

FINANCIAMENTO DE PARTIDOS E CAMPANHAS

Fundos públicos *versus* fundos privados¹

DELIA FERREIRA RUBIO

TRADUZIDO DO ESPANHOL POR ALEXANDRE MORALES

RESUMO

O artigo aborda o financiamento das atividades institucionais e campanhas eleitorais dos partidos políticos do ponto de vista da origem dos recursos, com foco nas experiências latino-americanas. A autora argumenta que a efetividade da regulação desses aportes para o jogo político democrático depende da autonomia dos órgãos de controle, bem como da consolidação de uma cultura sociopolítica pautada pela transparência.

PALAVRAS-CHAVE: *partidos políticos; financiamento da política; corrupção; América Latina.*

SUMMARY

The article discusses the topic of the financing of political parties and campaigns in Latin America. The author states that, in a democracy, the regulation of public and private funds depends on the autonomy and efficiency of institutions, as well as on the consolidation of a political culture in which transparency is an important value.

KEYWORDS: *political parties; financing of politics; corruption; Latin America.*

DINHEIRO E POLÍTICA

As conflituosas relações entre dinheiro e política ocupam lugar privilegiado na agenda política e legislativa da maioria dos países. Há décadas se observa, não só na América Latina, um processo que se resume numa interminável sucessão de normas, escândalos, reformas legislativas, novos escândalos e mais reformas. O contexto histórico em que se inscrevem as tentativas de regulação é marcado pela generalizada desconfiança da sociedade quanto aos partidos políticos, a qual se estende às instituições políticas que constituem sua arena de atuação, em especial os congressos e a Presidência.

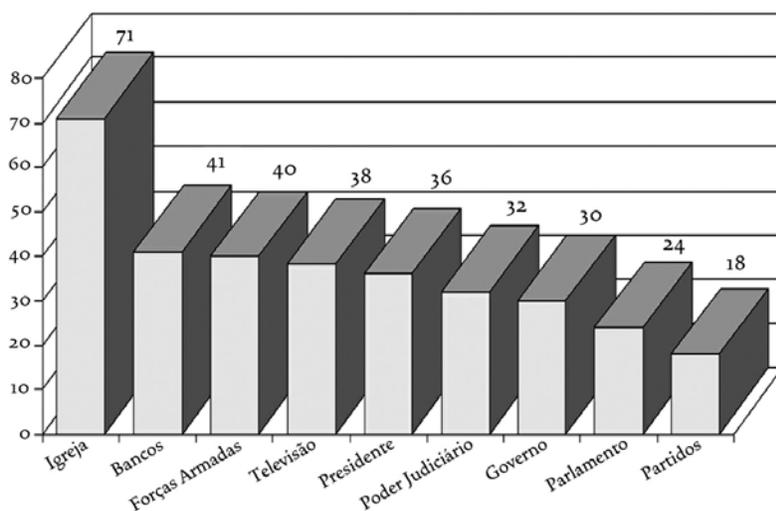
[1] Síntese da apresentação realizada na conferência internacional “Desafios e perspectivas do fortalecimento das instituições políticas brasileiras”, Brasília, agosto de 2005. Trabalho preparado para o International Foundation for Election Systems – Ifes (Washington DC).

Em sua edição de 2004, o “Latinobarômetro”, pesquisa de opinião pública que abrange dezoito países da América Latina², mostra os partidos políticos como as instituições que menor confiança geram na população (ver Gráfico 1), embora o seu índice de confiança tenha crescido de 11% em 2003 para 18% em 2004 na média dos países da região. Tal crescimento refletiu o aumento da confiança nos parlamentos, cujo índice passou de 17% para 24%³.

GRÁFICO 1

Confiança nas instituições (porcentagem dos que declararam “muita confiança” e “alguma confiança”)

Média dos países latino-americanos - 2004



Fonte: “Latinobarômetro 2004”.

Um dos fatores que determinam esses níveis de desconfiança quanto aos partidos políticos é sem dúvida a corrupção. A preocupação da sociedade com a corrupção e os problemas que dela derivam está diretamente relacionada ao surgimento de escândalos que envolvem enriquecimento ilícito de políticos e funcionários públicos, licitações manipuladas e denúncias de propinas ou tráfico de influência. A atividade política, os partidos, os dirigentes políticos e os funcionários públicos são identificados como fatores determinantes da corrupção. Há a percepção de um divórcio entre uma classe política corrupta e uma sociedade civil honesta, impoluta e transparente.

O resultados do “Barômetro global da corrupção 2003” indicam essa percepção da política. Essa pesquisa de opinião formulou a seguinte pergunta para mais de 33 mil pessoas em 44 países: “Se você tivesse uma varinha mágica e com ela pudesse eliminar a corrupção de uma das seguintes instituições, qual escolheria primeiro?”⁴. Em 33 países — entre os quais Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Panamá e República Dominicana — os partidos políticos foram a instituição mais mencionada como primeira opção. Na edição de 2004 da pesquisa, os partidos mantiveram a posição de instituição mais cor-

[2] A pesquisa, que atualmente aplica 19 mil questionários nos países da região, é realizada pela organização não-governamental Corporación Latinobarómetro (www.latinobarometro.org), com sede em Santiago do Chile [N.T.].

[3] Para dados mais completos, cf. Nolte, Detlef. “América Latina: instituciones políticas en crisis?”. *Dialogo Político* (Buenos Aires, KAS), nº 2/2005, pp. 197-221 [www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Dialog/2005/DialPol2_05/11Nolte.pdf]. Acesso em 13/10/2005].

[4] A pesquisa é realizada pela organização não-governamental Transparency International (www.transparency.org/surveys), com sede em Berlim [N.T.].

[5] Cf. Gallup International Association (Zurique), *survey "Voice of the People 2004"*.

rupta. Numa escala de 1 a 5 quanto à percepção da corrupção — “nada corrupto” a “extremamente corrupto” —, eles receberam uma média geral de 4 pontos. Nos países do Cone Sul abrangidos pela pesquisa, os partidos foram classificados com índices mais altos — 4,5 pontos na Argentina e no Brasil e 4,3 no Uruguai — e também figuraram como a instituição percebida como a mais corrupta.

Sem deixar de reconhecer que o fenômeno da crise de confiança nos partidos e dirigentes políticos está presente em quase todas as democracias contemporâneas, cabe assinalar que a situação na América Latina é particularmente preocupante. Em pesquisa de opinião realizada para o Fórum Econômico Mundial em 2004,⁵ a imagem de desonestidade dos políticos registrou um índice de 63% na média mundial, ao passo que na América Latina esse índice foi de 87%, o mais alto entre todas as regiões do mundo.

Ante esse panorama, a primeira reação é a proposta de soluções normativas. Mas em matéria de regulação da relação dinheiro/política não há fórmulas universais. Tal regulação deve considerar não só o contexto histórico e cultural em que se desenvolvem as atividades dos partidos, mas também as características do sistema de governo, as regras eleitorais, o sistema partidário e mesmo as práticas que informam a vida política. Sua estratégia deve ser congruente com os objetivos visados. Quando se privilegia o respeito à autonomia das organizações políticas, a regulação se limitará a fixar um marco geral para a auto-regulação dos partidos em matéria de financiamento. No entanto, esse enfoque vem sendo superado por outras duas estratégias normativas: a que privilegia o objetivo da transparência e a estratégia intervencionista, que privilegia o estabelecimento de um marco de regras detalhado, prevendo limites, restrições e sanções.

A nosso ver, a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a política é muito mais importante que o estabelecimento de limites e restrições de difícil aplicação e controle: cabe informar o cidadão sobre quem está por trás de cada candidato. Essa divulgação, na medida em que seja completa e oportuna, possibilita o “voto informado” do cidadão e gera incentivos para que os partidos se controlem reciprocamente e ajustem sua conduta aos parâmetros legais e às exigências da opinião pública. Ademais, a informação sobre quem financia um candidato permite verificar a coerência de seu discurso e a real intenção das suas tomadas de decisão caso seja eleito.

Os aspectos a serem contemplados pela regulação do financiamento da política são diversos, compreendendo a origem e o destino dos fundos, os atores responsáveis, os prazos e procedimentos, os critérios de distribuição, as exigências de registro e divulgação de informações e os mecanismos de controle e sanção. Abordaremos aqui um dos seus temas centrais: a origem dos recursos. Primeiramente exploraremos os aspectos positivos e negativos de cada uma das opções possíveis, e em seguida examinaremos comparativa-

mente as experiências dos países, com especial atenção à situação na América Latina.

FUNDOS PÚBLICOS VERSUS FUNDOS PRIVADOS

Um dos eixos principais de qualquer regulação em matéria de financiamento dos partidos políticos refere-se à proveniência dos fundos que integram os recursos partidários ou das campanhas eleitorais. As opções incluem o financiamento exclusivamente privado, o financiamento baseado integralmente no subsídio com fundos públicos e numerosas variantes de financiamento misto.

Por muito tempo o financiamento privado de campanhas e candidatos foi a única fonte de receita com que os partidos contaram. Na segunda metade do século XX, surgiu uma corrente de opinião que enfatizou os riscos implicados em deixar que a política fosse financiada somente com fundos provenientes dos setores economicamente poderosos. O principal risco consistiria na dependência dos representantes políticos em relação ao poder econômico: eles mais representariam seus financiadores do que os cidadãos, de modo que as decisões políticas poderiam estar mais inspiradas em interesses particulares do que no bem público. Por outro lado, as constituições posteriores à Segunda Guerra Mundial haviam incorporado os partidos políticos como instituições fundamentais da democracia, e a constitucionalização dos partidos implicava certa obrigação do Estado para com a garantia de seu funcionamento. Nesse contexto, começou-se a adotar o financiamento público para as campanhas eleitorais e a sustentação dos partidos, e os sistemas de financiamento passaram a ser mistos.

Atualmente vem ganhando adeptos tanto entre especialistas quanto entre dirigentes políticos a proposta de adoção de financiamento integralmente público. Acredita-se que essa forma de financiamento evitaria as consabidas conseqüências negativas do aporte privado, além de diminuir os custos das campanhas e aumentar a equidade das disputas. A seguir examinamos os aspectos positivos e negativos de cada uma dessas fontes de financiamento da política.

O aporte de fundos públicos a partidos ou candidatos — segundo a modalidade adotada em cada país — produz os seguintes incentivos: gera condições de competição eleitoral equitativas; promove a participação de partidos ou candidatos que carecem de recursos e não têm capacidade de arrecadação; evita a pressão direta ou indireta dos capitalistas e doadores sobre os atores políticos; diminui a necessidade de fundos dos partidos e candidatos; reduz o potencial de corrupção; contribui para a sustentação e o fortalecimento dos partidos como atores fundamentais para o funcionamento das democracias representativas.

Na Alemanha, por exemplo, o financiamento público foi incorporado em 1959 com o objetivo principal de fazer com que os partidos, especialmente a União Democrata Cristã e o Partido Democrata Liberal,

[6] Cf. Leonard, Dick. *Paying for party politics: the case for public subsidies*. Londres: PEP, 1975.

se tornassem independentes dos grupos de interesse que os financiavam. Ao mesmo tempo, permitiu ao Partido Social-Democrata estreitar o hiato que o separava daqueles partidos. No caso da Suécia e da Finlândia, o financiamento público surgiu em resposta à crise econômica dos jornais, que pertenciam a empresas vinculadas aos partidos políticos⁶.

O caso do México é um exemplo bem-sucedido de utilização do financiamento público para gerar uma competição partidária pluralista. Sem os fundos públicos e a criação de um organismo regulador independente como o Instituto Federal Eleitoral (IFE), teria sido muito mais difícil superar o sistema partidário hegemônico, que tinha o Partido Revolucionário Institucional (PRI) como ator central, e criar incentivos para a formação de um sistema plural e com alternância de poder. Promover a competição eleitoral e “nivelar” o campo de jogo são ações coerentes com o princípio de igualdade de oportunidades e participação efetiva, que está na própria essência da democracia.

Conforme o objetivo visado, pode-se dirigir os fundos públicos à sustentação dos partidos ou às campanhas eleitorais. Assim, se a meta é o fortalecimento institucional dos partidos não bastará dispor desses fundos no momento da campanha. Em muitos países prevê-se a destinação periódica de fundos públicos aos partidos para cobrir seus gastos de funcionamento. Nesse sentido, há que determinar aplicações específicas para os recursos públicos, tais como a formação e capacitação de líderes ou a realização de estudos e pesquisas, fins para os quais dificilmente se obteriam fundos de origem privada.

A consecução dos objetivos de ampliação da participação, o equilíbrio das condições da competição eleitoral e a redução dos gastos de campanha dependem das condições da atribuição de fundos públicos aos partidos. Dessa forma, por exemplo, se os critérios da distribuição dos fundos se baseiam na obtenção de cadeiras parlamentares ou na participação em eleições anteriores é provável que seu efeito não seja a ampliação da participação ou a criação de um ambiente de competição aberto e plural, mas a consolidação dos partidos tradicionais e a manutenção do *status quo* do sistema partidário. Um elemento essencial para que o financiamento público possa alcançar os objetivos assinalados é o estabelecimento de um mecanismo de controle eficiente e de um sistema de sanções razoável e aplicável. O organismo de controle deve ser independente do poder político, competente do ponto de vista de suas atribuições e dotado da infra-estrutura necessária para efetivar a implementação das normas.

O financiamento público também apresenta algumas arestas problemáticas. Em países subdesenvolvidos ou propensos a crises econômicas severas, com altos índices de pobreza e amplos setores da população com necessidades básicas insatisfeitas, a sociedade questiona a alocação de recursos do orçamento público aos partidos políticos. Tal deslegitimação social é ainda maior no contexto de perda de confiança nos partidos a que nos referimos no início. Por outro lado, se o grosso dos gastos dos parti-

dos é custeado com recursos públicos produz-se uma relação de dependência com o Estado, uma espécie de “estatização” dos partidos. Essa dependência se torna politicamente mais perigosa para o livre jogo democrático quando a administração dos fundos de financiamento público está nas mãos do governo e não de uma entidade independente. Ao mesmo tempo, isso gera um distanciamento dos partidos em relação à população, aprofundando a crise de confiança que os afeta.

A melhor estratégia normativa parece ser a combinação do financiamento público com o de origem privada. É muito ilustrativa nesse sentido a lei alemã reformada em 1994, que estabeleceu um modelo de financiamento público vinculado aos aportes privados obtidos pelos partidos (sistema de *matching funds*). Esse sistema, no qual os fundos públicos não podem ser superiores aos recursos privados arrecadados, cumpre dois objetivos fundamentais: cria incentivos para que os partidos se associem à sociedade em busca de aportes e faz com que o financiamento público seja proporcional ao enraizamento social dos partidos⁷.

O efeito do financiamento público como antidoto contra a corrupção não tem corroboração empírica suficiente. De fato, episódios de corrupção associados ao financiamento da política verificam-se tanto em países que prevêem o financiamento público quanto naqueles que não o contemplam. Casos como o do chanceler alemão Helmut Kohl, o dos “Amigos de Fox” no México e o dos que redundaram nos processos da operação Mãos Limpas (*Mani Pulite*) na Itália se deram em contextos de sistemas com financiamento público de partidos e campanhas.

Merecem consideração à parte as propostas de proibir toda forma de aporte privado e estabelecer a exclusividade do financiamento público. A nosso ver, a pura e simples proibição dos aportes privados tem duas conseqüências claras e negativas. Em primeiro lugar, esses aportes continuarão a existir por meios ilegais, canalizando-se de forma encoberta e fora de qualquer possibilidade de controle e transparência. Com efeito, sempre haverá grupos ou indivíduos interessados em apoiar financeiramente partidos ou candidatos e que ante a proibição encontrarão meios eficazes de ocultar a rota do dinheiro, por meio de contas bancárias no estrangeiro, pessoas interpostas ou triangulação de fundos. Em segundo lugar, o Estado terá de ampliar a parcela do orçamento público alocada aos partidos ou candidatos, por mais baixos que sejam os custos das campanhas. Como já assinalamos, o aumento dos fundos destinados à atividade política não é facilmente justificável em sociedades como as da América Latina, geralmente com economias frágeis — quando não em franca crise — e importantes demandas sociais insatisfeitas.

Sem dúvida, o financiamento privado tem gerado mais críticas que elogios. Embora o aporte de recursos aos partidos por parte de cidadãos e empresas possa ser visto como uma forma de participação política, ou mesmo como uma forma de expressão da própria ideologia, objetiva-se que pode conduzir a uma “colonização” das estruturas estatais por parte de grupos privados economicamente poderosos. Quando isso ocorre,

[7] Cf. Ferreira Rubio, Delia. “Dinero y partidos políticos en Argentina”. In: idem (org.). *Financiamiento de partidos políticos*. Buenos Aires: KAS/Ciedla, 1997, pp. 17-79.

afeta-se a essência mesma das democracias representativas, pois os dirigentes políticos, congressistas, presidentes e ministros podem deixar de atuar em prol do bem comum e transformar-se em agentes de alguns grupos de interesse.

A fim de evitar ou prevenir a influência ilegítima dos doadores na ação pública dos candidatos, os países têm recorrido a um duplo sistema de limitações: de um lado, estabelecem-se limites máximos para os montantes dos aportes privados, com o intuito de diversificar as fontes de receitas; de outro, proíbem-se alguns aportes em razão da qualidade do financiador (indivíduos ou governos estrangeiros, sindicatos, empresas concessionárias de obras públicas etc.).

Um argumento tradicional a favor do financiamento privado refere-se à natureza dos partidos políticos como associações privadas e com participação voluntária. Dessa forma, seus membros, seguidores e simpatizantes teriam o direito e o dever de levantar os recursos que considerem necessários para que os partidos cumpram suas funções. O problema desse enfoque é que os partidos políticos, embora sejam associações voluntárias, têm na verdade uma natureza mista, quase pública, como reconhecem muitas das constituições vigentes. Visto que uma das finalidades dos partidos é o acesso ao governo e a condução dos assuntos públicos, as questões que lhes dizem respeito deixam de ser de atribuição exclusiva de seus integrantes.

Em determinadas circunstâncias, a autorização do financiamento privado pode ser garantia de pluralismo. Com efeito, um sistema de financiamento integralmente estatal pode dar margem a que o governo da vez execute manobras de exclusão a fim de criar obstáculos para a atuação política dos grupos de oposição. Se a lei restringe o financiamento político, por exemplo, aos partidos que tenham representação parlamentar e simultaneamente proíbe os aportes privados, o resultado será o congelamento do sistema partidário. Ainda que a lei estabeleça critérios objetivos e amplos para a dotação de fundos, o governo poderá dificultar o acesso dos recursos à oposição por vias burocráticas indiretas. Nesses casos, o financiamento privado pode funcionar como elemento propiciador da competitividade eleitoral e política.

A nosso ver, o mais aconselhável é estabelecer um sistema misto, que inclua o financiamento público e o privado. O primeiro, com base em critérios de distribuição que combinem os princípios de igualdade e proporcionalidade com algum elemento objetivo de enraizamento dos partidos na sociedade (votos, bancadas parlamentares, fundos arrecadados etc.). O segundo, regulado de maneira a garantir a transparência sobre o montante, a origem e o destino dos recursos recebidos, com as limitações que sejam oportunas segundo as condições de cada país.

Qualquer que seja a estratégia de regulamentação adotada, uma das chaves do êxito do sistema será a criação de um organismo de aplicação e controle eficiente e independente. Quanto maiores as restrições e proibições, tanto maiores deverão ser a independência política, a competên-

cia jurídica e a capacidade técnica e operacional desse organismo. Sem isso, as regras se transformarão em fórmulas vazias em meio a uma realidade política permeada por expedientes paralelos e encobertos.

RECURSOS PÚBLICOS E PRIVADOS NA AMÉRICA LATINA

Atualmente, a quase totalidade dos países latino-americanos adota sistemas de financiamento partidário mistos, combinando — sob formas e proporções diversas — o aporte público e o privado. A única exceção é a Venezuela, cuja Constituição de 1999 proibiu expressamente o financiamento estatal das “associações com fins políticos”.

Ressalvada essa exceção, o financiamento público nos países latino-americanos compreende tanto o aporte financeiro (financiamento direto) como a concessão de outros tipos de benefícios (financiamento indireto), tais como franqueamento dos serviços de correio, direito a espaço gratuito nos meios de comunicação de massa, permissão do uso de instalações públicas para a realização de atos etc. Desses benefícios, o que se reveste de maior importância para os partidos certamente é o da propaganda eleitoral gratuita nos meios de comunicação, que está regulado na maioria dos países da região.

Os fundos públicos concedidos aos partidos podem se destinar à sua sustentação institucional, à cobertura de seus gastos ordinários de funcionamento e à capacitação dos dirigentes (aporte institucional). Outra opção é direcioná-los às campanhas (aporte eleitoral). Na maioria dos países da região, os fundos públicos se destinam a ambos os fins, ao passo que um terço dos países só contempla aportes para as campanhas. O Peru é o único país cuja legislação prevê apenas aportes institucionais (ver Quadro 1).

O parâmetro utilizado na distribuição dos fundos públicos para o financiamento da política é um fator determinante do perfil que o sistema partidário assume a longo prazo, como já observamos em outra oportunidade:

A concessão igualitária, baseada no mero reconhecimento ou registro da pessoa jurídica, favorece o surgimento de novos partidos, mas pode significar a concessão de fundos a partidos de fachada [...], que carecem de enraizamento na sociedade e são mais um negócio que uma instituição política representativa. Por outro lado, a atribuição de fundos baseada exclusivamente na força eleitoral do partido, embora corrija o efeito anterior, pode levar à manutenção do status quo e obstatar o surgimento de novos partidos ou a renovação do sistema partidário⁸.

Há ainda outras possibilidades, como aquela estabelecida na Alemanha pelo já mencionado sistema de *matching funds*, que para conceder fundos públicos leva em conta, em combinação com outros critérios, o montante que os partidos arrecadaram de fontes privadas. No caso da América Latina, alguns países distribuem os fundos públicos entre os

[8] Ferreira Rubio, Delia. “Financiamento político en el Cono Sur”. In: Griner, Steven e Zovatto, Daniel (orgs.). *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José de Costa Rica: OEA-Idea, 2004, p. 273.

QUADRO I

Destino do financiamento público de partidos políticos

Países latino-americanos - 2005

PAÍSES	Aporte eleitoral	Aporte institucional
Argentina	X	X
Bolívia	X	—
Brasil	X	X
Colômbia	X	X
Costa Rica	X	X
Chile	X	—
El Salvador	X	—
Equador	X	X
Guatemala	X	X
Honduras	X	—
México	X	X
Nicarágua	X	—
Panamá	X	X
Paraguai	X	X
Peru	—	X
Rep. Dominicana	X	X
Uruguai	X	—
Venezuela	—	—

partidos de forma proporcional à sua força eleitoral, enquanto outros optam por alguma combinação de critérios, repartindo parte dos fundos igualmente entre todos os partidos e a outra parte conforme a força eleitoral ou, no caso do Paraguai, a representação parlamentar dos partidos (ver Quadro 2).

No que se refere aos fundos privados, a maioria dos países latino-americanos prevê limites e restrições que se vinculam à qualidade do financiador (concessionários do Estado, sindicatos, governos ou indivíduos estrangeiros), à qualidade das doações (anônimas ou por meio de procurações “cegas”) e ao montante dos aportes (ver Quadro 3).

As limitações ao montante dos aportes visam diminuir a influência dos grandes doadores e multiplicar a participação dos pequenos doadores, de modo que o candidato não dependa de uns poucos capitalistas para realizar sua campanha e reduza seu compromisso pós-eleitoral ante os financiadores. Outras restrições tendem a evitar possíveis conflitos de interesse entre o financiador e o candidato caso este seja eleito (daí as proibições a aportes de concessionários de obras públicas, por exemplo) ou buscam impedir a influência de interesses estrangeiros nas decisões nacionais.

Embora os argumentos sobre esse tipo de restrições sejam teoricamente corretos, na prática a sua imposição gera incentivos para que uma

QUADRO 2

Critério de distribuição dos fundos públicos a partidos políticos

Países latino-americanos – 2005

PAÍSES	Critério de distribuição
Argentina	Misto
Bolívia	Força eleitoral
Brasil	Misto
Colômbia	Força eleitoral
Costa Rica	Força eleitoral
Chile	Força eleitoral
El Salvador	Força eleitoral
Equador	Misto
Guatemala	Força eleitoral
Honduras	Força eleitoral
México	Misto
Nicarágua	Força eleitoral
Panamá	Misto
Paraguai	Misto
Peru	Misto
Rep. Dominicana	Misto
Uruguai	Força eleitoral
Venezuela	—

QUADRO 3

Limites e restrições a aportes privados aos partidos políticos¹

Países latino-americanos – 2005

PAÍSES	Limitação do montante de aportes	Proibição de aportes anônimos	Proibição de aportes estrangeiros	Proibição de aportes de concessionários do estado
Argentina	X	X	X	X
Bolívia	X	X	X	X
Brasil	X	X	X	—
Colômbia	—	—	—	—
Costa Rica	X	X	X	—
Chile	X	X	X	X
El Salvador	—	—	—	—
Equador	X	X	X	X
Guatemala	—	—	—	—
Honduras	—	X	X	X
México	X	X	X	X
Nicarágua	—	X	—	X
Panamá	—	X	—	—
Paraguai	X	X	X	X
Peru	X	X	X	—
Rep. Dominicana	—	—	X	—
Uruguai	—	—	—	—
Venezuela	—	X	X	X

[1] A informação reflete os princípios gerais: em alguns países as restrições têm variações de detalhes.

parte do financiamento dos partidos se canalize por vias paralelas e isentas do controle das autoridades e do conhecimento da sociedade. Assim, por exemplo, a proibição do aporte de determinados tipos de pessoas jurídicas pode levá-las a realizar financiamentos por meio de seus membros na qualidade de pessoas físicas, ao passo que quando se impõem limites ao montante dos aportes pode-se recorrer à sua divisão em porções inferiores aos limites estabelecidos.

Como já afirmamos, a efetividade das restrições legais depende essencialmente da capacidade e eficácia dos órgãos de controle. Qualquer que seja a estratégia normativa escolhida, ou o modelo de combinação entre fundos públicos e privados, deve-se ter presente que a aprovação das leis nada mais é que o ponto inicial do caminho a percorrer. Nesse campo, as normas são necessárias mas não suficientes. Para que haja um processo político-eleitoral democrático e transparente é necessário arbitrar mecanismos de controle efetivos e gerar uma verdadeira cultura da transparência, com um autêntico compromisso dos atores políticos e da sociedade civil. Sem esse compromisso, as normas, por melhores que sejam, se tornarão letra morta e as relações entre dinheiro e política se desdobrarão por canais paralelos, à margem de todo controle.

Recebido para publicação
em 12 de outubro de 2005.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

73, novembro 2005

pp. 5-15

DELIA FERREIRA RUBIO é doutora em Direito pela Universidade Complutense de Madri e professora da Universidad del Cema (Buenos Aires).