

# Quem Paga a Democracia?

José Tavares<sup>1</sup> e Paulo Ferreira<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Ph.D, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

<sup>2</sup>Ph.D, Massachusetts Institute of Technology, USA

Quem precisa da bolsa de valores! Vejamos: Entre 1991 e 1997 as indústrias do açúcar e do amendoim nos EUA contribuíram o apreciável montante de \$14.2 milhões de dólares (cerca de 3 milhões de contos) para campanhas políticas. Estas mesmas indústrias beneficiaram em seguida de medidas proteccionistas que excluíram os seus mercados da concorrência internacional. O benefício, traduzido em preços mais elevados, foi de cerca de \$1.6 biliões de dólares por ano, o que corresponde a um retorno superior a 100 por cada dólar investido. O investimento em influência política é, portanto, muito rentável, dificilmente igualado por outras actividades, com ou sem “internet bubble”. Estes números, divulgados pelo grupo de cidadãos americanos “Commoncause”, baseiam-se em dados públicos, acessíveis a todos. Tal acessibilidade de informação não tem sido possível em Portugal. Neste país em plena crise de regime político que gera uma abstenção eleitoral superior a 40 por cento, o financiamento dos partidos pauta-se pela complexidade e pela dissimulação. É tempo de mudar. E em lugar de uma independência abstracta mas fictícia dos partidos face aos interesses económicos, reformemos o sistema na direcção de multiplicar as dependências e garantir a transparência.

A questão do financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais permanece aberta em Portugal, apesar das várias alterações legislativas da última década (ver António Costa, <http://www.map.gov.pt/partidos>). A lei 72/93 constituiu o primeiro documento regulando o sistema de financiamento. Previa, além do apoio financeiro do Estado aos partidos e dos donativos de pessoas singulares, a subvenção estatal aos partidos para as despesas de campanha. Permitia também às empresas privadas e pessoas singulares estrangeiras a atribuição de donativos e obrigava à auditoria das contas de campanha por parte da Comissão Nacional de Eleições. A lei 27/95 introduziu duas alterações. Exigiu aos partidos a discriminação do seu património imobiliário e das doações pelas empresas privadas, contas estas a publicar no Diário da República. Em segundo lugar, dotou o Tribunal Constitucional de capacidades para a contratação de empresas de auditoria com vista à supervisão das contas anuais dos partidos.

Apesar da introdução destas leis, permaneceram sérias lacunas e incongruências no modo de financiamento dos partidos e campanhas eleitorais. A primeira questão relacionava-se com a dificuldade em separar as contas gerais dos partidos das contas de campanha. Outra questão importante prendia-se com o baixo rácio “limite total de donativos/ máximo de donativo por empresa” requerido (cerca de 10), que incentivava a dependência dos partidos de um número relativamente pequeno de instituições.

Finalmente, não existia nenhum dispositivo capaz de titular por cheque os donativos das empresas privadas, nem limite quanto aos donativos em espécie.

Como resposta a estas deficiências surge a lei 56/98. Esta revisão obriga a separação das contas de campanha das contas gerais do partido, exige a discriminação detalhada da angariação de fundos, confere benefício fiscal aos doadores pelos donativos efectuados, prevê o processo-crime para os responsáveis pelos donativos ilegais e consagra a subvenção estatal aos partidos com um número de votos superior a 50 mil. A lei 56/98 foi, porém, “sol de pouca dura”. No Outono de 98, surgiam indícios de corrupção na Junta Autónoma das Estradas ligados ao financiamento dos partidos. Instalava-se, de novo, a desconfiança.

Este clima de suspeição relançou o debate sobre o financiamento dos partidos. As ultimas propostas de reforma tomaram varias formas. O PS propôs incluir entre os donativos legais os feitos em espécie ou empréstimo, reduzir as despesas de campanha, aumentar a penalização aos financiamentos ilícitos e obrigar a utilização da banca para qualquer transacção de financiamento superior a um limite mínimo (um salário mínimo para os donativos e meio salário mínimo para os pagamentos). O PSD defendeu a proibição de donativos pelas pessoas colectivas, a redução das despesas de campanha (excepto as relativas às eleições autárquicas), o acesso público às contas bancárias dos partidos e a titulação de todos os donativos por cheque. Além disso, procurou introduzir sanções criminais para financiamentos ilegais e a produção de relatórios de auditoria das finanças partidárias, a arquivar no Tribunal Constitucional. O PC propôs também o fim do financiamento por pessoas colectivas e limites mais baixos para as despesas de campanha (excepto aquelas relativas às eleições regionais e autárquicas). Por último, o PP propôs avançar com a ideia da fiscalização das contas dos partidos pela Inspeccção Geral das Finanças, e, tal como o PSD e o PC a proibição de donativos por empresas privadas.

Como se verifica pela discussão acima, o conflito fundamental que subjaz a questão do financiamento político centra-se no dualismo “um homem, um voto” das democracias “ideais” e o “um escudo, um voto” que domina a realidade. Ambas as contagens, de pessoas e de escudos, podem actuar em prol de interesses legítimos que o sistema político deve representar. Mas só se poderá evitar que o poder dos escudos se sobreponha ao dos cidadãos se existirem critérios exigentes de transparência. A complexidade do sistema actual inibe consideravelmente a transparência. Para quê distinguir financiamentos de campanhas de financiamentos de partidos, eleições legislativas de eleições regionais ou autárquicas, pessoas singulares de pessoas colectivas?

Os princípios essenciais de um sistema de financiamento dos partidos ético e realista são fáceis de enumerar. Em primeiro lugar o **pluralismo** pela desconcentração das despesas. Devem criar-se mecanismos para financiar os partidos pelo maior número de contribuintes possível, por exemplo impondo limites máximos às contribuições de cada indivíduo ou empresa. Deve-se, além disso, permitir que grupos organizados de cidadãos (por exemplo associações) contribuam legalmente para partidos e candidatos

específicos. Não há razão para discriminar contra grupos organizados de cidadãos relativamente a grupos organizados de produtores, ou seja, as empresas. Um segundo princípio é o da **razoabilidade**. É necessário impor a cada partido despesas máximas, que impeçam uma espécie de “corrida aos armamentos” despesista. Distinções entre despesas de campanha e não-campanha, eleições regionais ou autárquicas, são relativamente secundárias em relação à necessidade de um limite global que seja cumprido. Por fim, não há sistema éticamente eficaz que não tenha como pilar a **transparência**. A obrigação de registo e publicação pelos partidos da origem e destino dos seus fundos é a medida central de qualquer reforma séria. Este é o primeiro passo para que grupos de interesses prejudicados por acções indevidas e a própria imprensa possam depois publicitar abusos e irregularidades, desencorajando desvios no futuro. Mas este sistema transparente só revelará a verdade dos números se existir uma criminalização clara e directa de quem encobrir qualquer financiamento. Na era da informação e da internet, não se pode desculpabilizar comportamentos duvidosos sob o pretexto de “dificuldades de informação e contabilização”.

Nas sociedades democráticas quem paga tende a ver os seus desejos satisfeitos. Mas tal princípio tem de ser cuidadosamente aplicado no sistema político, sob pena de o perverter irremediavelmente. Em democracia, devemos antes multiplicar o número dos que pagam e a pluralidade de interesses que representam. O pluralismo de donativos, a razoabilidade dos montantes nas despesas de campanha e a transparência do processo de financiamento constituem os vectores fundamentais na aproximação dos cidadãos à vida democrática, no afastamento de suspeições de corrupção política e, de uma forma geral, na revitalização da confiança nos governos.

Não nos iludamos. A reforma do sistema de financiamento dos partidos em Portugal exige um pacto de coragem entre todos os envolvidos. Coragem porque o actual sistema de financiamento terá que ser visto como um alicerce para um sólido sistema democrático e não como uma mera resposta a questões de circunstância, visando manter o “status quo”. Como diz um velho provérbio indiano – “Depois de se montar um tigre, o mais difícil é desmontar”.