

FINANCIAMENTO DE PARTIDOS E CAMPANHAS NO MUNDO

Noely Manfredini d'Almeida*

No ano 2000, mais de 40 países realizaram eleições, Croácia, Chile, Finlândia, Dominica, Zimbábue, Irã, Argentina, Brasil, Uruguai, Senegal, Tailândia, El Salvador, Espanha, Rússia, Peru, Grécia, Haiti, Coreia do Sul, Uganda, México, Venezuela, Etiópia, Suriname, para citar alguns. Cada um teve, por certo, problemas com as respectivas leis eleitorais. Os Partidos também, seguramente, sofreram com as regras voláteis para o financiamento de suas atividades e campanhas. No Brasil, além das determinações legais tem-se, ainda, em andamento nas Comissões de Constituição de Justiça parlamentares, projetos de lei visando à reforma das regras eleitorais, entre elas, as relativas ao financiamento de Partidos e campanha eleitoral. Nada a opor, afinal a regulamentação desta matéria também já foi revista, substituída, considerada insatisfatória e novamente substituída em outros países, como na Alemanha (1957, 1966, 1982, 1992), França (1988, 1990, 1993, 1995, 1996, 2000), Itália (1974, 1993, 1997), Portugal (1993, 1995, 1998, 2000), Panamá (1957, 1999), Costa Rica (1971, 1988, 1991, 1992).

Afinal, que tipo de financiamento deve ser adotado no Brasil?

Uma reforma eleitoral incorpora o problema do financiamento mas a escolha do melhor modelo ainda segue bom tempo como uma " agenda aún inconclusa", porque, segundo o costarricense LUIZ CORDERO, "el avance en los mecanismos de fiscalización no es mayor debido a que la adopción de las normas legales relacionadas está en manos de los propios actores: los partidos políticos a través de sus legisladores"(1) . Nas palavras do professor colombiano Gabriel Castaño, a necessidade de avançar no aperfeiçoamento dos modelos estaria em "frenar el avance de la corrupción política y para atenuar la crisis de credibilidad y de legitimidad de las instituciones políticas del estado de derecho y de la democracia que se quiere fortalecer en nuestros países"(2).

A questão do financiamento das campanhas no Brasil foi debatida em 1995, através de Projeto de Lei do Senado número 270, dos Senadores Edison Lobão e Pedro Simon, posteriormente retirado pelos próprios autores e reapresentado em 1997 sob nova proposição e de número 141. Também foi reivindicada por dois outros projetos de lei que tramitaram no Senado: além do 671, do Ministro Aloysio Nunes Ferreira, também o de número 188, de autoria do Senador Sérgio Machado, este segundo, conjugado a outras propostas da reforma política, como fidelidade partidária, voto facultativo, imunidade parlamentar e sistema proporcional misto. Apesar de coincidirem no ponto principal, que é a destinação de verbas públicas para as campanhas, os dois projetos têm discordância fundamental: o do ministro prevê a possibilidade de complementação dos custos de campanha com verbas de pessoas físicas; o do senador prevê o financiamento exclusivo por recursos do governo, sem definir tetos. Os critérios de repasse das verbas eram diferenciados: pelo projeto do ministro, 10% das verbas seriam distribuídas igualmente, entre todas as legendas que apresentassem ao menos dez representantes na Câmara e os 90% restantes seriam rateados proporcionalmente ao número de votos dos Representantes na Casa (Argentina e Paraguai). Já o projeto do senador baseava-se no critério de proporcionalidade quanto ao número de representantes na Câmara, de acordo com a força eleitoral de cada partido, isto é, leva-se em conta o número de votos obtidos pelos partidos em eleição anterior, presidencial ou gerais (Costa Rica, Venezuela, Uruguai, Equador, Honduras, República Dominicana); do montante arrecadado pelo Fundo Partidário, 1% seria encaminhado em parcelas iguais a todos os partidos e 99% seriam destinados aos partidos de forma proporcional ao tamanho das suas Bancadas. Em novembro do ano 2000 a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania acatou por unanimidade (13 votos a zero) projeto brasileiro de tornar exclusivamente público o financiamento das campanhas eleitorais, entendendo ser esta medida a que reduziria os índices de corrupção envolvendo campanhas eleitorais. O texto aprovado em caráter terminativo, veda ao partido e candidato receber doação, direta ou indiretamente, em dinheiro (ou estimável em dinheiro), proveniente de pessoa física ou jurídica. O projeto aprovado já seguiu para a Câmara dos Deputados.(3)

Todo sistema de financiamento parte de um destes itens: 1) financiamento público, 2) financiamento privado, 3) sistema misto de financiamento público (direto e indireto) e financiamento privado.

Segundo Daniel Zovatto, financiamento público deve ser entendido como "la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como permanentes (...) e entre as características mais relevantes ele apresenta : "I) En relación con el tipo, predomina el sistema de financiamiento mixto; II) Financiamiento público cuenta con subvenciones directas o indirectas; (...); IV) Se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público; v) En cuanto al desembolso del financiamiento público no existe un padrón homogéneo."(4)

A subvenção pública traduz o reconhecimento do papel que os partidos desempenham na vida democrática, pode constituir fator de reforço da igualdade de oportunidades entre candidaturas, pode evitar que partidos recorram a financiamentos privados ilícitos. No Brasil, o Tesouro Nacional entrega mensalmente os duodécimos dos fundos públicos para o financiamento político ao Banco do Brasil que o repassa ao Tribunal Superior Eleitoral e este aos diretórios Nacionais de Partidos. Mas há de se perguntar: quantos países agüentariam a dependência crônica dos recursos estatais, particularmente na América Latina? O Brasil parece tender para esta posição com o diferencial de que seria adotada somente "em ano de eleições" e para o período de campanhas, segundo o Projeto de Lei 353/99, não muito claro em sua redação.

Para o segundo modelo, isto é, financiamento exclusivamente privado, há preocupação crescente dos estudiosos da matéria com a origem das fontes. Na América Latina, Europa, Estados Unidos, os partidos esbarraram na diminuição do número de filiados. Com os ingressos diminuídos, as contribuições passaram a vir de grandes corporações. Uma primeira preocupação seria quanto, de dinheiro arrecadado, não é oriundo do crime organizado ou de doações ilícitas (Colômbia, Itália, Espanha, Japão, Venezuela, Brasil)? A segunda preocupação: grande parte das contribuições termina recaindo para o candidato e não para o Partido. A terceira: como resolver quanto à influência das grandes corporações privadas sobre os eleitos, candidatos, Partidos? Antes disto, como definir claramente o que seja uma "contribuição" ? A Lei Eleitoral/77, vigente em Porto Rico (que adota sistema misto), serve de exemplo: "Una contribución significará cualquier contrato, promesa o acuerdo de realizar sea o no legalmente ejecutable, o la realización de un donativo en dinero o en cualquier forma, suscripción, préstamo, adelanto, transferencia o depósito de dinero o de cualquier otra cosa de valor, el hecho de garantizar solidariamente un préstamo u obligación de cualquier ."

França e Bélgica recentemente proibiram donativos de sociedades comerciais e Itália proíbe o financiar partidos à empresa com mais de 20% de capitais públicos. Segundo o Ministro António Costa, de Portugal, a questão não é proibir o financiamento privado, sequer o das empresas, que sempre poderiam prosseguir clandestinamente ou encobertas. "Se um donativo fosse proibido - disse ele em dezembro de 1998 e durante o Forum Mundial de Curitiba, em 1999 - só teríamos certeza que não o conheceríamos, mas nunca teríamos a certeza de que não tivesse existido."(5)

Nem Europa nem América Latina adotam o segundo modelo e sim o terceiro. A lembrar que em alguns países onde se tentou adotar o financiamento exclusivamente privado, como Alemanha (1966) e Itália (1993), a eliminação dos fundos públicos produziu, como efeito, grande endividamento bancário das respectivas agremiações partidárias.

O terceiro modelo, sistema misto, admite o financiamento público mas também doações de pessoas físicas e privadas. Suas principais finalidades estariam em estimular a dispersão das fontes de financiamento sem concentrá-las no Governo, torná-las conhecidas do público e se fazerem lícitas, assim garantindo a transparência do processo. Este modelo nasceu reforçando a participação cívica daqueles cidadãos não filiados que comungam com os ideais de determinado Partido Político e a ele querem destinar donativos sem qualquer comprometimento formal. Admite também contribuições de pessoas jurídicas, variando as normas conforme o país.

Este terceiro modelo garante o fundo público no intuito de não prejudicar o nascimento e desenvolvimento das atividades de Partidos nascidos fortes mas ainda sem representatividade parlamentar, que poderiam não subsistir sem ajuda governamental. Na Europa todos os apoios públicos dependem da obtenção de mandatos, podendo ainda estar dependentes da obtenção de certo número ou porcentagem de votos. Há países que adotam o requisito de Barreira Legal, isto é, fixa-se porcentagem mínima de votação como condição para receber financiamento público, esta cláusula no geral entre 3% e 5% (Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Espanha, Guatemala, México, Panamá, Uruguai, Venezuela, Estados Unidos, Alemanha, Portugal). Na Bolívia, Chile, Honduras, Peru não existe barreira legal bastando que todo partido esteja devidamente organizado e registrado; a Nicarágua determina que um Partido ou Aliança eleja ao menos um Deputado para ter direito a receber financiamento público. Em proteção às Minorias Partidárias, Portugal estabeleceu certa quantidade de votos a ser obtida pela lista de candidatos apresentada pelo partido, que lhe assegura benefícios (isenção de taxas e impostos). Perde o direito se obtiver um número de votos inferior a 50.000, exceto se obtiver representação parlamentar.

O montante no Fundo Partidário é variável no Brasil e não pré-determinado como na Argentina ou Nicarágua. Alguns sistemas eleitorais não permitem que o montante público ultrapasse certa porcentagem da receita total do Partido, o que inclui o apoio financeiro que ele possa obter na sociedade (Alemanha, Países Baixos). Na Costa Rica, o direito ao financiamento estatal depende da obtenção de 4% dos votos obtidos em todo o país (eleição nacional ou provincial). Ali o montante global do financiamento público varia de acordo com o comportamento geral da economia, do crescimento da produção e da situação das finanças públicas e até este momento a contribuição pública não tem sido superior a 0,19% do Orçamento da República. Ao tempo do início das campanhas, normalmente os Partidos recebem uma parte determinada por cada voto obtido na eleição anterior. No Brasil, segundo o Projeto 353/99, as dotações orçamentárias terão por base o valor de R\$ 7,00 por eleitor cadastrado no ano anterior. A média de custos por eleitor, em dólares americanos, girou em 1998, entre \$1 - 3 (Chile, Costa Rica, Brasil, Botswana, Quênia, Índia). A média de custos por eleitor, para financiamento de campanhas em 1998, foi: \$1,6 -4,1 (Espanha, Argentina); \$1,7 -4,1 (Bélgica); \$1,7- 8,8 (Costa Rica); \$3,5-8,7 (Uruguai); \$5,9 -11,2 (México), segundo pesquisa efetuada pela ONU(6). Quanto ao momento de desembolso, no Equador e El Salvador a entrega das subvenções públicas é feita antes da campanha, na Costa Rica e México durante a campanha, na Colômbia e Uruguai, depois, no Panamá, após as eleições, partidos recebem o subsídio em 5 parcelas anuais e os candidatos independentes em uma só parcela.

A maior parte dos países latino-americanos que adotam o financiamento público trata, quanto ao método de distribuição, tanto com subvenções diretas (dinheiro ou bônus) como indiretas (serviços e benefícios). "Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: equitativo (por partes iguales), proporcional a la fuerza electoral y proporcional a la fuerza parlamentaria", disse ZOVATTO, que, no estudo já citado comparou a legislação de 18 países da América Latina, afirmando predominar a fórmula por força eleitoral seguida por uma fórmula híbrida que combina força eleitoral e força parlamentária. No Chile os Partidos recebem exclusivamente subvenção pública indireta, ou seja, os benefícios dizem respeito exclusivamente à instalação e crescimento do Partido (serviços e estrutura). Peru e Reino Unido adotam exclusivo financiamento público indireto, sendo que, neste segundo país, o apoio do Estado se restringe ao pagamento de alguns custeios de correio e cedência de salas públicas e, "tempos de antena" são suportados somente pelas emissoras de televisão. Na Espanha, Alemanha e Portugal os governos subsidiam as atividades ordinárias e permanentes dos partidos e campanhas aos cargos eletivos comuns e candidaturas ao Parlamento Europeu. Cerca de sete países europeus concedem apoios sob forma de financiamento público em espécie (Áustria, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Alemanha); 8 países concedem também benefícios fiscais aos donativos feitos aos partidos (Áustria, Bélgica, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Alemanha). Nos EUA, o financiamento público é direto mas parcial, para campanhas e convenções com vistas à eleição presidencial. Permite-se donativo de pessoas físicas, sob limite: empresas e sindicatos podem participar das campanhas mas antes devem criar Comitês de Ação Política para angariar e distribuir tais contribuições. No Brasil, a Lei dos Partidos

Políticos, 9.096/95, trata do financiamento direto nos arts. 30 a 44 e quanto ao indireto (acesso gratuito ao rádio e televisão), no art. 45. O artigo 38 trata do Fundo Especial de Assistência Financeira a Partidos Políticos. Os recursos oriundos do Fundo são aplicados: I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, II - na propaganda doutrinária e política, III - no alistamento e campanhas, IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política (se, ao final da campanha ocorrer sobra de recursos ou de bens estimáveis em dinheiro será utilizada na manutenção da entidade - Lei 9.504/97).

Na Europa que adota o sistema misto, o apoio privado não só é permitido como incentivado, assim em outras nações. Espanha e França impõem limite máximo para doações, Irlanda e Canadá, não. Em outros exige-se a publicidade dos donativos acima de certa quantia (Grécia, Itália). No Japão a doação a candidato ou partido requer a revelação de todas as contribuições acima de 8 mil dólares e proíbe que um único partido dê a qualquer político mais de 12 mil dólares ao ano. Na Alemanha, as doações acima de 20 mil marcos devem ser declaradas e a publicação dos gastos eleitorais (nos meios de comunicação não oficiais) é vista sob garantia da transparência da vida pública e do direito do cidadão a estar devidamente informado das atividades financeiras de seu candidato e Partido. No Canadá, o Diretor Geral de Eleições divulga, obrigatoriamente, nos jornais oficiais, resumo das contribuições recebidas e gastas, mês a mês; não há limite no montante de doações em dinheiro, bens ou serviços, mas acima de 100 dólares exige-se a declaração do nome do doador. Já nos países escandinavos é proibido qualquer controle público da utilização dos recursos financeiros dos partidos (Suécia).

Quase todos os países pesquisados e de sistema misto têm regras reguladoras que podem definir o grau de intensidade das normas e tipos, órgãos de controle, prestação de contas, punições. México, Brasil e Equador adotam o modelo das muitas normas e até rígidas - porém com sanções mínimas, tidas como de pouco efeito. Panamá tem somente normas gerais e poucas sanções. No Uruguai, cujo índice real de participação dos eleitores no processo eleitoral chega a 92%, o mais alto do mundo, (a média fica em torno de 60%), as regras são escassas (não passam de 10 itens). Guatemala praticamente não prevê nenhuma sanção. Nicarágua, Venezuela e Paraguai estipulam sanções pesadas e com privação da liberdade. Quanto ao controle de contas, na América Latina este recai quase sempre sobre os organismos eleitorais, mas seus departamentos de auditoria interna contam ainda com pouquíssimo crédito, baixos recursos financeiros, técnicos não totalmente capacitados para a relevante e difícil tarefa. Em Macau (hoje unidade administrativa especial da China) a tarefa compete exclusivamente à Comissão Eleitoral Territorial, em Moçambique ao Secretariado Técnico Eleitoral, nos Estados Unidos a jurisdição é exclusiva da Comissão Federal de Eleições. Na Alemanha a fiscalização é feita primeiro por auditor independente que entrega o relatório ao Presidente do Bundestag (Parlamento), sendo que, ao Tribunal de Contas, cabe exclusivamente controlar a aplicação dos fundos públicos. Na Espanha o Tribunal de Cuentas aprecia somente relatório anual mesmo assim detém o controle exclusivo. Na Argentina é feita diretamente aos Juízes Federais com Competência Eleitoral de cada distrito. Na Costa Rica e Nicarágua, a fiscalização passa pela Contraloría General de la República. Em Portugal, o controle passa pela Comissão Nacional de Eleições mas cabe ao Tribunal Constitucional apreciar a regularidade das contas. Em Porto Rico a normatização, fiscalização e auditoria dos fundos públicos competem ao Departamento de Hacienda e à Comissão Estatal Eleitoral cabe a fiscalização dos fundos privados. Na Guatemala e Panamá, a prestação de contas restringe-se às subvenções públicas. Na Bolívia a missão fica a cargo dos órgãos partidários e contadores independentes. El Salvador e Uruguai não têm na sua legislação a obrigatoriedade da prestação de contas. No Brasil a fiscalização das contas partidárias é efetuada pela Justiça Eleitoral em nível nacional e regional e, pelo Juízo Eleitoral nos níveis municipais.

Em recentes Encontros Internacionais promovidos no Brasil, como o I Congresso Internacional de Direito Eleitoral e Partidário/Forum Mundial (Curitiba, 1999) e o Foro Interamericano de Instituciones Electorales y Políticas (Florianópolis, 2000), Dr. Daniel Zovatto (International Idea, Suécia) discorreu, baseado em sólidos dados, sobre a progressiva perda de prestígio da política na América Latina - e como a independência partidária hoje se encontra

ameaçada pela crescente necessidade de (muito) dinheiro. Desta forma, claro, o financiamento via União cresce de importância, como forma de manter as atividades político-eleitorais sob controle e aparentemente livre dos abusos que vêm sendo praticados. Talvez seja esta a tentativa que se pretende fazer no Brasil.

Pergunta-se, no entanto: afastando-se o modelo de financiamento misto pelo implante de exclusivo financiamento público no sentido de evitar a corrupção visível ou invisível, teria isto reflexo em quesitos que interessam aos organismos eleitorais, tais como abstencionismo dos votos (Colômbia, Venezuela, El Salvador, Haiti); desmotivação dos jovens eleitores (Brasil); aumento dos votos em branco e nulos (América Latina); diminuição na identificação e filiação partidária (Europa, EUA, Brasil)? Possivelmente não. O clientelismo e o corporativismo permaneceriam iguais embora sob outras capas e modelos. A brecha entre cidadão e político continuaria a mesma.

Pergunta-se mais: se as tendências hoje evidenciam que nos países da Europa a ênfase é para o incentivo (controlado) das doações privadas e dentro do modelo misto, por quê, o Brasil, parece transitar em contrário? Ainda que não exista modelo ideal em sua totalidade, debatedores do Fórum Mundial/99 e Foro Interamericano/2000 pronunciaram-se a favor da manutenção do sistema misto, adotado na Bolívia, Nicarágua, Venezuela e Portugal (mesmo após a reforma constitucional de 1999), Uruguai, Guatemala, Estados Unidos, Honduras, Áustria, Itália, Alemanha, França, Países Baixos, Bélgica, Canadá. Por que no Brasil isto está sendo posto de lado, ainda que a exclusão das doações seja apenas para "ano de eleições"? Não seria para escapar, em ano não eleitoral, do controle e auditoria da Justiça Eleitoral, que está em ritmo célere de aperfeiçoamento?

Bem salientou António Costa, Ministro da Justiça em Portugal: "Um novo sistema de financiamento dos partidos só será eficaz se a democracia partidária vier a ser revitalizada."(7)

Para revitalizar os Partidos, urge que parte da renda oriunda ao menos do fundo público venha a ser utilizada - efetivamente -, para promoção de campanhas de educação partidária (agentes, dirigentes, filiados). Na Argentina, pelo Decreto 1378/1999, 20% do Fundo Partidário devem ser creditados a estudos e capacitação dos dirigentes partidários, quando o montante a ser recebido por um Partido vier a ultrapassar a soma de 6.000 pesos. Na Bélgica cada partido designa uma associação destinatária dos apoios estatais. Finlândia e Holanda destinam subvenção anual às organizações partidárias de mulheres e jovens. Nos Países Baixos, o subsídio vai para institutos de investigação e de educação e às juventudes. No Brasil, se, ao final da campanha ocorrer sobra de recursos ou de bens estimáveis em dinheiro será utilizada na manutenção de Institutos e Fundações de cunho educativo, mas nunca sobra nem o destino de outros recursos é visível, com raras exceções. Disse Zovatto: "El establecimiento de esta modalidad es transcendental para el fortalecimiento democrático de los partidos y para asegurar el funcionamiento permanente de los mismos, a través de incentivos que les permitan trascender las características de meras maquinarias electorales."(8)

No Peru, segundo a Constituição, os Partidos devem criar Consejos de Controle Ético e se não expedirem os respectivos Códigos de Ética Política, perdem a personalidade jurídica. A lembrar que: "Los mecanismos contables y administrativos para la fiscalización de recursos a los partidos políticos serán insuficientes si no existe la presencia fortalecida de la ética en la práctica política."(9)

Ao pesquisar para este trabalho cerca de 42 países, a intenção foi proporcionar uma visão comparada, para se saber a quantas anda o Financiamento de Partidos e Campanhas, ainda que seja um nada em meio às tantas leis em vigor e principalmente para que mais outros ao tema se dediquem. Enquanto no Brasil pouco se pesquisa e compara, pode-se garantir não ser esta a praxe nos demais países da América Latina, que promovem Seminários, Jornadas, Encontros, Reuniões e trocam entre si e com quem mais queira estudos bem atualizados.(10)

A lembrar o quanto falta a nós, brasileiros, ainda, brigar pelo efetivo implante de mecanismos de motivação, ou seja, ensinar ao cidadão a ter consciência participativa nos

processos eleitorais, visando ao fortalecimento da democracia (Moçambique, Canadá, Austrália, México). O quanto falta desenvolver nos jovens a cultura política ainda nos bancos escolares de segundo grau e prosseguindo em meio às atividades universitárias (Paraguai e Canadá: Parlamentos para Jovens). O quanto falta envolver crianças em projetos similares porque serão futuros eleitores e líderes políticos (Portugal: Parlamento para Crianças e Jovens). E se há dúvida que o assunto tenha relevância na atualidade, recorde-se : na Europa a idade média da população é de 36 anos, na África 22 anos. Na América Latina a média é de 27 anos, e ao se levar em conta a soma de 520 milhões de pessoas, os jovens representam um total de 160 milhões. E mais: no ano 2050, cidadãos latino-americanos ainda em ano tão tardio representarão 100 milhões com menos de 15 anos.

NOTAS

(1) CORDERO, Luiz Alberto: Sistemas Electorales y Financiamiento - in Conferência el Financiamiento de las Campañas Electorales - Memória, Caracas, 1998, p.36.

(2) CASTANO, Gabriel: La Reglamentación de la financiación de Partidos Políticos y Campañas en Agenda de Gobernabilidad Democrática - in. ob.cit., p.98.

(3) Jornal do Senado Federal. Brasil. Comissão. 23/11/2000.

(4) ZOVATTO, Daniel G. Handbook on de Funding of Political and Electoral Campaigns: Paper on Latin America. February 2000.

(5) COSTA, António: Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais. I Congresso Internacional de Direito Eleitoral e Partidário - Forum Mundial. Curitiba, 1999.

(6) LOPEZ- PINTOR, Rafael: Electoral Bodies as Institutions of Governance. United Nations Development Programme, 1998.

(7) COSTA, António, ob. cit.

(8) ZOVATTO, Daniel. Conferência de Abertura, Foro Interamericano, Florianópolis, 2000.

(9) Conclusões Painel 1: Financiamento. Forum Mundial, Curitiba, 1999.

(10) Os 24 países que se fizeram representar no Forum Mundial de 1999 e Foro Interamericano de 2000, deixaram livros e documentos que foram distribuídos entre 500 participantes; desde lá, tem sido intensa a correspondência e troca de materiais de pesquisa eleitoral, além de consultas por esta autora às páginas da Internet ou via e.mail em relação a outros 40 países.