

Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES G. HAINES

(Prof. de Ciência Política da Universidade de Califórnia)

e

BERTA M. HAINES

(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

CAP. XI — II PARTE

FUNDOS E DESPESAS DOS PARTIDOS

PARA manter em funcionamento uma organização partidária complexa e ampla, é necessária uma boa quantidade de dinheiro. A tarefa de obter fundos suficientes para financiar as atividades políticas constitui um dos mais sérios e complexos problemas do govêrno democrático. Disse Oswald Splender, o erudito alemão, que a democracia “é uma equivalência entre o capital e o poder político”. Relativamente à questão das finanças do partido surgem algumas questões: qual deverá ser a fonte dos recursos financeiros do partido e até que ponto deve se dar publicidade aos meios empregados para obter dinheiro? Qual a responsabilidade que cada membro tem para com a direção e os financiadores do partido? Podem os partidos políticos servir de melhor maneira os interesses de uma democracia e ser responsável perante a massa do partido quando o seu financiamento depende de alguns indivíduos ou de determinados grupos que só querem do govêrno favores e concessões especiais?

Pelo atual sistema de levantamento de fundos, entre as principais fontes estão as contribuições feitas voluntariamente por meio de subscrições de seus membros ou de emprêsas e corporações que não estão proibidas de fazê-lo pela lei. Ocorrem desrespeitos a essas proibições quando os elementos das corporações individualmente prestam assistência financeira aos partidos políticos. Várias contribuições são feitas aos ocupantes de altos postos e aos candidatos, especialmente nas campanhas políticas estaduais e locais, por grupos de interesses especiais como os das emprêsas que exploram serviços de utilidade pública, os fornecedores e várias emprêsas e grupos que pleiteiam a proteção do govêrno. Quando há uma forte máquina política bem montada, grandes somas vêm sempre das mãos dos membros dos grupos que têm interesses especiais. São êsses que oferecem oportunidade para a corrupção política e as chicanas.

Outras contribuições têm sido feitas aos fundos dos partidos pelos que são beneficiados pela política advogada pelas agremiações partidárias e

que é posta em prática pelo govêrno. Essas políticas gerais do govêrno podem ser a de altos ou baixos impostos, de contrôle severo ou liberal das corporações que pleiteiam proteção oficial. Tem-se tentado regular o financiamento dos partidos, pelo menos em parte, por meio de pequenas contribuições de todos os seus filiados; mas estas são em geral substancialmente suplementadas pelos grandes donativos de um pequeno número de indivíduos ricos e especialmente interessados. As contribuições ocasionalmente são feitas pelos últimos, até mesmo aos dois grandes partidos americanos quando precisam dos favores de ambos.

O que pode ser perfeitamente considerado como despesa legítima dos partidos políticos exige grandes somas. As despesas do partido têm aumentado aos saltos nos últimos dez anos. A manutenção das sedes da agremiação em todo o país, a impressão e distribuição das circulares e cartas, o custeio do anuário do partido; o pagamento do pessoal por êle empregado, os assistentes, o pessoal de escritório, os locutores, a utilização do rádio, tudo isto e muitas coisas mais que implicam em despesas, significam escoadouros de muito dinheiro. As maiores despesas dos partidos são, porém, as que fazem com as campanhas eleitorais realizadas em todo o país, nos Estados e nas unidades locais. O montante gasto nessas campanhas naturalmente atinge a cifras mais elevadas quando se trata de eleição presidencial. Elas subiram dos \$25.000 e \$100.000 gastos com a eleição de Buchanan e Lincoln, respectivamente, para os \$4.309.829.58 gastos pelos dois principais partidos americanos nas campanhas de 1932, que foram consideradas campanhas econômicas. Tendo em vista o custo das campanhas eleitorais em disputa da Presidência da República, campanhas estas realizadas entre a da eleição de Lincoln e a de 1932, pode-se mesmo considerar a última como uma campanha de moldes e custos pelo menos moderados.

As enormes despesas dos partidos políticos e os correspondentes donativos vultosos feitos por algumas pessoas e aceitos pelas agremiações políticas para garantir o sucesso de suas campanhas, a manutenção de suas sedes, a concessão de gratificações aos que trabalham fielmente para o partido, o subôrno daqueles que estão dispostos a aceitá-lo, têm provocado críticas e disputado interesse relativamente à coleta, administração e ma-

nipulação das finanças dos partidos. As investigações realizadas pelo Congresso a respeito da maneira por que são eleitos os seus membros teve resultado, tomando-se as necessárias medidas legais para sustar os abusos e a corrupção na coleta e gastos dos fundos do partido.

Leis sobre os processos corruptos — Quase todos os Estados aprovaram leis destinadas a sanar os vários males que acompanham a escolha dos candidatos pelos partidos e a eleição das autoridades públicas e a punir os que infringem essas leis. Entre os processos corruptos que foram objeto da legislação estão o suborno, a coação, a cabala, a falsificação de votos e a contribuição interesseira para os fundos do partido visando exercer influência sobre o legislativo ou as nomeações para os cargos políticos. Entre os dispositivos dessas leis está o da obrigatoriedade de darem os partidos ao público o montante levantado pela agremiação para fins de suas campanhas, a procedência do dinheiro e como foi gasto. As fontes de contribuições e o montante gasto é geralmente registrado com uma autoridade do Estado e podem ser examinados. Na maioria dos Estados é proibido o donativo às autoridades públicas. O montante que pode ser gasto pelos candidatos é, via de regra, limitado, embora seja comum a inexistência de restrições impostas a essas contribuições feitas por amigos e parentes, fazendo-se, geralmente, uma exceção para as despesas pessoais dos candidatos.

Por descobediência às leis onde elas vigoram — em alguns Estados onde os limites não são fixos por estatutos — as despesas atingiram a quase \$3.000.000 em Pennsylvania e mais de \$1.000.000 em Illinois durante a campanha para a eleição de senadores em 1926. Uma proposta interessante foi feita pelo Presidente Theodoro Roosevelt segundo a qual o governo federal devia arcar com as despesas das campanhas eleitorais dos principais partidos nacionais. A única medida material que foi eficiente como meio de melhorar as finanças dos partidos foi a da publicidade que expõe a todos as quantias gastas por partidos e candidatos e por amigos e relações de candidatos e assim tem contribuído para despertar um sentimento público que, sem dúvida, com o tempo, poderá pôr termo ao inescrupuloso financiamento de partidos e candidatos.

Também o Congresso procurou com a promulgação de uma série de estatutos impedir os processos corruptos postos em prática para a eleição de autoridades federais. O *Pendleton Civil Service Act* de 1883 proíbe que os detentores de cargos públicos ou candidatos a esses cargos façam contribuições e a lei de 1907 procurou colocar sob controle as contribuições das empresas para os fundos de campanhas eleitorais. Em 1925 foi aprovado um *Federal Corrupt Practices Act* que especifica em detalhes a publicidade que deve ser dada ao montante das despesas das campanhas eleitorais e como foram elas feitas e determina que os nomes dos contribuintes devem ser publicados. Dispõe sobre a apresentação de

uma exposição financeira ao chefe da Secretaria da Câmara dos Representantes e ao Secretário do Senado. O montante que pode ser gasto pelos candidatos é limitado pela lei que também mantém a proibição de contribuição feita pelas corporações.

O controle que o Congresso pode ou exerce sobre as despesas feitas pelos partidos, comitês e candidatos é, materialmente, enfraquecido desde que sua jurisdição só pode atingir a questão de realização das eleições e não os métodos de escolha de candidatos pelos partidos. Pelo menos assim foi dito na decisão firmada pela Suprema Corte dos Estados Unidos com os votos de quatro contra cinco, sobre o caso de Newbury em 1921. O quinto juiz que votou, fê-lo com reservas por não estar certo a respeito da competência conferida ao Congresso pela Décima Sétima Emenda para controlar a escolha de candidatos ao Senado. No presente, pelo menos, a regulamentação das eleições primárias e as medidas de prevenção contra os processos corruptos ficam a cargo dos Estados. Esta situação poderá continuar indefinidamente? A Suprema Corte modificará um dia sua decisão? A opinião pública acabará exigindo que se emende a Constituição conferindo-se, então, ao Congresso o direito explícito de exercer o seu controle sobre o processo de escolha de candidatos e, também, sobre a eleição de seus próprios membros? Estas são perguntas que só o futuro pode responder!

Depois do julgamento do caso de Newbury, alguns Estados aplicaram a interpretação do judiciário para atender suas próprias conveniências. Texas tomou medidas para restringir o direito eleitoral dos homens de cor e criou, assim, um conflito entre a União e os Estados no que pese o cumprimento do disposto na Décima Quinta Emenda.

O ELEITOR

A luta com o objetivo de estender a base do sufrágio que não se desenvolveu no correr do século dezenove, mas que se ampliou bastante no vinte, pressupõe que o êxito, ou pelo menos uma maior conquista, do sistema democrático depende do sufrágio universal dos adultos — que o governo do povo e para o povo será de fato alcançado por meio da manifestação de sua vontade pelo voto. Como consequência da extensão do direito de sufrágio a todos os cidadãos adultos, sem levar em conta seus bens, sua raça ou seu sexo e com apenas um número limitado de restrições necessárias, houve alarmes e protestos devido a uma pequena porcentagem de candidatos a eleitores que aproveitou a oportunidade oferecida pelo voto para manifestar sua opinião sobre questões de política pública ou sobre a escolha das autoridades do governo. O número de pessoas que não são eleitores tem sido diferentemente estimado entre vinte e cinco e cinquenta ou mais por cento do total de pessoas em condições de votar. Tão grande se tornou a aparente indeferência que o

voto, até então considerado um privilégio ou um direito conferido ao indivíduo como uma salvaguarda contra as injustiças políticas, é tido, agora, como um dever que, na opinião de muitos, deve ser cumprido mesmo por coação.

Tem-se tentado suplicar, adular ou compelir os eleitores a votarem nas eleições, sem levar em conta sua compreensão dêsse dever ou seu interesse pelo que vai fazer, quer seja contra, quer seja a favor. *Venham para a rua os eleitores nos dias de eleição* é o grito de guerra de mais de uma agremiação política. Têm-se feito algumas tentativas com a intenção boa aliás de que, por êsse meio, a compreensão do processo político da democracia acabará conquistando os cidadãos do país. Chegou a tal ponto a idéia do dever de votar que foram até tomadas medidas especiais em alguns países para que o dever de votar seja compulsoriamente cumprido.

Voto compulsório — O voto compulsório, onde existe, é acompanhado de multas e sanções. Parece que êle surgiu pela primeira vez num certo cantão da Suíça, onde, nos séculos dezoito e dezenove, a abstenção sem uma justificativa plausível, era punida com multa. O voto compulsório também vigorou na Bélgica, na Nova Zelândia, na Tchecoslováquia e em outros países da Europa antes das agitações políticas de após-guerra.

Até há pouco tempo, porém, nada se fêz de prático neste sentido nos Estados Unidos. Entretanto, alguns Estados opuseram emendas a suas leis básicas ou incluíram nas mesmas certos dispositivos pelos quais previram meios para compelir os eleitores a exercer o seu direito de voto. Oklahoma, por exemplo, considerou, em 1916, o voto um dever de todo o eleitor devidamente registado, determinando então que qualquer pessoa que deixasse de votar em três eleições consecutivas realizadas em seu distrito, teria seu registo eleitoral cassado. A Assembléia de Dakota recebeu, pela constituição, a competência para arbitrar as penalidades que serão aplicadas aos eleitores legalmente qualificados e que não comparecerem às eleições, não aprovando, porém, aquela assembléia qualquer lei que regulasse a matéria. Illinois emprega ainda o singular sistema de só sortear jurados entre as pessoas que não são eleitores. Provavelmente, a medida mais significativa tomada com respeito ao voto compulsório foi a de Massachusetts, com a emenda constitucional pela qual a "Côrte Geral terá competência para determinar a compulsoriedade do voto, preservando-se, porém, o direito de sigilo". Outros Estados puseram em evidência o problema do voto compulsório mas os projetos a respeito têm sido rejeitados por não ser considerado êsse voto meio hábil de aumentar o número e o interesse dos votantes.

O movimento no sentido de compelir, pela lei, os indivíduos legalmente qualificados a exercerem o direito de votar, a cumprirem o dever manifestando sua opinião por meio do voto, pode, perfeitamente, ser discutido. A compulsão não cria, necessariamente, no cidadão o interesse pela

votação. Estudos e investigações contribuem para apagar a impressão de que o descaso pelo voto está restrito às classes abastadas e instruídas. Verificaram, ao contrário, que êle é maior entre os pobres, ignorantes e menos informados a respeito de política. Verificou-se, também, com êsses estudos feitos em vários setores do país, que o número de pessoas que participam das eleições é proporcionalmente menor nos centros mais densamente povoados do que nos distritos rurais.

A questão importante parece que não é tanto a do eleitor se abster de votar, mas, sim, a de descobrir os motivos do não cumprimento de um dever político como é, agora, considerada a função de votar. E' preciso, também, que se decida se é mesmo conveniente obrigar os indivíduos a votar ou se é melhor exercer apenas certa influência sôbre os mesmos para que êles votem, indivíduos êstes que, muitas vêzes, podem não estar interessados ou não estar em condições para desempenhar a função de eleitor.

Entre outras razões de abstenção, estão as de doença, de não se ter direito de votar por não residir no local da eleição por tempo previsto pela lei e a de distância a que se encontra o eleitor do local da eleição. Conseqüentemente, muitos eleitores não podem, muitas vêzes, votar nos dias marcados para o pleito da maneira habitual. Esta dificuldade é, em parte, sanada com o processo de voto de ausentes. Para impedir a inevitável cassação de direitos dos indivíduos que, por causa da natureza de suas ocupações ou devido à doença não podem votar, êsse sistema foi introduzido na maioria dos Estados. Em 1896, Vermont aprovou uma lei sôbre votação de ausentes. Kansas adotou lei semelhante em 1901 e North Dakota em 1913. Surgiram, posteriormente, outras leis a respeito, seguindo, com algumas variações, o esquema traçado pelas de Kansas e Dakota. A primeira limita o voto de ausente exclusivamente para aquêles que estão ausentes do distrito eleitoral em que estão registados, mas que continuam dentro do Estado. A lei de Kansas apresenta defeitos óbvios, inclusive o da falta de sigilo; o eleitor só pode votar nos candidatos estaduais e nacionais porque êle não pode conhecer os candidatos locais de um distrito que não é o seu. Além disso, as cédulas só podem ser contadas vários dias depois das eleições. No plano de North Dakota são previstas cédulas especiais para a votação de ausentes, cédulas estas que são remetidas ao auditor do condado que por sua vez as remete às autoridades eleitorais competentes em tempo para serem contadas no dia da eleição. As modificações dêsse dois tipos de voto de ausente nos Estados que adotaram o sistema, incluem requisitos especiais quanto ao tempo, lugar e maneira de votar e, também, quanto ao sigilo, aos candidatos a serem eleitos e ao objeto da votação.

Outras dificuldades e inconvenientes são os relativos aos requisitos de registo, às eleições frequentes e ao uso do sistema de eleger-se numa só cédula candidatos a muitos cargos. A complexidade da vida moderna, tanto pública quanto

privada, aliada aos complicados processos eleitorais, contribuem para arrefecer o desejo de muitos indivíduos de votarem no dia da eleição. Alguns eleitores, freqüentemente, acham que é uma futilidade votar por causa da má reputação de que goza a política e muitos desses, quando filiados aos partidos minoritários, não têm esperança de influir no resultado dos pleitos e por isso se abstêm de votar. O interesse pelos negócios públicos não pode ser muito forte ou ativo a não ser quando é de natureza pessoal. Alguns estudiosos da política acham que não vale a pena tentar despertar esse interesse onde ele, naturalmente, não existe. A função primordial do voto, dizem, é a de protesto. Nesse caso, pode ser usado pelos que estão vital ou pessoalmente interessados pelos resultados das eleições. Quando chega a ocasião propícia, um número considerável de eleitores participará da eleição porque deseja conseguir a necessária defesa contra uma opressão indébita. Esse ponto de vista pode ser debatido, porém, no que pese o fato de ter ou não valor prático o uso do voto, de poder ou não esse instrumento ser empregado para aprovar ou desaprovar uma medida qualquer ou de servir ou não como meio de protesto.

Qualquer que seja a razão da existência de uma porcentagem tão elevada de abstenções, parece que é mais aconselhável promover a reforma dos processos adotados pelos partidos e, também, pelos eleitores, de modo a simplificar a eleição e ativar o interesse do eleitorado em vez de tentar-se diminuir aquela porcentagem por meio do suborno, da propaganda e da compulsão. Podia-se conseguir muita coisa se o presente sistema fôsse substituído pelo de legenda, se as eleições federais fôssem separadas das estaduais e locais, se as autoridades públicas de nível inferior fôssem selecionadas pelo sistema do mérito e se as eleições fôssem menos freqüentes, girando os debates em torno de uma política perfeitamente definida e não de pessoas como freqüentemente acontece no momento. A falta de interesse e a indiferença geral que existe agora poderia ceder o seu lugar a um maior interesse pelos pleitos eleitorais, podendo-se mesmo estimular, paulatinamente, o interesse mais vivo e mais sincero pela política por meio da educação do povo sobre questões públicas e princípios de civismo.

Partidos Políticos e Democracia — De acordo com o conceito dos gregos antigos, a democracia está subordinada a uma questão de tamanho do grupo social, tamanho esse necessário para que todos possam ouvir e participar dos debates públicos e manifestar a sua opinião política. O governo democrático no moderno sentido da palavra não está, porém, sujeito à questão de área em virtude de adoção do sistema de representação. Os membros das assembléias legislativas são escolhidos para que falem e ajam politicamente em nome do povo de uma determinada área de governo. A escolha desses representantes passou a ser uma das principais funções dos partidos políticos que sanaram, assim, a lacuna existente entre

o eleitorado e os órgãos governamentais que determinam os rumos da política pública.

Na criação e desenvolvimento de um órgão destinado a desempenhar essa função, éle próprio, devido à sua organização complexa, controlado, freqüentemente, por sinistras influências, perdeu suas características essenciais de governo democrático. A democracia, no sentido grego, foi definida como governo pelo debate; mas quando a troca de idéias é impossível e quando a política governamental e a escolha de candidatos aos cargos públicos estão nas mãos de grupos facciosos, a responsabilidade pessoal e a participação no funcionamento do governo passa a ser coisa impossível. E' perfeitamente possível que o interesse que leve o indivíduo a discutir as questões de governo não seja suficientemente forte, a não ser o daqueles que desejam que o governo satisfaça seus propósitos pessoais. Essa falta de interesse pode ser provocada não tanto pela apatia ou inércia geral do eleitorado como pela verificação da inutilidade ou da futilidade do esforço em face do poder altamente centralizado agora exercido pelos líderes partidários, pelas agremiações e pela máquina política.

A democracia nos tempos modernos só pode, porém, funcionar com o emprêgo dos partidos políticos e do sistema de representação. O que fazer para que esses instrumentos sirvam ao eleitorado de modo que a democracia não seja uma simples denominação? Um dos métodos mais eficientes de controlar o funcionamento antidemocrático dos partidos políticos seria talvez o da modificação total do processo de administração das finanças das agremiações políticas. Enquanto estas dependerem dos donativos verdadeiramente vultosos de particulares para atenderem a suas necessidades financeiras, donativos esses feitos justamente por aqueles que pleiteiam privilégios especiais ou a própria eleição, o seu controle ficará sob o domínio dos grandes doadores. Se a massa dos filiados exercesse influência sobre as atividades dos partidos, parece que os encargos de seu financiamento deveriam ser proporcionalmente divididos entre os que os integram. Como poderia então ser responsabilizado o eleitorado pelo apoio que empresta? Como seria possível obrigar as agremiações e os líderes políticos a agirem no interesse do povo? Os processos corruptos e ilegais que acompanharam o desenvolvimento dos partidos precisam de um corretivo. Têm-se tomado algumas medidas visando a coibir essas práticas nocivas; muito, porém, ainda está por fazer. Têm-se feito sugestões para que se imponha uma regulamentação *extra* às eleições e para que se aprove uma emenda que ponha sob o controle do Congresso a escolha dos candidatos e as próprias eleições. Tem-se advogado a tese de que as eleições locais e federais devem ser separadas para que o processo de votar possa ser mais fácil e para que seja adotado com vantagem um sistema democrático de representação.

As limitações dos partidos políticos representam, em larga margem, as deficiências das normas políticas e sociais do povo que controla o governo. Só se pode esperar que uma democracia, baseada no princípio de representação, funcione satisfatoriamente se a idéia de representação implicar em aumento da educação política do povo e se criar, no eleitorado, uma maior disposição para procurar informar-se e para decidir em questões de importância política. Poderiam os partidos políticos, responsáveis perante os seus filiados em geral e não perante o pequeno grupo de seus financiadores, cooperar com os órgãos de educação visando a despertar mais do que agora desperta o interesse e a discussão dos problemas políticos e fazer com que se tomem medidas de acordo com uma diretriz que seja mais benéfica para a maioria do eleitorado.

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

SAIT, E.C. — *American Parties an Election* (D. Appleton — Century Company, Inc., 1937).

MERRIAN, C.E. e Gornell, H.F. — *Non-Voting: Causes and Methods of Control* (University of Chicago Press, 1924).

CRAWFORD, Finla Goff — *Readings in American Government* (F. S. Crofts & Co., 1933) edição revista, cap. XVII.

KENT, F.R. — *The Great Game of Politics* (Doubleday, Doran & Company, Inc., 1924) Caps. XXIX e XXX.

HOAG, C.G. e Hallett, G.H. — *Proportional Representation* (The Macmillan Company, 1926).

GOSNELL, H.F. — *Why Europe Votes* (University of Chicago Press, 1930).

HANIS, Joseph P. — *Registration of Voters in the United States* (The Brookings Institution, 1929).

"A Model Election Administration System", *National Municipal League* (1930) Vol. XIX, pág. 629.

(Fim do Capítulo XI)

(continua)