

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



EXEMPLOS INTERNACIONAIS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO DE JUVENTUDES PARTIDÁRIAS

Márcio Nuno Rabat

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política
História, Relações Internacionais

ESTUDO

MAIO/2011



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



© 2011 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

EXEMPLOS INTERNACIONAIS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO DE JUVENTUDES PARTIDÁRIAS

Márcio Nuno Rabat

Introdução.

O presente estudo coleta e organiza informações sobre experiências nacionais de financiamento público dirigido aos setores de juventude dos partidos políticos. A pesquisa sobre o tema revelou que, em vários países, o Estado proporciona recursos financeiros a entidades de juventude, de molde a estimular a participação juvenil em atividades culturais, sociais e políticas. O financiamento, além de indicar reconhecimento de que a juventude tem o que dizer sobre o funcionamento da sociedade em que vive, justifica-se também pela convicção de que a participação constitui um elemento formativo para os jovens, como fica claro nos documentos encontrados sobre a matéria.

No que toca especificamente ao financiamento de juventudes partidárias, trataremos dos casos da Alemanha, da Holanda e, principalmente, da Noruega. O primeiro se distingue dos dois últimos na medida em que o financiamento se dá dentro do quadro geral do apoio a entidades de jovens, sendo os setores de juventude dos partidos um tipo de organização a mais. Já a Holanda e a Noruega apresentam formas de financiamento público das juventudes partidárias que se enquadram dentro do apoio estatal especificamente às atividades político partidárias. Aqui, embora os recursos encaminhados para os setores de juventude possam apresentar autonomia frente aos demais recursos encaminhados aos partidos políticos, eles não deixam de se encaixar, prioritariamente, no contexto do financiamento partidário.

Antes de abordar esses três casos, no entanto, vale a pena trazer à luz algumas informações sobre a destinação de recursos públicos para estimular a intervenção social da juventude na Suécia. Mesmo que elas não se refiram ao financiamento de juventudes partidárias propriamente ditas, essas informações darão suporte ao desenvolvimento de considerações iniciais que não deixam de ser pertinentes ao tema.

Suécia.

Um documento, de janeiro de 2007, do governo sueco (Ministério Integração e Igualdade de Gênero – Divisão para política de juventude)¹, serve de exemplo do tipo de abordagem geral comumente dada à questão tratada nesse estudo. O documento esclarece que promover a atuação social voluntária de jovens é promover seu compromisso com a democracia e com a cidadania ativa. De acordo com os dados que apresenta, cerca de quarenta por cento das pessoas com idade entre dezesseis e 29 anos estão envolvidas em algum tipo de trabalho voluntário na Suécia e mais de dois terços são membros de alguma associação². O Estado sueco, por sua vez, aporta recursos a entidades voltadas para a atuação de jovens. O documento faz referência a 23 milhões de euros especificamente reservados para as atividades nacionais de organizações de juventude de diversificada natureza. Trata-se, no entanto, de apenas uma parcela do montante que efetivamente lhes é destinado, pois recursos podem advir tanto de instâncias estatais locais como de fundos dirigidos a programas variados de que as organizações de jovens (mas não apenas elas) também podem participar.

O caso sueco foi chamado à priméria parte deste trabalho porque o material coletado ilustra um tema importante ligado ao financiamento público de entidades da sociedade civil, que é o da autonomia das organizações sociais frente ao Estado. Na Suécia, uma entidade não estatal ocupa lugar importante na coordenação das iniciativas de organizações de juventude. É o Conselho Nacional de Organizações de Juventude Suecas (LSU), fundado em 1948. O Conselho agrupa 82 organizações de vários tipos (estudantis, religiosas, ambientalistas, esportivas), *inclusive juventudes partidárias*. Quase todo o financiamento de suas atividades vem de fontes públicas, sendo um terço através do Ministério da Cultura e/ou do *Board* Nacional para Assuntos da Juventude e os outros dois terços de fundos estatais destinados a financiar projetos de variada natureza. Pois bem, o próprio LSU indica, em seu portal, que nem sempre encontra no governo e em suas agências a compreensão, que a entidade advoga, de que os objetivos de uma organização não-governamental não podem ser determinados pelo governo, mesmo que ela seja financiada por recursos públicos³.

Alemanha.

¹ Disponível em www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/55/74/781c8944.pdf.

² A atuação em organizações juvenis ligadas a partidos não é aquela a que mais se vinculam os jovens suecos. Em primeiro lugar, encontram-se, com alguma folga, as atividades ligadas a esportes. Também são atrativas as organizações estudantis e culturais.

³ O Portal do LSU é www.lsu.se. Para informações em inglês, ver: www.lsu.se/adimo4/Site/LSU/web/default.aspx?p=130&t=h401.

A Lei dos Partidos Políticos (Parteiengesetz) alemã – correspondente, *grosso modo*, a nossa Lei nº 9.096, de 1995 – só trata de maneira indireta do financiamento público destinado às juventudes partidárias. Embora boa parte do texto legal trate do financiamento público e privado dos partidos e dos mecanismos de controle de suas contas, há apenas uma referência às juventudes partidárias. A Lei estabelece um limite máximo de recursos públicos que podem ser destinados ao conjunto dos partidos políticos a cada ano, mas esclarece, no parágrafo 12 da seção 24, que os aportes de recursos públicos às organizações de juventude dos partidos políticos para propósitos específicos, embora devam ser informadas nas prestações de contas dos partidos, são desconsideradas para a avaliação daquele limite máximo. Como não há outras referências à destinação de recursos públicos para as juventudes partidárias na Lei, tudo indica que ela não se dá por via diretamente partidária, mas por outras vias⁴.

Isso não significa que esses recursos não existam e não sejam vultosos. Nos termos do relatório de 4 de dezembro de 2009, do Groupe d’Etats contre la corruption (GRECO), ligado ao Conselho da Europa, as organizações de juventude dos partidos políticos alemães representados no Bundestag (Câmara dos Deputados) são subsidiadas de acordo com as diretivas do Plano Federal para Crianças e Adolescentes, devendo, para tanto, dar garantias de respeitar os princípios da Lei Fundamental quanto ao caráter democrático da atuação juvenil. O relatório afirma que, em 2008, pouco mais de um milhão de euros foram destinados à Junge Union Deutschland (CDU e CSU), à Jungsozialisten (SPD), à Junge Liberale (FDP) e à Grüne Jugend (Bündnis 90/Die Grünen)⁵.

O Ministério Federal para Famílias, Idosos, Mulheres e Jovens (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) patrocina um banco de dados com registro de várias centenas de organizações de juventude alemães⁶. As juventudes partidárias dos partidos com representação no Bundestag encontram-se entre as entidades cadastradas (sob as seguintes palavras-chave: “Youth work, (party) political”, na versão em inglês).

⁴ Também o documento que será usado adiante como referência para o tratamento do financiamento de partidos políticos na Holanda aponta para essa particularidade alemã (“In Germany youth organisations of political parties are eligible for grants under legislation other than political party funding laws” – p. 24). Tampouco foram encontradas informações relevantes sobre um financiamento exclusivo para as juventudes partidária, dentro do contexto do financiamento específico das atividades partidárias, nos estatutos dos maiores partidos alemães.

⁵ Disponível em: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3_Germany_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_Two_EN.pdf) (p. 7, tópico 27 do documento).

⁶ O banco de dados pode ser acessado em <http://kinder-jugendhilfe.org/cgi-bin/showcontent.asp?ThemaID=5000>. Para a versão em inglês, ver http://kinder-jugendhilfe.org/en_kjhg/cgi-bin/showcontent.asp?ThemaID=5000.

Embora não se possa excluir a adoção de algum tipo de financiamento público geral para organizações de jovens, sob a supervisão de um eventual ministério ou secretaria da juventude, que se estendesse às juventudes partidárias, não parece que esse seja o caminho mais simples para que elas sejam diretamente financiadas, com recursos públicos, no Brasil. Mais fácil seria colocá-las diretamente sob o abrigo da legislação eleitoral e do Fundo Partidário, em alguma medida na linha do que já acontece com as fundações partidárias⁷. Para tanto, os exemplos da Holanda e da Noruega são talvez mais úteis que o da Alemanha.

Holanda.

A Lei dos Partidos Políticos (Financiamento) holandesa (Wet subsidiëring politieke partijen, WSPP)⁸, promulgada em 1999, assegura o aporte de recursos públicos para os partidos políticos que tenham participado das mais recentes eleições para o parlamento e obtido pelo menos uma cadeira. O orçamento anual é de cerca de 15 milhões de euros. Trata-se de um montante reduzido para os padrões europeus. A distribuição dos recursos é parcialmente determinada pelo número de filiados que contribuem financeiramente para os partidos. Outro critério é que o partido mantenha um instituto de pesquisa e uma organização de juventude.

A Lei indica as atividades a que os partidos podem destinar recursos de origem pública. São elas: educação política e treinamento; publicidade; contato com partidos irmãos de fora da Holanda; apoio à educação e treinamento realizados por esses partidos; pesquisa política; atividades destinadas a estimular pessoas jovens a se tornarem politicamente ativas; recrutamento de membros; atração de não membros para atividades legitimamente financiadas com recursos públicos; recrutamento, seleção e treinamento de agentes políticos; campanhas eleitorais. O elenco de atividades já ilustra a relevância do elemento “formação política” como justificativa para o financiamento público de partidos.

A Lei (WSPP) prevê explicitamente o uso de recursos de origem estatal com organizações de juventude (assim como com institutos de pesquisa). O partido pode estabelecer uma organização política da juventude, com a qual estipula um contrato de subvenção. Essa organização deve estar engajada, exclusiva ou principalmente, em atividades destinadas a estimular a participação de pessoas jovens no processo político e deve

⁷ Lei nº 9.096, de 1995, art. 44: “Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: (...) IV – na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido”.

⁸ As informações a respeito do financiamento de partidos políticos na Holanda foram retiradas de publicação do Algemene Rekenkamers, correspondente, naquele país, ao Tribunal de Contas da União no Brasil. A versão em inglês está disponível em www.courtsofaudit.com/dsresource?objectid=91133&type=org.

possuir pelos menos cem membros com idade entre 14 e 27 anos. Estabelecida a organização de juventude, o partido receberá, por causa dela, dentro do total de cerca de 15 milhões de subvenções estatais aos partidos, duas parcelas estipuladas, uma, em função do número de cadeiras no parlamento e, outra, do número de membros filiados à organização juvenil. Em 2010, o total dos recursos distribuídos em decorrência dessa determinação legal correspondeu a cerca de 530 mil euros para cada uma das duas parcelas (algo mais de um milhão, no total). O montante foi distribuído entre os vários partidos a partir de vários critérios, que iam do número de cadeiras no parlamento ao número de membros nas respectivas juventudes partidárias.

A Tabela 2, constante do trabalho do Algemene Rekenkamers que temos usado de referência, ilustra o montante de recursos recebido pelos partidos em decorrência das organizações de juventude a eles ligadas e permite compará-lo com o montante total de financiamento público de partidos. Observe-se que o Onafhankelijke Senaatsfractie - OSF (Grupo Independente do Senado) é o único que não dispõe de uma organização de juventude que responda aos requisitos legais para receber subvenções públicas.

Holanda: Subvenções públicas a partidos políticos em 2009 (em euros)

Partido	Número de Cadeiras	Número de Filiados	Número de Filiados à Juventude Partidária	Subvenção “geral”	Subvenção por Instituto de Pesquisa	Subvenção por Juventude Partidária	Subvenção total
CDA	41	54.548	985	2.811.694	685.305	685.305	3.689.447
PvdA	33	55.471	976	2.384.215	577.233	162.196	3.123.645
SP	25	43.856	1.569	1.864.999	373.251	155.929	2.394.179
VVD	22	36.678	1.294	1.649.642	421.066	133.763	2.204.470
GL	7	16.847	625	690.357	225.999	51.058	967.414
CU	6	25.378	1.550	698.498	212.490	75.731	986.719
D66	3	11.604	1.661	434.879	171.963	77.388	684.230
SGP	2	28.874	3.977	492.328	158.454	165.925	816.707
PvdD	2	7.649	587	351.662	158.454	30.861	540.977
OSF	1	1.144	0	238.869	136.720	0	375.589

Total	142	282.049	13.224	11.617.143	3.120.935	1.045.299	15.783.377
-------	-----	---------	--------	------------	-----------	-----------	------------

Noruega.

A detalhada resposta apresentada pela Noruega ao Questionário sobre a Transparência no Financiamento de Partidos encaminhado pelo já citado Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), ligado ao Conselho da Europa⁹, constitui a fonte das informações contidas neste tópico.

Tanto partidos políticos registrados como grupos não registrados podem apresentar listas de candidaturas em eleições na Noruega, seja no nível nacional (parlamento), seja no local (conselhos provinciais e conselhos municipais)¹⁰. Embora existam apenas 22 partidos registrados no plano nacional, a Lei dos Partidos Políticos norueguesa se aplica a um grande número de organizações partidárias de nível local e às organizações de juventude afiliadas às agremiações partidária. Em geral, essas organizações de juventude são reguladas pelas mesmas normas que valem para os partidos-tutores do mesmo plano (nacional ou local). Essa situação já indica, aliás, a relativa autonomia das “juventudes partidárias”.

Antes de ser registrado no Registro de Partidos Políticos, os partidos devem ser registrados na Coordenação Central do Registro de Entidades Legais, obtendo o respectivo “número como organização”. A exigência só se aplica aos partidos de âmbito nacional. As entidades subordinadas de um partido registrado, ou seja, as organizações partidárias de nível local e regional, incluídas as organizações de juventude, podem, no entanto, optar pelo registro na Coordenação Central e receber seu próprio “número”, opção que muitas efetivamente fazem. É de mais de três mil a quantidade de agremiações de natureza partidária a que a Lei dos Partidos Políticos se aplica.

Os partidos políticos registrados no plano nacional são subsidiados pelo Estado desde o início dos anos 1970. Em 1975, o subsídio se estendeu aos partidos de nível local e provincial. Nove décimos dos recursos transferidos aos partidos políticos são distribuídos em função dos votos recebidos, cada voto correspondendo a um determinado montante. Não se exige, nesse caso, nenhum limite mínimo de votos para a obtenção dos

⁹ Disponível em www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Partifinansiering/GRECOsporreskjema.pdf.

¹⁰ A tradução do documento de referência para o inglês usa “county councils” e “municipal councils” e se refere à existência de dezenove “counties” e 434 “municipalities” na Noruega. Como em português existe a palavra município e suas derivadas (municipal ...), se recorreu à tradução mais direta nesse caso. No entanto, a palavra condado não é de fácil uso para nós, daí o recurso à palavra província (provincial) para indicar o nível entre o municipal e o nacional, sem nenhuma pretensão de rigor, mas apenas para facilitar a redação e a leitura. A palavra parlamento fica reservada para a casa legislativa de amplitude nacional.

recursos. Um décimo dos recursos, por outro lado, é distribuído igualmente entre todos os partidos, mas, aqui, há um limite mínimo de votos exigido para se participar da distribuição (2,5% nas eleições parlamentares e 4% nas dos conselhos provinciais e municipais ou a eleição de um representante pelo menos na respectiva eleição). O que nos interessa sublinhar é que também as organizações de juventude afiliadas aos partidos políticos, seja no nível provincial ou no nacional, recebem subsídios estatais. Até 1995, o critério de distribuição era o número de membros da organização; desde então, passou a ser o número de votos obtidos pelo partido-tutor na última eleição anterior¹¹.

A distribuição dos recursos é bastante descentralizada na Noruega. Assim, o governo nacional desembolsa os recursos destinados às organizações centrais dos partidos e às organizações centrais de suas “juventudes”, enquanto os governos provinciais se encarregam dos recursos destinados às organizações partidárias no plano municipal e provincial, assim como para as respectivas organizações de juventude. Tudo indica que o recebimento dos recursos também se dá descentralizadamente por cada uma das unidades beneficiadas. Existe, no entanto, um Comitê, administrativamente independente, encarregado de avaliar apelações referentes aos subsídios estatais aos partidos e suas entidades afiliadas. Suas decisões podem levar à suspensão dos subsídios no ano posterior para qualquer das entidades que os recebem. Em geral, não são encontrados erros nos relatórios de receitas e despesas dos partidos de nível nacional, mas nem sempre o mesmo acontece com as agremiações de outros níveis, inclusive as organizações de juventude. Nesse caso, as decisões são diretamente dirigidas a cada uma delas.

A instituição governamental Estatísticas da Noruega¹² mantém um banco de dados na internet a partir do qual se pode acompanhar a origem das receitas dos partidos políticos noruegueses, seja ela pública ou privada. O banco de dados pode ser acessado em www.partifinansiering.no/english. As receitas são discriminadas por fonte governamental e se distinguem os montantes destinados às organizações de juventude. Embora a totalidade das informações seja de fácil acesso no endereço indicado, apresentam-se, a seguir, dados de alguns dos maiores partidos e de suas respectivas “juventudes”, com os valores agregados de todo o país, para transmitir uma noção da relação entre o que cabe às organizações de juventude e o total do financiamento público para os partidos políticos.

O Partido Trabalhista recebeu, em 2009, 91.934.457 coroas norueguesas¹³ do governo nacional, 17.981.759 coroas de origem municipal e provincial e 1.102.875 coroas correspondentes a outros tipos de suporte público, enquanto sua

¹¹ Adicionalmente aos recursos já indicados, os grupos parlamentares também são subsidiados pelas respectivos governos (nacional, provincial e municipais). Nesse caso, naturalmente, a subvenção se destina apenas aos partidos que tenham eleito bancadas parlamentares.

¹² Ver www.ssb.no. Em inglês: www.ssb.no/english.

¹³ Um euro vale aproximadamente oito coroas.

Juventude recebeu, das mesmas fontes, respectivamente, 6.664.349 coroas, 573.057 coroas e 2.152.398 coroas. O Partido Conservador recebeu, das mesmas fontes, 44.016.961 coroas, 7.532.415 coroas e 327.276 coroas, enquanto sua Juventude recebeu, respectivamente, 4.128.136, 484.140 e 42.932. No caso do Partido Democrata Cristão, os valores foram de 22.501.039, 4.868.303 e 373.242, enquanto foram de 984.532, 373.523 e 580.039 para sua Juventude. No caso do Partido Liberal, os valores foram de 18.461.914, 1.542.298 e 106.850, enquanto foram de 700.612, 21.170 e 863.384 para a Juventude. Por fim, o exemplo do Partido da Esquerda Socialista, com valores de 26.065.963, 4.231.128 e 189.333 e, para a Juventude, de 717.618, 45.971 e nada. Os exemplos destinam-se, apenas, a dar uma ideia da magnitude do financiamento público para organizações de juventude partidária na Noruega.

Conclusão.

A pesquisa revelou a existência de modelos diversos de financiamento público dirigido às organizações de juventude ligadas a partidos políticos. Cada caso está vinculado à história dos respectivos países. Provavelmente, é ela que explica, por exemplo, a extraordinária descentralização do processo de financiamento na Noruega. Se o Brasil resolver trilhar o caminho ilustrado pelas experiências anteriormente apontadas, vai ser necessária uma reflexão que leve em conta nossa própria história de financiamento público de partidos políticos e de outras entidades de caráter privado. Destaca-se, nessa linha, a experiência recente com dotações orçamentárias significativas para o Fundo Partidário e com a regulamentação legal do uso a ser dado a esses recursos de origem pública¹⁴.

¹⁴ Ver, sobre isso, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), em especial os artigos 38, 41-A e 44.