas de modo plenamente não relacional” (Levine, 1989:59). Sendo assim, a explicação da ação seria redutível apenas ao indivíduo. O atomismo sustenta, ainda, que “os fatos ligados a relações sociais afetam as ações apenas em virtude de influenciarem, atomisticamente, os pensamentos” (Levine, 1989, p.60). O *individualismo metodológico*, assim como o atomismo, concebe a explicação sociológica redutível ao nível individual. Porém, não somente ao indivíduo, mas principalmente ao conjunto de relações entre indivíduos.

existe o conceito *Homus Economicus* que denota *uma* explicação da ação humana.

Em *Comportamento Individual: Alternativas ao Homem Econômico*, E. G. da FONSECA (1988) descreve dois significados de “homem econômico”: os tipos psicológico e lógico.

i.) No primeiro – *Homem Econômico* do tipo Psicológico - o homem caracteriza-se pelo egoísmo, pela ganância e pela insaciabilidade.

“A defesa do auto-interesse é interpretada em sentido forte ou substantivo, como a busca de fins egoístas, o primado do motivo-monetário nas transações e o hedonismo psicológico”. Na evolução da economia, essa versão do ‘homem econômico’ está associada à aliança entre a filosofia utilitarista inglesa e a teoria econômica, que começa na geração de J. Bentham, James Mill, D. Ricardo e do (jovem) J. S. Mill, e ganha contornos mais nítidos nos trabalhos de W. S. Jevons e F. Y. Edgeworth”. (FONSECA, 1988, p.3).

ii.) No segundo, – *Homem Econômico* do tipo Lógico - retira-se da noção de auto-interesse qualquer conteúdo ético ou psicológico. Nele o *Homem Econômico*

“distingui-se da versão original neoclássica ao deslocar a ênfase do componente motivação para o componente racionalidade ou escolha racional”. (...) De acordo com a definição usual, dado o conjunto de ações possíveis e o conhecimento de suas conseqüências, o agente escolhe racionalmente se não existe ação disponível para ele cujas conseqüências sejam-lhe preferíveis às da ação escolhida. A racionalidade do agente tem a ver com a relação entre meios e fins, entre ações e a satisfação de desejos. O ‘homem econômico’ racional é aquele que age do modo apropriado, i.e. maximiza a satisfação de suas

preferências, sejam elas as de uma Madre Tereza ou Xuxa, Sócrates ou Gérson”. (FONSECA, 1988, p.5 e 6).

Portanto, a questão da Ação Racional se resume à seguinte pergunta: Como os indivíduos determinam suas escolhas? Escolhem dentre os meios conhecidos os mais eficientes para atingir o fim pretendido, sejam eles quais forem.

Os requerimentos da racionalidade estão divididos em fortes e fracos. Os fortes estão ligados à capacidade individual de maximização (ORESTEIN, 1998)

- (i) impossibilidade de crenças e preferências contraditórias;
- (ii) impossibilidade de preferências intransitivas
- (iii) conformidade das decisões com os axiomas do cálculo probabilístico.

Os fracos são os elementos que tornam viável o equilíbrio estratégico entre atores racionais:

- (i) suposições corretas sobre decisões de outros agentes;
- (ii) probabilidades subjetivas devem se aproximar de frequências observadas;
- (iii) estando em uma situação ótima nenhum agente varia sua decisão.

A Escolha Racional é alvo de importantes e consistentes críticas, porém, parece não ter surgido uma explicação melhor para o fenômeno da *Ação Humana*. Sabe-se que ninguém possui informação completa para tomar uma decisão maximizadora no sentido forte do termo, porém, diante das informações incompletas o indivíduo decidirá tentando satisfazer suas preferências não contraditórias e transitivas.

Na medida em que aumentam o risco e a incerteza, o conceito de racionalidade fica mais complexo. Por isso, poucos autores aceitam a racionalidade perfeita, relaxando-a ao conceito de racionalidade imperfeita ou limitada.

Segundo Boudon, o homem subordinado à racionalidade imperfeita é

“um ator intencional, dotado de um conjunto de preferências, procurando maneiras aceitáveis de realizar seus objetivos, mais ou menos consciente do grau de controle que tem sobre elementos das situações onde está metido, agindo com informações limitadas em uma situação de incerteza. Em resumo, a característica fundamental do que chamo de *homo sociologicus* é racionalidade limitada” (BOUDON, 1982, p.9 in ORENSTEIN, 1998, p.163).

No modelo de racionalidade imperfeita, outros elementos “não racionais” que interferem no comportamento dos atores são admissíveis, como: a) agir por hábito antes de qualquer cálculo; b) estar dominado por pulsões inconscientes; c) compulsão imitativa; d) preconceitos e tradição.

Fica claro, portanto, que, intuitivamente, o modelo de racionalidade imperfeita aproxima-se mais da realidade de um mundo de informação assimétrica do que o de racionalidade perfeita. Porém, não invalida o postulado da Racionalidade.

Outro ponto importante sobre o tema é a impossibilidade de ação coletiva intencional. Sobre isto é essencial o teorema central de Olson:

“cada indivíduo, ao decidir sobre seu engajamento numa determinada ação coletiva, estimará o benefício pessoal líquido decorrente de seu engajamento através do confronto dos custos pessoais decorrentes de uma eventual decisão de participar com o benefício bruto que ele julgar que a sua participação individual na ação coletiva em questão lhe trará” (REIS, 1990, p.19).

Acredita-se que é impossível a coordenação de uma ação coletiva planejada em que todos participem independentemente dos benefícios que serão internalizados pelos próprios participantes. Isto significa em termos práticos que a existência de classes sociais conscientes, que agem com racionalidade e intencionalidade coletivas, é impossível, dada a natureza egoísta do homem. Isto não impossibilita que, através de jogos cooperativos repetidos, aconteça uma determinada ação coletiva que aparentemente terá intencionalidade e racionalidade coletivas, mas que será de fato a soma de interesses individuais convergentes, provavelmente conseguidos através de incentivos seletivos e do desenvolvimento de algum altruísmo. Esta cooperação será instável e não significará, em última instância, a consciência de classe. (MAURO, 2002)

Partindo da definição weberiana de sociologia, teremos condições de entender os conceitos sociológicos fundamentais, especificamente o da *ação social*. A Sociologia é “uma ciência que pretende compreender interpretativamente a ação social e assim explicá-la causalmente em seu curso e em seus efeitos”. (WEBER, 2000, p. 3). A ação social é “uma ação que, quanto ao seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de outros, orientando-se por este em seu curso. (WEBER, 2000, p. 3).

Para ser compreensível, a ação precisa ter um sentido.

“‘Sentido’ é o sentido subjetivamente visado: a) na realidade α , num caso historicamente dado, por um agente, ou β , em média e aproximadamente, numa quantidade dada de casos, pelos agentes, ou b) num tipo puro conceitualmente, construído pelo agente ou pelos agentes concebidos como típicos. Não se trata, de modo algum, de um sentido objetivamente ‘correto’ ou de um sentido ‘verdadeiro’ obtido por indagação metafísica”. (WEBER, 2000, p. 4).

Para Weber uma interpretação causal de uma ação social concreta estará correta quando o desenrolar externo e o motivo forem conhecidos de maneira exata, o que para ele é impossível, e, ao mesmo tempo, compreensível quanto

ao sentido em seu nexos. “Motivo” é “uma conexão de sentido que, para o próprio agente ou para o observador, constitui a ‘razão’ de um comportamento quanto ao seu sentido”. (WEBER, 2000, p. 8).

Assim sendo, a compreensão interpretativa causal da ação social atingirá seu ponto máximo quando tal ação possuir sentido e motivo conhecidos de maneira exata. Para isso ocorrer será necessário que a evidência da compreensão seja de caráter racional e que a ação seja *racional referente a fins*. É importante ressaltar que, em nenhum momento, Weber afirma que isso é possível, exatamente por isso que denomina seu campo de estudo de sociologia compreensiva.

Para Weber, a ação social pode ser *racional referente a fins*; *racional referente a valores*; *afetiva e tradicional*.

No modelo burocrático weberiano a ação deverá ser sempre referente a fins. Parece surgir uma racionalidade pública e uma privada derivada da interpretação de seu pensamento, quando percebemos que os fins da burocracia podem constituir incentivos ou constrangimentos potentes para conformar as ações individuais em ações eficientes e racionais do ponto de vista coletivo.

“Um problema implícito a tal visão de burocracia está no fato de partir de uma distinção entre racionalidade pública e privada, desconsiderando o papel da estrutura de motivações, gerada dentro de um conjunto de regras e valores. Eu sustento que os agentes que atuam na esfera pública devem ser encarados como *homo economicus*. Na verdade, eles são caçadores-de-renda (rent-seekers) como qualquer agente dentro da sociedade. Dentro dessa concepção, todo agente privado ou público age de acordo com princípios privados e, se houver a possibilidade, busca transferir renda de outros setores da sociedade. Mas isto não quer dizer que os agentes públicos quebram as regras do jogo: eles têm suas ações limitadas por regras e por um sistema de incentivos que geram determinados

resultados. Se a profissionalização e a eficiência são um valor, eles também agirão de acordo com esta restrição” (SILVA, 1995, p.10)

Em *Paradoxos do Liberalismo: Teoria e História*, W. G. dos SANTOS (1999, p.91) escreve:

“Evidentemente que de há muito não mais se considera a burocracia pública como neutra, uma espécie de eunuco político, sem preferências independentes e sem capacidade de efetivar algumas delas, tal como o modelo clássico de Weber presumia” (SANTOS, 1999, p.91)

O argumento central aqui exposto é de que o modelo burocrático weberiano aplicado depende de um Homem mais comportado e menos egoísta do que o definido como *homo economicus*. Sustento que o cálculo custo/benefício sempre estará presente nas mentes dos Homens quando decidem, daí a necessidade de restrições e constrangimentos. O benefício poderá não ser apenas o aumento privado da renda. Segundo Olson:

“Os incentivos econômicos não são, com certeza, os únicos incentivos possíveis. As pessoas algumas vezes sentem-se motivadas, também, por um desejo de prestígio, respeito, amizade e outros objetivos de fundo social e psicológico”. (OLSON, 1999, p. 72)

Os Homens que agem em nome da “racionalidade pública” o fazem sempre através de uma racionalidade individual referente a fins. Não importa se é por prestígio ou renda. O fato é que a lógica da ação é privada e não pública, individual e não coletiva.

“A relação entre a teoria do caçador-de-renda e a corrupção dá-se na própria definição da função objetivo dos agentes públicos e privados e na estrutura de incentivos que predomina dentro da sociedade. A rigor, todos os agentes, se puderem, caçam renda

dentro e fora da lei, caso não haja nenhuma consideração de restrição moral e/ ou legal que imponha algum custo à ação. O clientelismo pode ser interpretado como um arranjo dos grupos de interesse que permeiam uma determinada sociedade, grupos estes compostos por caçadores de renda. Do ponto de vista estratégico, se os agentes públicos e privados têm que se organizar na forma de panelinhas, por exemplo, para garantir a sobrevivência econômica e política, fa-lo-ão. De outra forma, entretanto, poderão ser perdedores líquidos de renda antes mesmo de entrarem no jogo competitivo entre diversas facções da sociedade”. (SILVA, 1995, p. 39)

Como consequência imediata desse argumento aparece a possibilidade de combater a corrupção aumentando: a) os riscos inerentes à ação; b) os constrangimentos legais. Igualmente ao caso da licitação, o simples crescimento da complexidade legal não irá impedir a corrupção. Poderá até aumentá-la. Por outro lado, diminuir a sensação de impunidade aumentará o custo da ação corrupta e poderá ter um efeito devastador na corrupção. Nesse caso, a impunidade corresponde a um risco menor para o corrupto.

A ação corrupta acontece com maior ou menor intensidade dependendo dos sistemas de incentivos presentes nas “instituições, nas leis, regulamentações governamentais, valores morais e regras auto-impostas” (Silva, 1995, p. 39). Assim sendo,

“dentro desta visão econômica de corrupção existem três formas de controlar o fenômeno: (i) minimizar a regulamentação e buscar um desenho institucional que iniba as oportunidades de caçar renda ilegalmente, (ii) impor um sistema de crime e castigo que aumente o risco, na margem, da ação corrupta e (iii) criar um sistema de incentivos e uma cultura organizacional dentro da máquina pública que valora negativamente a corrupção (ética do mérito e da correção)”. (SILVA, 1995, p.39)

Por fim, e reiterando o que foi escrito, sustento o pensamento de que não será através da criação de ordenamentos jurídicos complexos, tampouco, através da crença em uma burocracia e corpo político determinados por um possível “espírito público”, que a corrupção será controlada. O agente político e público e o político precisam sentir-se atraídos pela ação moral, seja por uma cultura organizacional pública ou por um senso comum que desvalorizem a ação corrupta, seja pelo aumento do risco em corromper ou ser corrompido.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Financiamento da Política:

Elementos de Reflexão para uma Reforma Política no Brasil

Esse capítulo *não* é uma proposta de reforma política, *tampouco* de reforma do financiamento da política no Brasil. Sua contribuição é conceitual, isto é, serão prescritas algumas recomendações, tendo como alicerce os capítulos anteriores.

Uma proposta de reforma possui tamanha complexidade que não caberia num trabalho dessa natureza. Para tal empreitada seria necessário, no mínimo, estudar sua viabilidade econômica e política.

Sendo assim, as recomendações aqui prescritas terão como fundamento os conceitos gerais, que puderam ser obtidos através da experiência brasileira e internacional, assim como, do debate acadêmico. Vale lembrar que, no capítulo quatro, foram explicitadas as bases filosóficas que estão por trás das recomendações que serão feitas a seguir. Nas palavras de Silva (2000), para retomar tal argumento:

Os agentes públicos, em geral, e os políticos, em partícula, agem como *homo economicus*. Os políticos têm como objetivo principal a eleição, a reeleição e a obtenção de um fluxo de renda. O mercado político não é perfeito, e os eleitores não possuem controle total sobre as ações de seus escolhidos. Ademais, existem muitas assimetrias informacionais, e o próprio processo de negociação política (*logrolling*) gera espaço para o pagamento de serviços de representação de interesse de *lobbies*. Supondo a existência de algum trade off entre a obtenção de propinas e a possibilidade de reeleição. Por exemplo, caso fique claro à base eleitoral de um deputado que ele mais defende o interesse de alguns grupos de pressão do

que os interesses mais genéricos das bases que o elegeram, aumentará a possibilidade de que não se reeleja; porém, a propina implícita à representação dos *lobbies* pode compensar, na margem, a perda da eleição seguinte. (SILVA, 2000, 69 e 70)

O debate, no Brasil e em boa parte do mundo, gira em torno da questão da origem dos recursos do financiamento da política. Parece-me um equívoco. Existem vários exemplos de modelos com financiamento privado que não deram certo, assim como, com financiamento público, ou, então misto. Por um lado, o financiamento privado pode aumentar a influência do poder econômico sobre a política e pior, sobre a formulação de políticas públicas. Por outro lado, o financiamento público tende a tornar os partidos dependentes do Estado, fato, também, inadequado para o bom funcionamento da democracia.

A tese aqui defendida é de que independentemente do modelo escolhido, o ser humano será o mesmo. Claro que as diferenças culturais importam, porém, repito, a essência será a mesma, o *homo economicus*. Juntamente com a escolha do modelo de financiamento há a necessidade de se criar uma estrutura de fiscalização, de transparência e de punição eficaz.

A impunidade está no cerne na questão. Quando o agente calcula o resultado final de sua ação, certamente pensou no risco de punição e no benefício esperado. Há a necessidade de uma política de combate à corrupção que gere nos políticos e na burocracia pública a sensação de punição eminente. Nesse sentido, punições exemplares são importantes. Não se trata aqui de achar uns e outros corruptos e punir como um espetáculo público de linchamento.

Além disso, a transparência do processo é essencial. Os dados deverão estar disponíveis por meios de fácil acesso, para que, não somente os partidos políticos, mas a população e, principalmente, as organizações não governamentais e a imprensa possam fiscalizar o processo. A transparência não deve ser encarada apenas como uma figura jurídica, mas, como um instrumento de participação da sociedade no processo político.

Conseguir controlar o processo de forma eficaz é um dos maiores desafios de qualquer política pública. Nesse caso, esse controle não poderá restringir-se aos agentes diretamente ligados, isto é, políticos e partidos. Pelo contrário, toda a sociedade deverá possuir meios para *compreender* e *verificar* tal processo.

Parte-se, portanto, de três pilares, além da escolha do modelo de financiamento. São eles: i) punição; ii) transparência; iii) controle. A seguir são prescritas, de forma objetiva, algumas recomendações conceituais para nortear uma política pública de combate a esse gênero de corrupção política:

- Investimento público em recursos humanos especializados no combate à corrupção: a) formuladores e gerentes dessas políticas públicas; b) agentes de repressão dedicados ao tema.
- Criação de legislação de *fácil entendimento e aplicabilidade* que, concretamente, gere a possibilidade de punição. O risco deverá ser aumentado para o corrupto, portanto, punições mais severas poderão ser prescritas, como perda dos direitos políticos por um período maior que oito anos, reclusão e multa que de fato cause prejuízo ao doador ilegal e ao receptor.
- Investimento público em tecnologia da informação, no sentido de facilitar o cruzamento de dados e o acesso de todos às informações do processo.
- Incentivo à criação de organizações não governamentais que tratem diretamente do assunto - tenham, ou não preferências ideológico-partidárias.
- Incentivo ao jornalismo investigativo ético, isto é, preservar a liberdade de imprensa, tornando-a um eficaz meio de fiscalização.

Quanto aos aspectos gerais do modelo, propriamente dito, algumas recomendações são importantes:

- Prestação de contas on-line e em 48 horas. Isto é, cada receita e dispêndio terá que ser contabilizada e publicada pela Internet no prazo de 48 horas. Isso poderá dificultar a ação da “engenharia contábil” nas contas dos partidos e candidatos, ao mesmo tempo em que nutre a sociedade civil com informação.
- Tornar o partido co-responsável pela prestação de contas do candidato. Punindo-o, quando for o caso, solidariamente. Com isso, o partido político poderá controlar e influir nos gastos de campanha de seu candidato. É importante lembrar que havendo partidos, os candidatos não podem ser considerados independentes. Têm liberdade de expressão e ação, mas, não são independentes.
- Proibir a compra de horário comercial em qualquer meio de comunicação pelos partidos e candidatos, em qualquer época do ano. Essa medida deverá incentivá-los a procurar meios mais democráticos e menos manipuladores de comunicação. Além disso, diminuirá o custo da campanha, pois, elimina-se o custo da compra do espaço publicitário e o custo de concepção e produção das peças publicitárias.
- Deverão ser incentivados os debates públicos pela televisão e pelo rádio, nas eleições majoritárias, como uma forma de educação política em massa. Os debates mediados por jornalistas tendem a expor as preferências políticas dos candidatos com maior eficiência do que nos programas oficiais dos partidos.

Quanto à origem dos recursos para a manutenção do partidos políticos e para as campanhas eleitorais:

- Financiamento misto, com limite para arrecadação e gastos.
- O montante de recursos privados não deverá exceder o público.
- Os critérios de distribuição dos recursos públicos deverão contemplar: a) aumento da competição política; b) maior equidade entre os competidores.
- Os recursos públicos e privados deverão ser destinados aos partidos e não aos candidatos.

Essas recomendações são conceituais. A operacionalização desse conjunto de idéias dependerá de uma série de fatores que não foram estudados nesse trabalho. Acima de tudo, deverão estar na pauta de discussão da reforma política, como elementos essenciais: i) transparência; ii) controle; iii) punição. Sem o desenvolvimento eficaz desses três mecanismos, não importará o modelo de financiamento da política, pois, a corrupção continuará sua escalada.

Bibliografia e Referências Bibliográficas

ALEXANDER, H. E.. Financiamento de las Campañas Electorales Presidenciales. Temas de la Democracia: USIA, setembro, 1996.

Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0996/ijds/alex.htm>

Acesso em: 08/07/2002

ANDRADE, Regis de Castro. (org) *Processo de Governo no Município e no Estado. São Paulo*: Edusp/ Fapesp, 1998.

ALEMANN, Ulrich von. Party Finance, Party Donations and Corruption: The German Case. In: TRANSPARENCY INTERNATIONAL WORKSHOP ON CORRUPTION AND PARTY FUNDING, 2000, La Pietra, Itália: TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2000.

Disponível em: http://www.transparency.org/working_papers/thematic/german_paper.html

Acesso em:13/07/2002.

ALMEIDA, Jorge. *Marketing Político: hegemonia e contra-hegemonia*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Xamã Editora, 2002.

ARNIM, Hans H. von. Campaign and Party Finance in Germany. In: GUNLICKS, A. B. (Ed.). Campaign and Party Finance in North Maerica and Western Europe. New York: toExcel Press, 2000.

AVELAR, Lúcia. As Eleições na Era da Televisão. *RAE - FGV/EAESP*, São Paulo, v. 32. n. 4, p.42 – 57, Set./Out. 1992.

BACKES, A. Luiza. *Legislação sobre Financiamento de Partidos e de Campanhas Eleitorais no Brasil em Perspectiva Histórica*. Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, área XIX. Brasília, 2001.

BAERT, P. (1997). Algumas Limitações das Explicações da Escolha Racional na Ciência Política e na Sociologia. *RBCS*, 12(35), 63-74.

BAINES, Paul R.. *Marketing na Political Campaigning in de US and the UK: What can the UK Political Parties Learn for the Development of a Campaign Management Process Model?* 2001. Tese de Doutorado – Manchester School of Management, University of Manchester, Manchester.

BARROS, Sérgio Resende de. *Liberdade e Contrato: a crise da licitação*. Piracicaba: Unimep, 1995.

BARRETO, Lauro. *Manual de Propaganda Eleitoral: atualização para as Eleições 2000*. Bauru: Edipro, 2000.

BECERRA, R., SALAZAR, P., WOLDENBERG, J.. El Modelo de Financiación de los Partidos Políticos en México. In: CASTILLO, Pilar del, ZOVATTO, Daniel (Ed.). *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. São José de Costa Rica: IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Disponível em: http://www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel/Financiacion/WOLDENBE.htm

Acesso em 02/02/2003

BEZERRA, M. Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

_____. *Em Nome das Bases: Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BLAUG, M. *Metodologia da Economia, ou, como os Economistas Explicam*. Tradução de Afonso Medeiros dos Santos Lima - 2. ed. rev. - São Paulo: Edusp, 1993. Cap. 10: O postulado da racionalidade, p. 315-324.

BLUMER, Jay G. E GUREVITCH, Michael. Americanization Reconsidered: UK-US - Campaign Communication Comparisons across Time. In BENNETT, W. Lance e ENTMAN, Richard (eds.). *Mediated Politics*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2000.

BOUDON, R. *The Unintended Consequences of Social Actions*. London: The Macmillan Press, 1982.

BOUDON, R. *O Lugar da Desordem*. Lisboa: Gradiva, 1990.

BRADEMAS, John. Countering Political Corruption: Can Money in Politics be Contained? In: The 9th INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE. Transparency International, Durban. 1999. Disponível em:

http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day2/ws5/d2ws5_jbrademas.html

Acesso em : 13/07/2002

CADERNOS ADENAUER 10: OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2000.

CAILLÉ, A. Nem Holismo nem Individualismo Metodológicos - Marcel Mauss e o paradigma da dádiva. *RBCS*, 13(38), 5-37, 1998.

CALLE, H. de la. Financiación de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en Colombia. In: CASTILLO, Pilar del, ZOVATTO, Daniel (Ed.). *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. São José de Costa Rica: IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Disponível em: http://www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel/Financiacion/DELCALLE.htm

Acesso em 02/02/2003

CAMPAGNONE, Z. M. Matheus. *Marketing Político: Preceitos Teóricos X Práticas Eleitorais*. 1990. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo

CARREIRÃO, Y. de Sousa. *A Decisão do Voto nas Eleições Presidenciais Brasileiras*. Florianópolis/ Rio de Janeiro: Editora UFSC: Editora FGV, 2002.

CARREIRÃO, Y. de Sousa e KINZO, M. D'alva. Os Partidos Políticos e a Decisão do Voto no Brasil. In: 3º ENCONTRO NACIONAL DA ABCP, 2002, Niterói: ABPC, 2002.

CASTILLO, Pilar del. La Financiación de los Partidos Políticos en España. In: CASTILLO, Pilar del, ZOVATTO, Daniel (Ed.). *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. São José de Costa Rica: IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Disponível em: http://www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel/Financiacion/PILAR.htm

Acesso em 18/03/2002

CÍCERO, Quinto Túlio. Manual do Candidato às Eleições. In: CÍCERO, Caio Túlio. *Manual do Candidato às Eleições, Carta do Bom Administrador Público, Pensamentos Políticos Selecionados*. Tradução de Ricardo da Cunha Lima.

São Paulo: Ed. Nova Alexandria, 2000.

CINTRA, A. Otávio. *O Sistema Eleitoral Alemão como Modelo para a Reforma do Sistema Eleitoral brasileiro*. Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, área XIX. Brasília, 2000.

CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda Eleitoral: de acordo com o Código Eleitoral e com a Lei 9.504/97*. Curitiba: Juruá Editora, 2000.

CORRADO, Anthony, *et al.* (Ed.). *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Washington: Brookings Institution Press, 1997.

DATAFOLHA. Rastreamento Eleitoral, 04/10/2002 – Ago – Out.

Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/datafolha/eleicoes2002/rastrea2002/rastreamento2002.shtml>

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

ELSTER, J. *Making Sense of Marx*. Studies in marxism and social theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____. *Ulises y las Sirenas: estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. Mexico DF: Fondo de Cultura Económica, 1989.

_____. Racionalidade e Normas Sociais. *RBCS*, 5(12), 55-69, 1990.

_____. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

EWING, Keith. Corrupción en el financiamiento de los partidos: el caso para normas globales. In: HODESS, Robin (Ed.). *Global Corruption Report 2001*. Berlin: Transparency International, 2001. p. 186 – 196.

FEC. Federal Election Commission. Campaign Finance Law Resources.

Disponível em: http://www.fec.gov/finance_law.html - Acesso em: 09/07/2001

FEC. Federal Election Commission. About Elections and Votes.

Disponível em: <http://www.fec.gov/elections.html> - Acesso em: 09/07/2001

FEC. Federal Election Commission. Campaign Finance Reports and Data.

Disponível em: http://www.fec.gov/finance_reports.html- Acesso em: 09/07/2001

FIGUEIREDO, N. Lima. *Jogando para Ganhar: marketing político, verdade e mito*. São Paulo: Geração Editorial, 1994.

FIGUEIREDO, Rubens. *Marketing Político e Persuasão Eleitoral*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

FISHER, Justin. *Party Finance and Corruption: Britain*. In: WILLIAMS, Robert. *Party Finance and Political Corruption*. New York: St. Martin's Press, 2000.

FLEISHER, David. *Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais*. In: CADERNOS ADENAUER 10: OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2000.

FLEURY FILHO, L. Antonio; MESSIAS, I. Prestes de. *Direito Eleitoral: Lei nº 9.504/97: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2000.

FONSECA, Eduardo G. da. *Comportamento Individual: Alternativas ao Homem Econômico*. Texto de Discussão nº 29/88 – Apresentado em 10/11/1988 – São Paulo: USP/ FEA/ FIPE, 1988.

FRANK, Robert H. *Microeconomia e Comportamento*. Alfragide, Portugal: McGraw-Hill, 1998.

GRANDI, Rodolfo, MARINS, Alexandre, FALCÃO, Eduardo. *Voto é Marketing, o Resto é Política: estratégias eleitorais competitivas*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

GUNLICKS, A. B. (Ed.). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. New York: toExcel Press, 2000.

HOLLIS, M. & NELL, E. J. *O Homem Econômico Racional: Uma crítica filosófica da economia neoclássica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977. Cap. 8: Os pressupostos da teoria neoclássica, p.265-299 e Cap. 9: Fundamentos Racionalistas para a teoria econômica, p. 300-340.

ITEN, Marco, KOBAYASHI. *Eleição: vença a sua!: as boas técnicas do marketing político*. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2002

JOHNSTON, R. J., PATTIE, C. J.. Great Britain: Twentieth Century Parties Operating Under Nineteenth Century Regulations. In: GUNLICKS, A. B. (Ed.). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. New York: toExcel Press, 2000.

JONES, R. S.. Campaign and Party Finance in American States. In: GUNLICKS, A. B. (Ed.). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. New York: toExcel Press, 2000.

KATZ, Elihu. Os Meios de Comunicação. In: DARNTON, Robert, DUHAMEL, Oliver. *Democracia*. Rio de Janeiro: record, 2001

KAVANAGH, Dennis. The Media and Party Politics. PSA ANNUAL CONFERENCE, 1995, Political Studies Association, 1995.

Disponível em: <http://www.psa.ac.uk/cps/1995/kava.pdf>

Acesso em: 27/01/2003

KLITGAARD, Robert *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

KUNTZ, R. A.. Técnicas para Arrecadação de Fundos em Campanhas Eleitorais. São Paulo: Global, 1996.

KUNTZ, R. A.. Manual de Campanha Eleitoral: Marketing Político. São Paulo: Global, 1998.

LAGOS, Marta. Between Stability and Crisis in Latin América: How People View Democracy. *Journal of Democracy*, v. 12, n, 1, 2001.

LALANDE, André. *Vocabulário Técnico e Crítico da Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LEIVA, F. Marin. Financiamiento Y Fiscalizacion de los Recursos de los Partidos Políticos em Espana. 3º CONGRESSO INTERNACIONAL DE DERECHO INTERNACIONAL, 1998, Cancun, México, 1998.

Disponível em: <http://www.trife.gob.mx/comgreso/marin.html>

Acesso em 18/03/2002

LEES – MARSHMENT, Jenifer. *Political Marketing and British Political Parties*. Manchester: Manchester University Press, 2001

LEVINE, A., SOBER, E. & WRIGHT, E. O. Marxismo e Individualismo Metodológico. *RBCS* 4(11), 57-70, 1989.

LIMA, Venício A. de. Os Mídia e o Cenário de Representação da Política. *Lua Nova*, São Paulo, n. 38, p. 339 -370, 1996.

LUZZANI, Telma. Sudamérica. In: GLOBAL CORRUPTIO REPORT 2003. Berlin: Transparency International, 2003

MADRID, J. Esteinou. Procesos políticos, comunicación Y mediaciones sociales. *Contribuciones: CIEDLA/ Konrad Adenauer*, n. 2 , p. 145 – 158, 1997.

MAIR, Peter, BIELZEN, I. van. Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000. *Party Politics*, v. 7 n. 1, 2001.

MANHANELLI, C. Augusto. *Estratégias Eleitorais: marketing Político*. São Paulo: Summus, 1988.

MARQUES, E. C. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *BIB*, 43(1), 67-102, 1997.

MARTINEZ – PANDIANI, Gustavo. La irrupción del Marketing Político em las campañas electorales de América Latina. *Contribuciones: Konrad Adenauer*, n. 2 , p. 69 – 102, 2000.

MAURO, Carlos E. E., DINIZ, Eduardo H., SOUZA, Thiago T. E-commerce in the Purchases Process of the Government. Anais do BALAS -The Business Association of American Studies – Annual Coference 2001 – San Diego, California: BALAS 2001.

MAURO, Carlos E. E. Algumas Considerações sobre Escolha Racional e Corrupção Pública e Política. *Estratégica*, v. 1, n. 3, p. 19-30, 2001.

MCSWEENEY, Dean. Parties, Corruption and Campaign Finance in America. In: WILLIAMS, Robert. *Party Finance and Political Corruption*. New York: St. Martin's Press, 2000.

MENDONÇA, Duda. *Casos e Coisas*. São Paulo: Editora Globo, 2001.

MIGUEL, L. Felipe. *Mito e Discurso Político: uma análise a partir da campanha eleitoral de 1994*. Campinas: Editora da Unicamp: Imprensa Oficial, 2000.

NASSMACHER, Karl-Heinz. Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies. In: GUNLICKS, A. B. (Ed.). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. New York: toExcel Press, 2000.

NASSMACHER, Karl-Heinz. O Financiamento de Partidos na Alemanha Posto à Prova. In: CADERNOS ADENAUER 10: OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2000.

NETTLE, P. Canales. *Financiamiento Privado de las Campañas Electorales, en la Legislacion Comparada*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Série Estudos n. 60, Santiago, março de 1993.

Disponível em: http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/finavoa.htm

Acesso em: 04/02/2003

NORRIS, P., NIEMI, R., LeDuc, L.. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage, 2001.

NORTH, D. C. The New Institutional Economics and Third World Development. In: HARRISS, J., HUNTER, J. & LEWIS, C. M. *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge, 1995, p. 27-48

OLIVEIRA, Luiz Ademir de. *A Disputa Política na Televisão: Uma análise das estratégias discursivas dos candidatos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral*. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, Rio de Janeiro.

OLSON, M. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

ORENSTEIN, L. *A estratégia da Ação Coletiva*. Rio de Janeiro: Revan: UCAN, IUPERJ, 1998. do Anexo I: Individualismo e Coletivismo metodológico, p. 159-160.

PASSADOR, C. Souza. *Política e Mídia: A forma da política contemporânea enquanto 'Sistema de Estrelato' e o surgimento do marketing político nesse processo*. 1998. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

PLASSER, Fritz. Proliferación mundial técnicas americanas em campañas electorales. *Contribuciones*: Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires, v. 66, nº 2, p. 123 – 149, abril – junho, 2000.

PORTA, Donatela della, VANNUCCI, Alberto. Corruption and Political Finance in Italy. In: TRANSPARENCY INTERNATIONAL WORKSHOP ON CORRUPTION AND PARTY FUNDING, 2000, La Pietra, Itália: TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2000. Disponível em: http://www.transparency.org/working_papers/thematic/italy_paper.html Acesso em: 13/07/2002.

PRIESS, Frank. El marketing político Y su incidência em el êxito electoral – uma visión de la literatura más reciente. *Contribuciones*: Konrad Adenauer, n. 2 , p. 149 – 158, 2000.

PUJAS, Véronique e RHODES, Martin. *Party Finance and Political Scandal in Latin Europe*. European University Institute, Working Paper RSC n. 98/10, março, 1998.

REINER, Lúcio. *Financiamento de Campanhas Eleitorais na Argentina*. Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, área XIX. Brasília, 2001.

REIS, B. P. W. *Reflexões sobre a Epistemologia de Popper e o Individualismo Metodológico*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1990. (Série Estudos, nº 77).

REIS, F. W. Identidade, Política e Teoria da Escolha Racional. *RBCS*, 3(6), 26-38, 1988.

RIBEIRO, R. Mendes. *Marketing Político: o poder da estratégia nas campanhas eleitorais*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2002.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Manual prático das licitações – Decreto-lei n. 2.300, de 21-11-1986*. São Paulo: Saraiva, 1991

RITA, C. Santa. *Batalhas Eleitorais: 25 anos de Marketing Político*. São Paulo: Geração Editorial, 2001.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: causes, consequences, and reform*. New York: Cambridge Univ. Press, 1999.

ROSENN, K.S., DOWNES, Richard. *Corrupção e Reforma Política no Brasil: O impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

SAALFELD, Thomas. Court and Parties: Evolution and Problems of Political Funding in Germany. In: WILLIAMS, Robert. *Party Finance and Political Corruption*. New York: St. Martin's Press, 2000.

SABSAY, Daniel. El Financiamiento de los Partidos Políticos em Argentina. In: CASTILLO, Pilar del, ZOVATTO, Daniel (Ed.). *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. São José de Costa Rica: IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Disponível em: http://www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel/Financiacion/SABSAY.htm

Acesso em 18/03/2002

SAMUELS, David. Financiamento de Campanha e Democracia. *Conjuntura Política*; UFMG, Belo Horizonte, abril 2002, número 33.

SANCHEZ, E. Andrade. Algunos Problemas que presenta el Financiamiento Publico de los Partidos Políticos em um Regimen Federal. 3º CONGRESSO INTERNACIONAL DE DERECHO INTERNACIONAL, 1998, Cancun, México, 1998.

Disponível em: <http://www.trife.gob.mx/congreso/andrade.html>

Acesso em 18/03/2002

SANTOS, W. G. dos. *Paradoxos do Liberalismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (Org.). *Votos e Partidos Almanaque de Dados Eleitorais: Brasil e Outros Países*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SARCINELLI, Ulrich. De la Democracia Parlamentaria Y Representativa a la Democracia de los Medios? *Contribuciones*: CIEDLA/ Konrad Adenauer, n. 2 , p. 7 – 23, 1997.

SARTORI, Giovanni. *Homo Videns: televisão e pós-pensamento*. Lisboa: Terramar, 2000.

SARTORI, Giovanni. Os Partidos. In: DARNTON, Robert, DUHAMEL, Oliver. *Democracia*. Rio de Janeiro: record, 2001

SILVA, Marcos F. G. da *A Economia Política da Corrupção: o escândalo do orçamento*. Relatórios de Pesquisa NPP nº 03/1995. São Paulo: EAESP/ FGV, 1995.

_____. Fronteiras da Nova Economia Institucional. São Paulo: NPP-EAESP/FGV, 1996. (Série Relatórios de Pesquisa - relatório nº 5).

_____. Políticas de Governo e Planejamento Estratégico como Problemas de Escolha Pública - I. *RAE*, 36(3), 32-41, 1996.

_____. Políticas de Governo e Planejamento Estratégico como Problemas de Escolha Pública - II. *RAE*, 36(4), 38-50, 1996.

_____. Corrupção e Desempenho Econômico. In: CADERNOS ADENAUER 10: OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2000.

_____. *A Economia Política da Corrupção*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

TEIXEIRA, Sebastião. *Sobras de Campanha: marketing eleitoral: o que os candidatos e o eleitor podem aprender com eleições passadas*. São Paulo: Editora esfera, 2000.

TSE. Propaganda Eleitoral 2002.

Disponível em: <http://www.tse.gov.br/partidos/propaganda/index03.html>

TSE. Fundo Partidário 2002.

Disponível em: <http://www.tse.gov.br/partidos/fundo/index02.html>

TSE. Fundo Partidário 2003.

Disponível em: <http://www.tse.gov.br/partidos/fundo/index03.html>

TSEBELIS, G. *Jogos Ocultos*: Escolha racional no campo da política comparada. Tradução Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp, 1998. Cap. 1: Jogos Ocultos e Racionalidade, p. 17-32 e Cap. 2: Em defesa do enfoque da Escolha Racional e Apêndice do capítulo 2, p. 33-60.

ULLOA, Fernando Cepeda. La Financiación de la Política Y la Corrupción. In: The 9th INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE. Transparency International, Durban. 1999.

Disponível em: http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day2/ws5/d2ws5_fculloa.html
Acesso em : 13/07/2002

VAZ, Gil Nuno. *Marketing Institucional: o mercado de idéias e imagens*. São Paulo: Pioneira, 1995.

YVES, Pedro. Prontos para a Corrida ao Planalto. *Propaganda*. São Paulo, n. 609, p. 26 - 28, fevereiro de 2002.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Brasília: UNB, 2000.

WEBER, Maria Helena. *Comunicação e Espetáculo da Política*. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS, 2000.

WILLIAMS, Robert. *Party Finance and Political Corruption*. New York: St. Martin's Press, 2000.

WOLDENBERG, J.. Dinero para la Democracia: el modelo de financiamiento de los partidos políticos em México. *Etcétera*. México, número 345, 1999.

Disponível em: <http://www.etcetera.com.mx/1999/345/jwk3450.html>

Acesso em: 02/02/2003

WOLFENSON, G. Ferrari. Las campañas electorales en América Latina: Nuevas tecnologías Y viejas tradiciones. *Contribuciones*: Konrad Adenauer, n. 2 , p. 53 – 71, 1997.

WOLFENSON, G. Ferrari, MAZZINA, Constanza. La Democracia Mediática Y las bases del Sistema Republicano. *Contribuciones*: Konrad Adenauer, n. 2 , p. 7 – 17, 2001.

WOLLING, Jens. La Influencia de los medios sobre la actitud ante la política. *Contribuciones*: Konrad Adenauer, n. 2 , p. 19 – 41, 2001.

ZOVATTO, Daniel. La Financiacion Política de la Política en Iberoamérica: Uma Vision Preliminar In: CASTILLO, Pilar del, ZOVATTO, Daniel (Ed.). La Financiación de la Política en Iberoamérica. São José de Costa Rica: IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Disponível em: http://www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel/Financiacion/ZOVATTO.htm

Acesso em 23/10/2002