Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais

Um manual sobre financiamento político

Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais

Um manual sobre financiamento político

Organizadores

Elin Falguera
Magnus Ohman
Samuel Jones

Autores

Andreas Ufen
Daniela R. Piccio
Daniel Smilov
Daniel Zovatto
Elin Falguera
Fredrik Sjöberg
Juan Fernando Londoño
Julie Ballington
Karl-Heinz Nassmacher
Magnus Ohman
Muriel Kahane

INTERNATIONAL IDEA INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

FGV EDITORA PROJETOS

70 anos de reinstalação da Justiça Eleitoral 1932-1937 • 1945-2015

OAB NACIONAL

Copyright da edição brasileira © Fundação Getulio Vargas
Copyright do original © 2014, International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Direitos desta edição reservados à
Editora FGV
Rua Jornalista Orlando Dantas, 37
22231-010 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil
Tels.: 0800-021-7777 | 21-3799-4427
Fax: 21-3799-4430
editora@fgv.br | pedidoseditora@fgv.br
www.fgv.br/editora

Impresso no Brasil | *Printed in Brazil*

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 9.610/98).

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Esta é uma tradução de *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Political Finance Handbook*, publicado em inglês por International IDEA in 2014. A exatidão da tradução não foi verificada por International IDEA. Em caso de dúvida, o original em inglês prevalece (978-91-87729-24-9).

1ª edição — 2015

Tradução: Quality Traduções
Preparação de originais: Ronald Polito
Revisão: Paulo Telles Ferreira
Projeto gráfico e diagramação: Ilustrarte Design
Adaptação da capa original: Marina Lundgren de Almeida Magalhães
Foto da capa: © Ellen Isaacs

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político / Editores Elin Falguera, Samuel Jones, Magnus Ohman; colaboradores Julie Ballington. [et al.]. – Rio de Janeiro : FGV Editora, 2015.
532 p.

Em parceria com International Idea.
Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-225-1709-1

1. Fundos para campanha eleitoral. 2. Campanha eleitoral. 3. Partidos políticos. 4. Eleições. I. Falguera, Elin. II. Jones, Samuel. III. Ohman, Magnus. IV. Ballington, Julie. V. Fundação Getulio Vargas. VI. Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral

CDD – 324.78

SUMÁRIO

Prefácio 9
Notas 11
Apresentação 13
Apresentação à edição brasileira 17
Siglas e abreviaturas 19

Capítulo 1 — Introdução ao financiamento político 23
Por que o financiamento político é importante? 23
Regulamentação de financiamento político 25
Aplicação 27
Comportamento do partido quanto ao financiamento interno 28
Sobre o livro 30
Referências 34
Notas 34

Capítulo 2 — Entendendo o sistema de financiamento político 37
Introdução 37
A melhor maneira de reformar os regulamentos de financiamento político 38
Formas de regulação do financiamento político 46
Referências 62
Notas 63

Capítulo 3 — África 69
Introdução aos problemas na política africana 69
Uma visão geral dos regulamentos de financiamento político na África 72
Fontes de renda para os partidos políticos e candidatos 73
Gastos dos partidos políticos e candidatos 91
Aplicação dos regulamentos de financiamentos políticos 95
Conclusões 100
Recomendações 103
Referências 107
Notas 116

Capítulo 4 — Ásia 125
Introdução 125
Problemas no financiamento político asiático 127
Iniciativas regionais para regular as finanças políticas 132
Fontes de renda para partidos políticos e candidatos 133
Proibições de contribuição 133
Financiamento político e representação feminina 147
Gastos dos partidos políticos e candidatos 148
Aplicação dos regulamentos de financiamento político 152
Conclusões 159
Recomendações 162
A sociedade civil 165
Referências 167
Notas 173

Capítulo 5 — América Latina 181
Introdução 181
Problemas de financiamento político na América Latina 182
Fontes de renda para partidos políticos e candidatos 185
Gastos de partidos políticos e candidatos 203
Conformidade com os regulamentos de financiamento político 206
Conclusões 210
Recomendações 213
Referências 220
Notas 225

Capítulo 6 — Leste Europeu, Europa Central, Sudeste da Europa e Ásia Central 233
Introdução 233
Problemas regionais com dinheiro na política 234
Visão geral dos regulamentos de financiamento político 238
Fontes de renda para partidos políticos e candidatos 240
Gastos dos partidos políticos e candidatos 252
Aplicação dos regulamentos de financiamento político 255
O papel das organizações da sociedade civil e dos meios de comunicação 258
Conclusões 260
Recomendações 261
Referências 264
Notas 270

Capítulo 7 — Europa Setentrional, Ocidental e Meridional 277
Introdução 277
Desafios e problemas do financiamento político na Europa setentrional, ocidental e meridional 278
Visão geral dos regulamentos do financiamento político 281
Fontes de rendimento dos partidos políticos e candidatos 285
Regulamentação dos gastos pelos partidos políticos e candidatos 305
Relatório, supervisão externa e aplicação dos regulamentos de financiamento político 308
Conclusões 315
Recomendações 318
Referências 322
Notas 329

Capítulo 8 — As democracias anglófonas estabelecidas 339
Introdução 339
Desafios atuais do financiamento político 341
Visão geral da regulamentação do financiamento político 346
Fontes de renda para partidos políticos e candidatos 348
Gastos por partidos políticos e candidatos 363
Aplicação da regulamentação do financiamento político 368
O papel da sociedade civil e dos meios de comunicação 373

Conclusões 374
Recomendações 378
Referências 382
Notas 388

Capítulo 9 — Mulheres na política: financiamento para a igualdade de gênero 399
Introdução 399
Finanças políticas: questões-chave 402
Legislação do financiamento político 410
Iniciativas não legislativas 433
Sociedade civil e outras iniciativas 439
Conclusão 442
Recomendações 444
Referências 446
Notas 451

Capítulo 10 — Conclusões 457
Dinheiro e política: uma visão contextual 458
Desafios globais 459
Tendências regulatórias globais 466
Recomendações 470
Principais recomendações 480
Referências 483
Notas 483

Glossário 487
Sobre os autores 491
Anexos
Anexo I: Tabelas comparativas 501
Anexo II: Dólares internacionais (I$) 527
Anexo III: Sobre o International Idea 529
O que é o International Idea? 529
O que International Idea faz? 529
Onde o International Idea trabalha? 530

PREFÁCIO

Ao longo de minha carreira, testemunhei o impacto negativo do dinheiro na política e na administração. Há cada vez mais evidências de que a corrupção e doações irregulares estão exercendo uma influência indevida na política e prejudicando a integridade das eleições. Em alguns países, o dinheiro do crime organizado se infiltrou na política para ganhar controle sobre os funcionários eleitos e instituições públicas. Essas ameaças à política democrática ajudam a explicar o porquê de um grande número de pessoas ao redor do mundo estar perdendo a fé nos políticos e nos processos democráticos. Por exemplo, uma pesquisa recente mostra que mais de dois terços dos americanos confiam menos no governo por causa da influência de grandes doadores.[1]

A necessidade de regular o financiamento político descontrolado, não divulgado e opaco foi identificada pela Comissão Mundial sobre as Eleições, Democracia e Segurança[2] como um grande desafio para a integridade das eleições tanto em países emergentes quanto em democracias maduras. A Comissão Mundial argumentou que o financiamento político mal regulado pode diminuir a equidade política, proporcionar oportunidades para o crime organizado para a compra de influência política e minar a confiança pública nas eleições. De fato, uma incapacidade de regular o financiamento político ameaça esvaziar a democracia e roubar-lhe de suas forças originais.

Os cidadãos de todo o mundo querem partidos políticos e governos que representem seus pontos de vista e sejam sensíveis às suas necessidades. No entanto, muitas vezes os partidos representam desproporcionalmente os interesses dos doadores que os financiaram em larga escala. Se as grandes corporações e indivíduos ricos forem capazes de comprar uma maior influência por meio de grandes doações de campanha, então os cidadãos podem perder a confiança, ou serem marginalizados do processo político. Essa situação é agravada pela falta de participação dos cidadãos nos partidos políticos, o que aumenta ainda mais a alienação política das pessoas.

Embora o financiamento das campanhas eleitorais e de partidos políticos tenha um papel importante no funcionamento da democracia, o dinheiro não regulamentado significa que o campo político não está nivelado. O crescimento explosivo de gastos de campanhas alimenta a percepção de que a riqueza compra influência política e ameaça a igualdade de representação. O abuso dos recursos públicos pelo partido no poder para se colocar em uma posição vantajosa também continua a ser um problema em muitos países. Essa falta de condições de concorrência equitativas proíbe a igualdade de participação e representação dos cidadãos nos processos políticos democráticos.

Nos últimos anos temos visto uma crescente penetração do crime organizado transnacional e de fundos ilícitos na política. Na América Latina, África Ocidental e em muitas outras partes do mundo o financiamento eleitoral mascarado e a falta de transparência e fiscalização estão oferecendo oportunidades ao crime organizado para obter influência sobre as autoridades eleitas por meio do financiamento de suas campanhas. Isso não só prejudica a democracia, a boa governação e o estado de direito, mas também tem consequências negativas para o desenvolvimento econômico e sobre a redução da pobreza.

Há claramente uma necessidade urgente de controlar melhor o financiamento político. Governos devem regular doações políticas e os gastos de forma eficaz. Isso exigirá total transparência e divulgação de doações, com penalidades em caso de não cumprimento. Monitoramento e fiscalização eficazes dos regulamentos também são cruciais.

Esta nova publicação do International Idea sobre o financiamento político ao redor do mundo é uma contribuição oportuna e muito necessária para o campo do apoio à democracia. Baseia-se no trabalho anterior do Inter-

national Idea e fornece uma melhor compreensão do estado atual da regulação do financiamento político. Ele também oferece recomendações sobre as reformas para diversas partes interessadas e fornece sugestões concretas para futuras pesquisas. Mediante a partilha de práticas globais no campo do financiamento político, este livro é um passo importante na salvaguarda da integridade das eleições e da política democrática.

Kofi A. Annan
Presidente da Comissão Global sobre Eleições, Democracia e Segurança

Notas

1 Brennan Center for Justice Research, segundo relatório da Comissão Mundial sobre Democracia, Eleições e Segurança (2012:34).

2 A Comissão Mundial sobre as Eleições, Democracia e Segurança foi estabelecida como uma iniciativa conjunta da Fundação Kofi Annan e do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (International Idea). O relatório da Comissão de 2012, o Aprofundamento da Democracia: uma estratégia para melhorar a integridade das eleições em todo o mundo, pode ser baixado em: <www.globalcommission.org/report>.

APRESENTAÇÃO

A DEMOCRACIA É um sistema em que o governo é controlado pelo povo, e em que as pessoas são consideradas iguais no exercício desse controle. No entanto, a desigualdade no acesso ao financiamento político contribui para formar um campo de atuação política desigual. O rápido crescimento das despesas de campanha em muitos países tem agravado o problema. As enormes quantidades de dinheiro envolvidas em algumas campanhas eleitorais tornam impossível para aqueles que não têm acesso a grandes fundos privados competir no mesmo nível daqueles que são bem financiados.

Não há dúvida de que os partidos políticos precisam ter acesso a fundos, de modo a desempenhar seu papel no processo político. Ao mesmo tempo, o papel do dinheiro na política é sem dúvida a maior ameaça para a democracia em todo o mundo hoje. Essa ameaça é clara em todos os continentes — desde enormes doações para campanhas corporativas nos Estados Unidos e dinheiro de drogas se infiltrando na política da América Latina, até escândalos de corrupção em toda a Ásia e Europa. As evidências mostram que grandes porções do eleitorado ao redor do mundo têm a percepção de que os políticos estão mais preocupados com o dinheiro do que com a representação dos interesses dos cidadãos.

Reconhecendo os muitos desafios postos pelo dinheiro na política e a lacuna no conhecimento comparativo, o International Idea tem focado o tema

há mais de uma década e já trabalhou em uma ampla gama de atividades, incluindo o incentivo a debates nacionais sobre reformas legais, capacitação institucional e produção de conhecimento comparativo global. Este livro baseia-se no *Manual sobre financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais* de 2003 do International Idea e é único em seu âmbito global. Ao oferecer uma visão geral sobre o financiamento político ao redor do mundo, seu objetivo é promover o debate e estimular iniciativas para melhorar o papel do dinheiro na política.

Há uma infinidade de problemas relacionados a esse tema: escândalos financeiros, abuso de fundos públicos, oferta de dinheiro pelos cartéis de drogas (dinheiro ilícito) para partidos e empresas privadas que canalizam enormes somas para os políticos de modo a angariar favores.

Em particular, candidatas sofrem desproporcionalmente com a falta de acesso a financiamentos de campanhas. Em muitos países, a alocação de recursos públicos injusta distorce o campo de atuação em favor de partidos no poder. Esse abuso de recursos do Estado é particularmente problemático nas ex-repúblicas soviéticas e na África.

É comum que dinheiro na política opere sem transparência e envolva práticas sombrias. Os montantes exatos e as origens de doações a partidos políticos ou candidatos são muitas vezes desconhecidos. Isso cria um sistema que está aberto a abusos por grandes empresas ou à criminalidade organizada, pelo uso do dinheiro em troca de influência. Doações vistas como um investimento em benefício dos interesses corporativos têm sido relatadas em praticamente todas as regiões, inclusive nas democracias mais antigas da América do Norte e da Europa. A penetração de recursos ilícitos na política representa um perigo especial para a democracia e suas instituições em todos os continentes. Isso é especialmente verdade ao longo do corredor de tráfico de drogas da América Latina que se estende desde a região andina até o México, onde o dinheiro das drogas tem se infiltrado na vida política e nas eleições.

Em todas as regiões do mundo, há uma tendência profundamente preocupante a respeito de o dinheiro na política abafar as vozes dos cidadãos comuns. Para uma democracia ser saudável, ela deve girar, em primeiro lugar, em função do cidadão. E para que a democracia seja sustentável são necessários partidos políticos transparentes, responsáveis e inclusivos que possam canalizar as demandas do povo e verdadeiramente representá-lo.

As tentativas de enfrentar esses desafios por meio de leis e regulamentos sobre financiamento político são muitas vezes prejudicadas por falta de vontade ou capacidade política, assim como por medidas mal concebidas e aplicadas.

Este livro aborda esses e outros problemas a respeito do dinheiro na política, analisando os regulamentos financeiros políticos ao redor do mundo e fornecendo orientações para a reforma. Os capítulos são divididos por região; cada um avalia o estado atual das regulamentações e dos desafios e oferece uma série de recomendações para colmatar as lacunas identificadas. Esta abordagem geográfica tem a vantagem de revelar tendências e padrões regionais, e oferece indícios sobre o que funcionou (ou não) em diferentes contextos. Um capítulo adicional se concentra no gênero, refletindo a realidade de que as mulheres continuam grosseiramente sub-representadas na política ao redor do mundo, ao mesmo tempo em que a crescente influência do dinheiro na política perpetua essa desigualdade. Enquanto o contexto é um componente crucial de qualquer discussão sobre financiamento político, algumas recomendações gerais e mensagens são identificadas.

Uma base importante para este trabalho foi o Banco de Dados do International Idea sobre o financiamento político, que recebeu uma grande revisão e atualização em 2012. Esperamos que esse Banco de Dados, o qual se tornou a maior e mais completa fonte sobre a regulamentação dos tipos de financiamento em todo o mundo, forneça, juntamente com o presente livro, ferramentas que serão úteis àqueles atores e partes interessadas em empreender reformas que abordarão os numerosos desafios impostos pelo dinheiro na política.

Yves Leterme
Secretário-geral da International Idea

APRESENTAÇÃO À EDIÇÃO BRASILEIRA

É COM MUITA satisfação que apresentamos a versão em português de *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*, produzido a partir do Memorando de Entendimento firmado entre o Tribunal Superior Eleitoral do Brasil e o Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (International Idea) durante as eleições de 2014 na sede do TSE.

O conteúdo deste livro abrange informações atuais e comparativas acerca de experiências do financiamento partidário e eleitoral em países de todo o mundo, e sua tradução ampliará o acesso de agentes políticos, partidos, operadores do direito, órgãos de fiscalização e da sociedade civil em geral a dados e aspectos essenciais para a reflexão sobre os modelos que mais se adéquam às necessidades de nosso país.

Os profícuos estudos e esclarecimentos trazidos a lume pela contribuição de vários autores na abordagem dos sistemas de financiamento político, problemas e desafios enfrentados por diversos países, bem como das formas de regulação e recomendações sugeridas aos atores envolvidos nesse contexto resultam do compromisso permanente com o aperfeiçoamento e a confiabilidade dos processos democráticos justos e livres.

A cooperação entre o TSE e o IDEA abrange vários projetos e ações que sinalizam a adesão formal do Brasil ao referido Instituto e o compartilhamento de ideais e princípios mutuamente relevantes.

A importância do tema para atualidade nacional motivou o envolvimento do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) como entidade copatrocinadora e coorganizadora desta publicação.

A amplitude e a profundidade com que os temas foram tratados serão de grande valia neste momento de propostas, debates e reformas que estão em andamento no cenário político brasileiro e na construção das bases de uma democracia cada vez mais sólida, justa e igualitária.

DIAS TOFFOLI
Presidente do Tribunal Superior Eleitoral

MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO
Presidente da OAB

SIGLAS E ABREVIATURAS

ALL	Lek albanês (ALL)
AMN	Associação das Mulheres da Nigéria
Ansa	Associação das Nações do Sudeste Asiático
ARCP	Aliança para a Reorientação e Construção Patriótica (Gâmbia)
BQ	Bloc Quebecois (Canadá)
BTN	Ngultrum butanês
CAD	Dólar Canadense
CAP	Comitê de Ação Política (EUA)
CDSA	Comunidade para o Desenvolvimento Sul-Africano (SADC, no original)
CEA	Comissão Eleitoral Australiana
CEF	Comissão Eleitoral Federal (EUA)
Cenz	Comissão Eleitoral na Nova Zelândia
Ceru	Comissão Eleitoral no Reino Unido
CETFDM	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
CFPR	Coligação para o Financiamento Político Responsável (Quênia)
CNA	Congresso Nacional Africano (África do Sul)

CNCCFP Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques
CNE Conselho Nacional Eleitoral
CNRT Conselho Nacional de Reconstrução do Timor (Timor-Leste)
CNUCC Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
CoE Conselho da Europa
COP Peso colombiano
DA Dólar australiano
Emily *Early Money Is Like Yeast* [acrônimo, "dinheiro cedo é como fermento"]
EUA Estados Unidos da América
EUR Euro
Fise Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais
Fyrom Antiga República Iugoslava da Macedônia
GBP Libra esterlina
GEL Georgian lari
GIDDH Gabinete para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos (Osce)
Greco Grupo de Estados contra a Corrupção
HUF Florim húngaro
I$ Dólar Internacional
IDA Instituto para a Democracia na África
IDN Instituto Democrático Nacional (EUA)
IDR Rúpia indonésia
Iedsa Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável na África
IFE Instituto Federal Eleitoral (México)
INR Rúpia Indiana
JPY Iene japonês
KES Xelim queniano
KMT Kuomintang
KRW Won sul-coreano
LPPE Lei dos Partidos Políticos e das Eleições (Reino Unido)
LPPER Lei dos Partidos Políticos, Eleições e Referendos
MAD Dirham marroquino
MMD Movimento para a Mudança Democrática (Zimbábue)
MP Membro do parlamento

MPE Membro do Parlamento Europeu
MPLA Movimento Popular para a Liberação da Angola
MSC Mulheres no Senado e na Câmara
MVR Maldivas rufiyaa
MXN Peso Mexicano
MYR Ringgit da Malásia
NGN Naira da Nigéria
NOK Coroas norueguesas
NPP Novo Partido Patriótico (Gana)
NZD Dólar neozelandês
Ocde Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos
OEA Organização dos Estados Americanos
OGE Órgão de gestão eleitoral
ONG Organizações não governamentais
Onmu Organização Nacional dos Malaios Unidos
OSC Organização da sociedade civil
Osce Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PAP Partido de Ação Popular (Singapura)
PBJ Partido de Bharatiya Janata (Índia)
PCC Partido Conservador do Canadá
PDJ Partido Democrático do Japão
PE Parlamento Europeu
PGL Partido do Governo Limpo (Japão)
PIB Produto interno bruto
PKR Rúpia paquistanesa
PLD Partido Liberal Democrático (Japão)
PPC Paridade do poder de compra
PPC Partido Popular do Camboja
PPC Partido Progressista Conservador (Canadá)
PTA Partido Trabalhista Australiano
PvdA Partij van de Arbeid (Países Baixos)
Rael Rede Asiática para Eleições Livres
RB Real Brasileiro
SGP Staatkundig-Gereformeerde Partij (Países Baixos)
TB Taka de Bangladesh
THB Baht tailandês

TI	Transparência Internacional
TRT	Thai Rak Thai (Tailândia)
UAH	Hryvnia ucraniana
UE	União Europeia
UMP	Union pour un Mouvement Populaire (União para um Movimento Popular) (França)
Unaz-FP	União Nacional Africana do Zimbabué — Frente Patriótica
USD	Dólar norte-americano
WIN WIN	Mulheres no Mundo, Rede Internacional (Japão)
ZAR	Rand Sul-Africano

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO AO FINANCIAMENTO POLÍTICO

Magnus Ohman

Por que o financiamento político é importante?

Nas últimas décadas houve uma transformação da retórica política em todo o mundo. Apenas um pequeno número de regimes pretende aderir a uma ideologia de governo alternativa à democracia. Eleições regulares entre partidos e movimentos políticos concorrentes tornaram-se o método dominante de seleção dos governos. Nesse processo, os partidos políticos e os candidatos precisam de suporte financeiro, a fim de alcançar o eleitorado e explicar seus objetivos e políticas, bem como receber informações das pessoas sobre seus pontos de vista. Campanhas eleitorais dinâmicas podem envolver os cidadãos no processo eleitoral, e os partidos políticos ativos podem envolver as pessoas no diálogo democrático entre as eleições. Assim, o financiamento político tem um papel positivo a desempenhar nas democracias: ele pode ajudar a fortalecer os partidos políticos e candidatos, e fornecer oportunidades para concorrer em condições mais igualitárias. Na verdade, o acesso a financiamento fornecido sem nenhum compromisso é crucial para a vibração geral de um sistema eleitoral e democrático — ajudando os cidadãos a acreditar e a confiar na política e nos políticos.[1]

Infelizmente, sob a superfície, sistemas políticos muitas vezes trabalham de forma diversa dos ideais de inclusão e justiça nos quais a ideia do processo democrático se baseia. Em casos extremos, as eleições tornam-se mera farsa, não oferecendo nenhuma verdadeira escolha para o eleitorado. Esses casos extremos podem ser causados por vários fatores, incluindo a elite dominante, a fraude eleitoral e a ameaça (ou uso) de violência. Um dos principais fatores que impedem que o processo político em muitos países alcance os ideais democráticos é a influência do dinheiro. Enquanto o dinheiro é necessário para a política democrática, ele também pode ser uma ferramenta para que alguns influenciem indevidamente o processo político por compra de votos ou influência de decisões políticas. Por exemplo, grupos de interesse podem comprar o acesso aos corredores do poder ou subornar diretamente os tomadores de decisão. Interesses estrangeiros e grupos criminosos utilizam o dinheiro para manipular a política a seu favor, enquanto partidos do governo utilizam recursos públicos para manter seu controle sobre o poder.

Os fluxos de dinheiro por meio da esfera política podem ameaçar os valores democráticos fundamentais. Os políticos tornam-se menos sensíveis e responsáveis perante os eleitores quando estão intimamente ligados aos financiadores, e a igualdade de competição política é distorcida quando o acesso a recursos se torna um fator determinante. O desejo de diversos atores de esconder como levantam e gastam o dinheiro em atividades políticas pode prejudicar seriamente a transparência do processo político. Uma consciência foi sendo gradualmente desenvolvida em todo o mundo de que a organização de eleições bem administradas não beneficia em nada a democracia se o resultado for decidido pelo maior financiamento e não pelo voto.

O financiamento aberto e transparente dos partidos e candidatos é crucial na luta contra a corrupção e para obter e manter a confiança dos cidadãos na política. Entre outras coisas, a transparência ajuda a estabelecer a igualdade de condições, expondo e punindo a influência indevida sobre os políticos, evita a infiltração de dinheiro ilícito na política e incentiva os partidos e os candidatos a aderirem às normas. Essa necessidade de transparência na função do dinheiro na política foi reconhecida internacionalmente pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), que afirma que os países devem "considerar a tomada de medidas legislativas e administrativas adequadas (…) para aumentar a transparência no financiamento de candidaturas a um mandato público e, quando aplicável, no financiamento de partidos políticos".[2]

Em termos gerais, o financiamento político refere-se a todo dinheiro utilizado no processo político. Considerando que muitas áreas interligadas se relacionam com o dinheiro na política, está fora do escopo deste livro abranger todas elas. Esta publicação tem como foco os assuntos mais estreitamente relacionados com o processo de democracia eleitoral. Portanto, definimos financiamento político como o financiamento (legal e ilegal) de atividades em curso de um partido político e de campanhas eleitorais (em particular, as campanhas de candidatos e partidos políticos, mas também de terceiros).

O correto financiamento político impõe uma série de desafios para as democracias. Na tentativa de responder a esses desafios, os países possuem atualmente pelo menos alguns regulamentos relativos ao financiamento. Em muitos casos, no entanto, fazer cumprir eficazmente esses regulamentos monstrou-se um grande desafio. Muitos problemas, que vão desde a penetração de recursos ilícitos e de redes criminosas na política aos elevados custos da política eleitoral e à influência indevida de interesses comerciais, são exacerbados por regulamentos mal concebidos e por sua aplicação inadequada. O comportamento interno dos partidos em relação ao dinheiro também é fundamental. A falta de apoio financeiro do partido, o abuso dos recursos públicos, a relutância em fazer as mudanças necessárias e a concepção da regulamentação do financiamento político estão intimamente relacionados com o comportamento do partido quanto ao financiamento interno. Uma análise da relação entre gênero e financiamento político revela novos desafios, incluindo o acesso desigual das mulheres aos recursos.

Regulamentação de financiamento político

Várias tentativas foram feitas ao redor do mundo para gerenciar o financiamento político, com variados graus de sucesso. Enquanto alguns países lidam com a forma de controlar o dinheiro na política há séculos, na maioria dos lugares essa questão chegou ao conhecimento dos legisladores somente nas últimas décadas. O Banco de Dados do International Idea sobre Financiamento Político (Banco de Dados de Financiamento Político) mostra que todos os 180 países incluídos utilizam pelo menos alguma forma de regulamentação da função do dinheiro na política,[3] como a proibição de doações de determinadas fontes, limites aos gastos e às provisões para o financiamento público. Regulamentos desse tipo são atualmente uma parte integrante das transições políticas: apenas seis meses após declarar sua independência, o Su-

dão do Sul aprovou uma Lei dos Partidos Políticos com diversas disposições sobre financiamento, enquanto a nova legislação nesse domínio foi aprovada pelo Conselho Nacional de Transição (CNT) da Líbia menos de cinco meses após a derrubada do regime Gaddafi.[4]

O objetivo desses regulamentos é evitar certos tipos de comportamento ao criar transparência na forma como o dinheiro é levantado e gasto. Regulamentos também são necessários para prever o cumprimento efetivo das normas e punir aqueles que as violem. Nenhum conjunto de normas irá funcionar da mesma forma em dois países ou regiões diferentes — um assunto que será discutido em profundidade nos diferentes capítulos regionais deste livro.

O Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea oferece acesso gratuito aos dados para 180 países e mais de 7 mil respostas sobre a natureza de seus regulamentos. Como uma breve introdução, a tabela 1.1. mostra que o nível de regulamentação de financiamento político varia significativamente entre as diferentes regiões abordadas neste livro.[5] A tabela mostra uma categorização (reconhecidamente bruta) com base na quota de regulamentação do Banco de Dados de Financiamento Político utilizada em cada país. Um elevado nível de regulamentação em um país não significa necessariamente que as normas sejam mais rigorosas nele do que em um país com um baixo nível de regulamentação, embora os capítulos regionais nesta publicação confirmem as principais impressões da tabela.

TABELA 1.1

Níveis de regulamentação de financiamento político por país, por região

Nível de regulamentação em cada país[6]	África	Américas	Ásia	Europa Oriental, Central, Sudeste da Europa e Ásia Central	Europa Ocidental	Anglófonos	Nível Mundial
Baixo	22%	11%	55%	0%	38%	17%	22%
Médio	53%	28%	5%	28%	33%	33%	38%
Alto	24%	61%	40%	72%	29%	50%	40%

Nota: Os percentuais referem-se à proporção de respostas positivas em uma região para as 26 perguntas de sim/não contidas no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea.

Um maior nível de regulamentação não significa, necessariamente, que a função do dinheiro na política é mais transparente, ou que os concorrentes ricos têm menos vantagens. Na verdade, conforme discutido no próximo capítulo, um alto nível de regulamentação pode não ser desejável em todas as situações, dependendo do contexto político-social e dos objetivos de regulamentação em um determinado país. É interessante notar que há uma variação considerável no nível de regulamentação do financiamento político considerado o mais adequado pelos países em diferentes regiões.

Aplicação

As normas formais por si só não podem ter um impacto significativo; um trabalho dedicado por inúmeros interessados é necessário para gerenciar a função do dinheiro na política. Reformadores devem enfatizar como regulamentos sobre financiamento político podem ser efetivamente executados.

Com o aumento da regulamentação do financiamento político ao redor do mundo, o problema em muitos países é o de como essas normas são (ou não) aplicadas. A instituição mais frequentemente encarregada da tarefa de aplicação de normas é um órgão de gestão eleitoral de um país, embora outros órgãos, tais como ministérios ou instituições de auditoria específicas, também sejam comuns. Experiências internacionais não indicam que qualquer um desses tipos de instituições seja necessariamente melhor do que outros. Contudo, o modo como a instituição está organizada e sua relação com as partes interessadas podem, contudo, ser de crucial importância, conforme discutido na seção "Aplicação de regulamentos sobre financiamento político" no próximo capítulo.

Conforme mostrado nos capítulos regionais deste livro, os partidos políticos e os candidatos muitas vezes violam os regulamentos com total impunidade e, em alguns casos, as sanções de financiamento político são usadas como uma ferramenta para punir aqueles que se opõem ao regime estabelecido.

Isso não quer dizer que a imposição de sanções é o objetivo da fiscalização eficaz sobre o financiamento político. Sempre que possível, é melhor que os órgãos de inspeção e aplicação de normas enfatizem o envolvimento positivo com as partes interessadas para incentivá-las a cumprir as normas e aumentar a transparência da origem de seu dinheiro e como ele é utilizado.

No entanto, a incapacidade de punir as violações flagrantes mina a confiança pública no sistema de inspeção e faz com que os concorrentes políticos estejam menos dispostos a respeitar os regulamentos. A questão da aplicação é crucial, e será discutida mais adiante e nos capítulos regionais.

Comportamento do partido quanto ao financiamento interno

Mesmo que regulamentos formais adequados sejam combinados com fortes mecanismos de aplicação de normas, o financiamento político transparente permanecerá improvável, a menos que os atores políticos principais estejam dispostos a cooperar; de fato, nenhuma democracia pode sobreviver a menos que os seus principais protagonistas concordem em seguir a lei (tanto o espírito como a letra).

A movimentação interna por parte de partidos políticos de seu acesso e uso do dinheiro é a base sobre a qual o financiamento político é construído.

Uma vez que normalmente são os representantes eleitos dos partidos que, em última análise, concebem e aprovam a nova legislação, o modo como os partidos e as campanhas eleitorais gerenciam os recursos define o espírito com o qual os cidadãos participam das eleições e da política, e como as leis e os regulamentos financeiros políticos são concebidos e executados. O comportamento dos partidos afeta também o acesso das mulheres aos recursos e a capacidade para fazer campanha em igualdade de condições com os seus homólogos masculinos. Em suma, o financiamento responsável e bem organizado de um partido constitui a base do debate sobre financiamento político.

Os rendimentos dos partidos muitas vezes originam-se de doações, financiamento público e doações de filiados.[7] Cada uma dessas três categorias é geralmente de uma extensão diferente e, portanto, requer uma abordagem diferente de captação de recursos, controles internos e requisitos de informação. Por exemplo, a captação de doações privadas requer uma combinação de capacidades de captação de recursos, ao passo que as contribuições de filiados são mais relacionadas com a construção de uma ampla organização de base na qual os cidadãos estejam dispostos a se envolver; o uso de financiamento não necessita de captação. O controle de cada um desses tipos de captação requer diferentes abordagens. O financiamento público é normalmente fácil de controlar, uma vez que tende a ser feito na forma de pagamentos cumulativos

do Estado. Em relação a contribuições de filiados, o risco de que o dinheiro seja desviado em vez de acabar nos cofres do partido deve ser controlado. O desafio de controle interno é, no entanto, em relação a doações de médio e grande porte, o maior de todos os desafios. Além do risco de roubo direto de tais recursos, os filiados podem ficar tentados a ocultar tais doações dos contadores do partido, a fim de apoiar suas próprias campanhas políticas ou ocultar doações proibidas.

A maneira pela qual os partidos políticos lidam com suas finanças internas depende tanto de sua capacidade quanto de sua vontade política. Os partidos, especialmente em democracias jovens, muitas vezes enfrentam dificuldades para estabelecer um quadro de controle transparente e eficiente para as receitas e despesas, devido à falta de capacidade de gestão financeira. A captação de recursos diversificados e uma contabilidade forte exigem organizações profissionais com uma equipe capacitada (o que muitas vezes se torna dispendioso) e redes de apoio estabelecidas. Controles internos e balanços que incluem a responsabilização financeira regular dos filiados ao partido são cruciais para manter a confiabilidade que todos os partidos necessitam. Na realidade, porém, os partidos são tipicamente subfinanciados, organizações com pouco pessoal que contam com o apoio de voluntários e entusiasmo político em vez de máquinas organizacionais bem estruturadas. Os partidos podem ser igualmente faccionados e sua situação pode tornar-se ainda mais complicada se os recursos forem controlados por inúmeros atores internos, ou se os líderes do partido estiverem contribuindo com seus próprios recursos privados de dimensão considerável. Os líderes do partido podem até obstruir as finanças transparentes se perceberem que essa transparência é uma ameaça ao seu controle ou influência.

Além disso, e muitas vezes até mais importante, os partidos frequentemente ultrapassam o limite da integridade política por oportunismo político ou até mesmo por medo de punição criminal. Os principais financiadores ou redes criminosas podem converter-se em alavancas tentadoras ou ameaçadoras para os líderes partidários que queiram ganhar eleições. Suportar tais pressões em circunstâncias de competição política intensa requer integridade e coragem.

Esses desafios onipresentes, e a dificuldade de combatê-los, fizeram muitas vezes com que os partidos fossem o elo mais fraco no debate sobre como controlar a função do dinheiro na política. A apresentação de leis mais

rígidas muitas vezes não é suficiente, mesmo porque as leis normalmente exigem o apoio dos próprios partidos políticos. Portanto, qualquer discussão sobre o reforço das estruturas de financiamento não deve negligenciar a capacidade e disposição dos partidos políticos para melhorar seu controle financeiro interno.

Sobre o livro

Dez anos após o lançamento do primeiro manual do International Idea sobre financiamento político, este livro analisa os sistemas de referência sobre esse financiamento no mundo: se eles melhoraram, seus pontos fortes e fracos por região, e que lições podem ser aprendidas para superar as fragilidades. Quanto aos regulamentos formais, os diferentes capítulos inspiram-se significativamente no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea, e, a menos que outra fonte seja apresentada em relação a uma regulamentação formal, a informação é retirada do banco de dados. O livro também compara as normas formais dos países (tais como apresentadas no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea) com a realidade da vida cotidiana: elas funcionam? Se não, por quê? Considera-se também o impacto das deficiências de financiamento político sobre os partidos, os candidatos e o cenário democrático global.

Considerando que este livro tem valor inerente como uma visão global de financiamento político, ele é especialmente voltado para os responsáveis pelas diretrizes políticas, órgãos fiscalizadores, partidos, grupos da sociedade civil e atores de mídia com uma participação em questões de financiamento. O objetivo é que esses agentes possam inspirar-se no conteúdo desta publicação para entender melhor o financiamento político no que se refere a eles, bem como para oferecer sugestões de reforma. O objetivo geral é que isso, por sua vez, contribua para melhorar a concorrência política e o processo democrático. Cada capítulo foi escrito por um autor diferente e o livro reflete suas opiniões particulares.

O capítulo 2 discute diferentes tipos de regulamentos financeiros políticos e apresenta informações e recomendações de caráter prático àqueles interessados em reformar o financiamento em um país em particular. Os capítulos 3 a 7 constituem estudos regionais de financiamento político e analisam o

quadro regulamentar e a realidade política nos seguintes continentes: África, Ásia, América Latina, Europa Oriental, Central, Sudeste da Europa, Ásia Central, Norte, Oeste e Sul da Europa. O capítulo 8 tem uma abordagem um pouco diferente e analisa seis democracias anglófonas, cujas semelhanças (e diferenças) particulares permitem comparações valiosas. Em cada capítulo, é dada especial atenção aos desafios de aplicação das normas formais em cada país e região. Outras áreas avaliadas incluem fontes de renda e gastos de partidos e candidatos, o cumprimento dos regulamentos de financiamento e o papel da sociedade civil e da mídia.

Enquanto todos os capítulos regionais lidam com os aspectos de gênero no financiamento político, o capítulo 9 concentra-se exclusivamente na relação até então muito negligenciada entre dinheiro no processo político e igualdade de gênero na participação política, e analisa o financiamento em todo o mundo com foco no gênero. As discussões sobre a participação política de homens e mulheres muitas vezes destacam o acesso insuficiente aos recursos financeiros como um grande obstáculo para as mulheres que desejam concorrer a um cargo eletivo, porém as conclusões tiradas desse fato são muitas vezes limitadas. Por outro lado, as discussões sobre financiamento raramente levam em conta o impacto de gênero de regulamentos diferentes e o comportamento dos atores políticos. O capítulo 9 avalia os vários desafios financeiros enfrentados por mulheres que concorrem a um cargo, quais regulamentos podem ser usados para melhorar a situação, e outras iniciativas nas quais homens e mulheres podem envolver-se para estabelecer uma igualdade de condições na política. Ele examina o uso crescente de regulamentos financeiros políticos segmentados por gênero, o impacto dos regulamentos com neutralidade de gênero em sua formulação e o papel dos partidos políticos no aumento do acesso ao financiamento para candidatas e preenchimento do hiato de gênero.

Cada capítulo termina oferecendo recomendações às principais partes interessadas, especialmente os responsáveis pelas diretrizes políticas, as instituições fiscalizadoras, os partidos, os grupos da sociedade civil e a mídia, sobre a reforma do papel do financiamento político na região em particular. Essas recomendações são discutidas em termos globais nas conclusões contidas no capítulo 10.

Naturalmente, nenhuma publicação pode lidar com todas as questões a respeito do dinheiro na política em todos os países, e certas delimitações tiveram de ser feitas. Por exemplo, o foco é a política em nível nacional; regu-

lamentos e comportamentos subnacionais (que desempenham um papel central em países federais, em particular) não são geralmente discutidos. Além disso, não é feita qualquer distinção direta entre diferentes tipos de eleições. A dinâmica do dinheiro na política pode variar entre as eleições presidenciais, legislativas e municipais. A variação pode estar menos relacionada com o uso do dinheiro do que com seu fluxo, ou seja, sua origem e destino.

Por fim, alguns países do Caribe, do Oriente Médio e da Oceania não são abordados no livro. São países muito interessantes (não menos importantes, dadas as atuais mudanças políticas no Oriente Médio e a natureza de microestado de muitos países do Caribe e da Oceania). No entanto, as rápidas mudanças que ocorrem atualmente no Oriente Médio, bem como os desafios práticos de inclusão de microestados dificultam o recolhimento de informações suficientes e confiáveis sobre eles ou a identificação de tendências que pareçam suficientemente sustentáveis para o futuro próximo. Esperamos que esses países sejam abordados nas próximas publicações sobre financiamento político do International Idea.

Introdução aos capítulos regionais

Abrange-se a maioria dos países do mundo nos capítulos regionais. O capítulo sobre a África abrange todos os 54 países do continente africano. O capítulo sobre a América Latina inclui os 20 países continentais ao sul dos Estados Unidos. O capítulo sobre a Ásia abrange 20 países, do Afeganistão à Indonésia. Há dois capítulos que abrangem partes da Europa: o capítulo 7 sobre o Norte, Oeste e Sul da Europa abrange 24 países a partir de Portugal, a oeste com a Finlândia e até a Grécia no leste. Os países europeus que pertenciam no passado à Cortina de Ferro são abordados no capítulo 6 sobre a Europa Oriental, Central, Sudeste da Europa e Ásia Central, bem como a Turquia e os antigos Estados comunistas, abrangendo o leste até o Cazaquistão (29 países no total). O capítulo 8 sobre as democracias anglófonas estabelecidas inclui Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos.[8]

O capítulo sobre a África mostra que, embora todos os países africanos possuam regulamentos sobre o fluxo de dinheiro dentro e fora da política, esses regulamentos formais desempenham um papel muito limitado na forma como a política é operada. Além dos limites para doações e gastos, também

faz referência ao financiamento público, que é usado em mais de dois terços dos países africanos, mas que quase universalmente não tem mais do que um significado simbólico. Com algumas exceções, as campanhas eleitorais africanas são em grande parte financiadas por meio de candidatos e não de partidos, e são frequentemente influenciadas por redes clientelistas.

O capítulo sobre a Ásia mostra que há uma grande variação na função do dinheiro na política em uma região que engloba os países desde o Afeganistão e Indonésia até o Japão. Em muitos países asiáticos, no entanto, houve uma comercialização da política que reforçou os laços entre o setor político e os interesses comerciais. A dependência de financiamento público é geralmente baixa, embora esteja aumentando em partes da Ásia. O controle reforçado de regulamentos existentes sobre financiamento político é enfatizado como crucial para o aumento da transparência na região.

Na América Latina, a aplicação dos regulamentos é um grande problema em muitos países. Há também preocupações sobre o aumento dos gastos em campanhas eleitorais em vários países da região, frequentemente combinado com laços fortes entre o setor político e o financiamento ilegal, inclusive com o tráfico de drogas. Outros países da região mostram uma crescente dependência do financiamento público e uma morosidade fiscal subsequente por parte dos partidos.

O capítulo sobre a Europa Oriental, Central, Sudeste da Europa e Ásia Central mostra como a maioria desses países passaram a regular o financiamento político de maneira mais específica do que qualquer outra região. As razões para esse fenômeno são muitas e complexas, mas um dos fatores é o legado comunista compartilhado por muitos países da região, que deixou para trás a desconfiança dos atores políticos e uma tradição de envolvimento do Estado. Certos problemas persistem, apesar e por vezes em razão desses regulamentos abrangentes, e o abuso dos recursos do Estado se destaca como um dos desafios mais comuns.

Norte, Oeste e Sul da Europa são abordados em um capítulo que mostra como esses países são bastante modestos na regulação do financiamento político. O foco é menos em proibição ou limitação de doações e gastos e mais em disposições para aumentar a transparência na forma como o dinheiro é levantado e gasto. Uma preocupação importante é a tendência de aumento da dependência do financiamento público que vai além da abordagem equilibrada recomendada por atores regionais (uma média de dois terços do financiamento de partidos vem atualmente de recursos públicos, e os partidos em muitos países recebem de 70 a 85% de sua renda pelos meios públicos).

Por fim, a experiência de financiamento político em países anglófonos estabelecidos mostra que, embora a existência de um modelo de Westminster de financiamento político seja improvável, há certas semelhanças. Estas incluem uma relutância em ter partidos políticos que dependam de financiamento público (os níveis relativos de financiamento público são significativamente menores do que nos países vizinhos) e, em alguns casos, certa relutância em regular as atividades dos partidos políticos e das campanhas eleitorais de forma muito específica. Há, certamente, problemas no financiamento da política nesses países, incluindo uma excessiva dependência do financiamento de empresas e sindicatos e o envolvimento por vezes não regulamentado de terceiros.

O capítulo sobre gênero e financiamento político analisa a função do dinheiro na política a partir de um ângulo de gênero em todas as regiões. O capítulo final reúne as lições aprendidas dos estudos regionais, identifica os desafios comuns e oferece recomendações para enfrentá-los.

Antes de mudar para uma perspectiva regional de financiamento político, o capítulo seguinte analisa o contexto político mais amplo em que a reforma ocorre, bem como as diferentes formas de regular o dinheiro na política e fazer cumprir esses regulamentos.

Referências

Global Commission on Elections, Democracy and Security (2012) *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide.* Stockholm/Geneva: International Idea and Kofi Annan Foundation.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2005) *United Nations Convention against Corruption*. Disponível em: <www.unodc.org/unodc/en/ treaties/CAC/>. Acesso em 4: fev. 2014.

Notas

1 Comissão Mundial sobre Eleições, Democracia e Segurança de 2012, p. 33.

2 UNODC 2005, Artigo 7.3. A CNUCC possui 170 partidos estaduais desde o início de 2014.

3 O Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea está disponível em: <www.idea.int/ political-finance>.

4 Lei de Partidos Políticos do Sudão do Sul de 2012 e Lei Eleitoral da Líbia de 2012.

5 Os percentuais não somam 100% em todos os casos devido a arredondamentos.

6 Estes níveis são calculados a partir das respostas às 26 perguntas de sim/não no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea. "Baixo" significa menos de 33% de respostas positivas válidas, "médio" significa de 34 a 66% de respostas positivas válidas, e "alto" significa acima de 66%.

7 Outras fontes de renda, tais como atividades comerciais de propriedade do partido, recursos privados de líderes do partido e deduções salariais dos funcionários do partido eleito são discutidas nos capítulos regionais neste livro.

8 O Reino Unido e a Irlanda são abordados no capítulo 8 sobre as democracias anglófonas, bem como no capítulo 7 sobre o Norte, Oeste e Sul da Europa, por duas razões. Em primeiro lugar, eles servem como comparações úteis com outros países, em ambos os grupos regionais, e sua omissão em uma região, portanto, deixaria uma lacuna. Em segundo lugar, considerando que alguns leitores podem ler apenas um dos capítulos, faz sentido incluí-los em ambos.

CAPÍTULO 2

ENTENDENDO O SISTEMA DE FINANCIAMENTO POLÍTICO

Magnus Ohman

Introdução

Qual é a melhor maneira de regular o financiamento político? Que conjunto de regras pode garantir que o dinheiro esteja disponível para os atores políticos em quantidades suficientes para que possam cumprir suas funções necessárias na política democrática, assegurando ao mesmo tempo que as fontes do referido dinheiro (e como ele é usado) não prejudiquem o processo democrático? É importante salientar: como os regulamentos podem ser concebidos de forma que os mesmos sejam aplicados de forma eficaz? Este capítulo apresenta uma visão geral dos regulamentos de financiamento, fornecendo um quadro para os interessados na sua reforma, enquanto o capítulo final reúne as lições aprendidas a partir dos estudos regionais.

Os tomadores de decisões e os legisladores podem usar este capítulo como parte de um exercício "preparatório" para entender melhor como controlar o papel do dinheiro na política antes de iniciar um processo de elaboração/reforma de lei. Diferentes opções regulatórias serão discutidas,

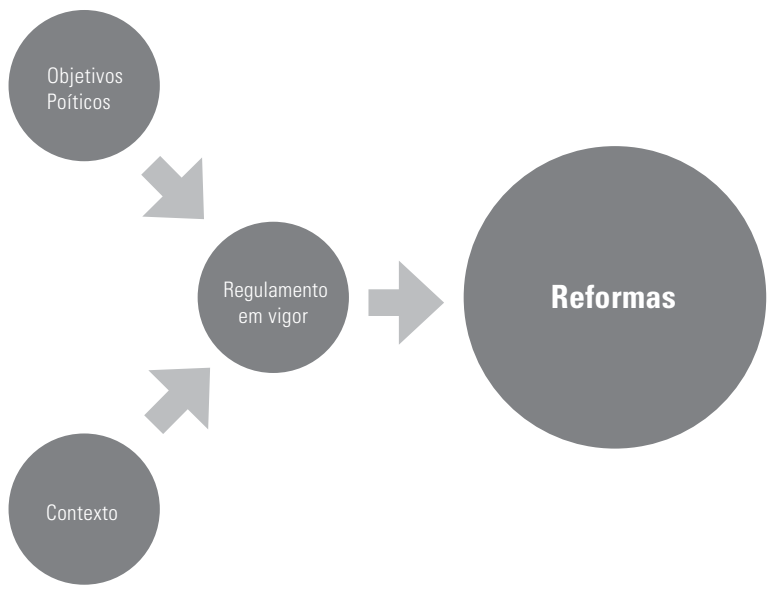
bem como as questões que precisam ser consideradas em suas aplicações. Os fatores de destaque aqui, por exemplo, o contexto político, os desafios enfrentados e os objetivos políticos, todos deverão ser considerados na leitura dos capítulos regionais posteriores. Da mesma forma, o esboço de maneiras diferentes para regular as finanças políticas apresentadas neste capítulo serve como uma introdução para a discussão sobre a regulamentação nos próximos capítulos.

A melhor maneira de reformar os regulamentos de financiamento político

Um entendimento básico dos respectivos desafios e da situação legal de cada país, juntamente com uma reflexão sobre o que os regulamentos devem ter como objetivo final, fornecerá aos formuladores de políticas uma maior compreensão dos regulamentos que precisam ser postos em prática ou reformados em seu país. No livro, esta discussão se baseia em três conceitos: objetivos políticos, contexto e regulamentos em vigor.

FIGURA 2.1

Blocos de construção para a reforma do financiamento político



Qualquer reformista deve começar por considerar como ela gostaria que a política democrática fosse organizada, que sistema político deve existir e qual a forma de processo democrático é desejada. Muitas vezes, os regulamentos financeiros políticos são o resultado de medidas reativas para situações de crise, e discussões sobre reforma têm início quando um regulamento específico deve ser usado em vez de uma consideração mais holística de questões mais amplas, como a visão/papel dos partidos políticos e dos candidatos às eleições (e o papel do Estado em controlar esses atores).

Essas questões fazem parte central do que é referido aqui como os objetivos políticos (ver abaixo para mais explicações sobre este termo), que devem orientar o tipo de regulamentação a ser posta em prática. Uma vez que o ponto de vistas do que é politicamente desejável varia significativamente entre os países, os regulamentos devem variar em conformidade, mesmo entre países que sejam semelhantes. Um exemplo histórico disso é o sistema regulatório na Suécia, onde a ausência quase total de limitações sobre o comportamento financeiro dos partidos não resultou da negligência, mas sim de uma crença política de que o papel central dos partidos políticos na democracia sueca significava que eles deveriam ser deixados livres de regulamentação governamental. Como a cultura política na Suécia mudou gradualmente, o apoio a essa abordagem entrou em colapso e, depois de muito debate, uma nova legislação foi desenvolvida.

Em segundo lugar, o contexto de cada país deve ser levado em consideração. Regulamentos não são criados em um vácuo, mas em situações do mundo real com desafios muitas vezes formidáveis. Esses desafios podem afetar o conjunto desejado de regulamentos de formas diferentes.

Dois aspectos são incluídos aqui sob a noção de contexto. O primeiro é o sistema político como um todo. Isso inclui fatores estruturais e institucionais que devem ser levados em conta, já que muitas vezes têm um impacto significativo sobre a adequação e a eficácia dos diferentes regulamentos. Exemplos de estruturas importantes são o sistema eleitoral e o presidencialismo *versus* o parlamentarismo. O outro aspecto é o conjunto específico de desafios enfrentados por cada país em matéria de dinheiro na política, incluindo uma forte influência de interesses ricos, uma desigualdade de condições, uma falta de vontade política para instigar reformas e a existência de redes criminosas. Tais desafios podem fazer com que reformas pretendidas tenham efeitos inesperados, tornar outras reformas ineficazes e, em certos casos, ser um obstáculo às reformas antes mesmo de serem iniciadas.

Alguns dos mais importantes desafios enfrentados em cada região são apresentados nos capítulos regionais, e eles serão elaborados ao longo das discussões sobre como o financiamento político atua em diferentes países.

Depois de considerar os objetivos desejados o sistema político existente e os desafios regulatórios, os reformistas precisam olhar para as regras existentes, ou propostas. Uma compreensão profunda do atual sistema de regulação é necessária para a realização de qualquer esforço de reforma bem ponderado. O Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea inclui informações detalhadas sobre a situação regulamentar em 180 países. Os reformistas podem utilizar essas informações para comparar a situação regulatória em seus próprios países com as de países vizinhos e de outros mais distantes. Com base em seus objetivos políticos e na compreensão do contexto, decisões podem ser tomadas sobre como fazer as reformas necessárias e relevantes dos atuais regulamentos.

Em alguns casos, as reformas necessárias podem ser limitadas (ou inexistentes). Se, por exemplo, a independência dos partidos políticos e candidatos for considerada a principal preocupação, então um país que já possua regulamentos limitados já pode estar onde (ou perto de onde) ele precisa estar.

Em outros casos, mudanças significativas podem ser necessárias. Se as pessoas em um país com regras muito limitadas sentirem que um baixo nível de confiança nos partidos e candidatos exige regulamentos rigorosos de financiamento, um conjunto inteiramente novo de regras pode ter de ser introduzido (e deve-se considerar o que pode dificultar a efetiva aplicação de tais regras).

A reforma do financiamento político não significa empilhar novos regulamentos em cima dos já existentes. Alguns podem sentir que um determinado país que já tem um elevado nível de regulamentação esteja sufocando a competição política, e que o sistema regulamentar deva ser escalado por baixo para diminuir o encargo sobre os partidos. Outros podem sentir que, em vez de um sistema altamente regulamentado, mas mal aplicado, pode ser melhor adotar um sistema focado na transparência com menos limitações.[1]

A reforma nem sempre deve envolver o sistema legal. Em muitos casos, as reformas mais relevantes podem envolver meios de reforçar a capacidade, a independência e/ou o apoio político da instituição cabível, de modo que possa melhor aplicar as disposições legais em vigor.

Cada um dos conceitos das metas políticas, de contexto e da situação regulamentar será agora considerado em separado.

Objetivos políticos

Não é possível determinar os regulamentos mais adequados sem levar em conta os objetivos políticos e a visão de política (em particular dos partidos políticos) em cada país. A maneira com que o financiamento deve ser regulamentado precisa ser o resultado dos objetivos políticos de um país: a forma como as pessoas consideram a política em seu sistema democrático como um todo e, em particular, como os partidos e as campanhas eleitorais políticas devem ser organizados.

Tradições e culturas políticas variam entre os países, e não se deve presumir que o que é considerado a solução ideal em um país seria igualmente aceitável em outro. Para colocar de forma diferente, uma vez que não há nenhuma forma de governo democrático que seja preferido em todos os lugares, não há um melhor método de regular o financiamento político.

Isso não quer dizer que as vantagens e desvantagens das diferentes formas de regulamentação do financiamento não possam ser discutidas. Para ajudar a discussão, várias dimensões podem ser consideradas, as que têm impacto na forma como os partidos e as campanhas eleitorais e, posteriormente, o financiamento político devem ser vistos (ver figura 2.2).

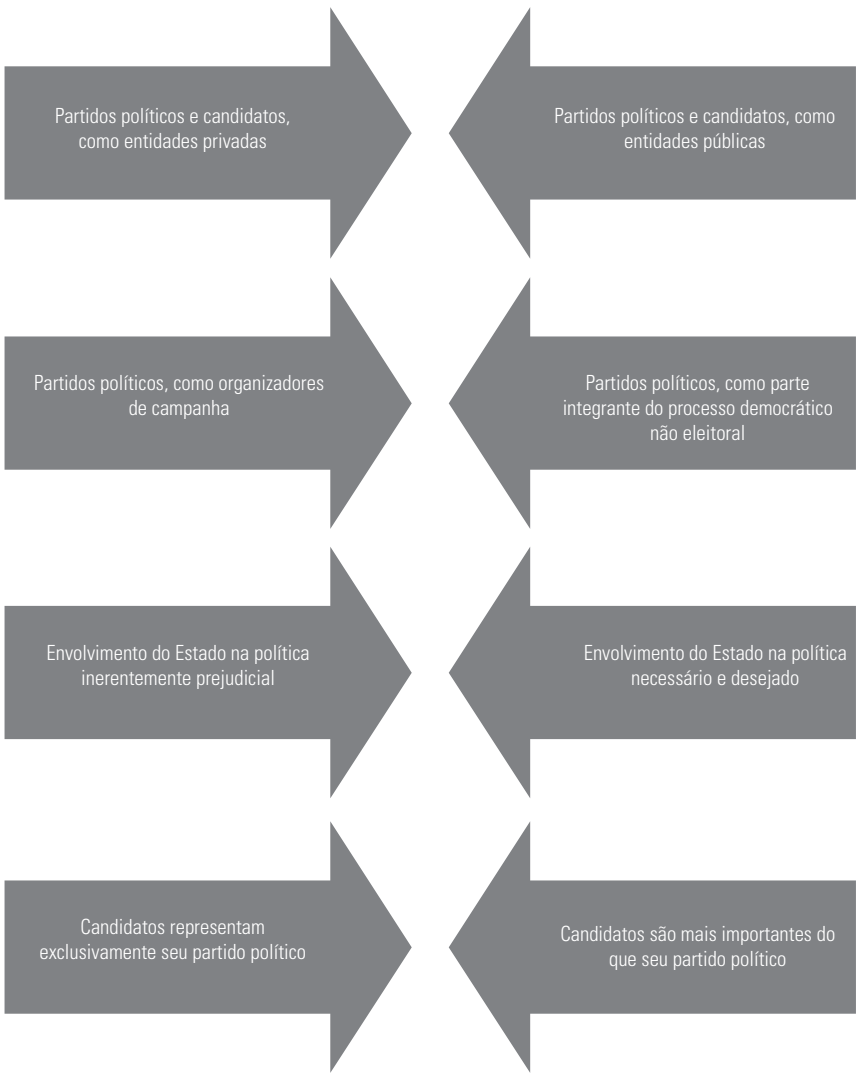
Algumas dimensões importantes envolvidas são o ponto de vista dos partidos políticos e das campanhas eleitorais (candidatos) como entidades privadas ou públicas, por um lado, e o papel do Estado por outro. No primeiro caso, uma visão de um extremo do espectro seria que os partidos políticos são vistos como organizações de base voluntária que organizam e apoiam a participação política. De acordo com esse ponto de vista, as partes devem ser protegidas de interferências externas indevidas; regras excessivas que limitem sua liberdade fariam mais mal do que bem. Suas finanças devem, portanto, ser consideradas sua principal preocupação particular.

O outro extremo do espectro é a visão de que, não obstante sua tradicional e crucial posição autônoma na separação dos poderes de governo, os papéis dos partidos e das campanhas eleitorais são mais próximos daqueles dos órgãos governamentais, similares aos órgãos de gestão eleitoral ou tribunais. De

acordo com esse ponto de vista, é razoável que o comportamento do partido seja mais regulado para maximizar sua utilidade no processo democrático. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio do nivelamento do campo de atuação, usando os limites de gastos e financiamento público (o que alguns considerariam *igualdade fabricada*).

FIGURA 2.2

Exemplos de considerações para metas políticas



O ponto de vista dos partidos políticos em aspectos não eleitorais do processo democrático também é importante. Particularmente em algumas partes da Europa, é considerado crucial para a democracia que os partidos políticos sejam de base e ativos no debate democrático entre as eleições. Em outras regiões (especialmente nos Estados Unidos), muitos observadores consideram os partidos políticos atores menos relevantes em anos de não campanha. Percepções sobre essa questão são cruciais para a avaliação dos regulamentos do financiamento político que suportem o desenvolvimento organizacional dos partidos políticos.[2] Claro, alguns sustentam que os partidos políticos são muito menos importantes para a democracia do que candidatos individuais; com esse ponto de vista, os regulamentos financeiros devem encorajar os candidatos independentes (por exemplo, por meio da concessão de financiamento público diretamente aos candidatos, em vez de partidos políticos).

Outra dimensão refere-se ao papel do Estado (também chamado de administração ou de governo em alguns países) na política democrática.[3] Em uma extremidade da escala está a visão de que qualquer envolvimento significativo do Estado no funcionamento dos partidos políticos pode ser prejudicial à democracia. Portanto, o Estado não deve controlar a forma como o dinheiro é levantado e gasto na política.[4] Com esse ponto de vista, os regulamentos podem ser usados, o que aumenta a transparência no sentido de fornecer informações ao eleitorado (por exemplo, exigindo que partidos políticos e candidatos publiquem suas contas). No outro extremo dessa dimensão está a visão de que o Estado tem um papel importante no sentido de garantir a equidade entre os partidos políticos e os cidadãos. Um exemplo disso é se os limites de doação impostos pelo Estado devem ser vistos como limitações inaceitáveis à liberdade de expressão ou como parte da responsabilidade do Estado para criar condições de concorrência equitativas e neutralizar a influência indevida de interesses ricos. Há possíveis sobreposições entre as dimensões relativas à visão dos partidos políticos, sendo independente a visão do Estado como tendo um papel importante. Alguém com uma visão positiva do envolvimento do Estado (mas que ainda vê os partidos políticos como entidades predominantemente particulares) pode ser a favor do relatório financeiro detalhado para uma agência estatal, mas contra esses relatórios serem disponibilizados ao público. Em ambos os casos, as discussões sobre quais regulamentos utilizar deve começar com uma consideração sobre quais são os valores políticos e objetivos mais importantes.

Duas outras áreas cruciais devem ser consideradas ao discutir os regulamentos financeiros: (1) o sistema político do país e os fatores técnicos e (2) os desafios da regulação do dinheiro na política.

Sistema político e fatores financeiros e técnicos

Uma série de fatores estruturais em cada país tem um impacto significativo sobre o processo político. Um deles é o sistema eleitoral. Em sistemas de representação proporcional com listas fechadas, os candidatos têm um papel menor na campanha, e em alguns países são excluídos do financiamento de campanha por completo (são proibidos de receber ou passar quaisquer fundos em relação a campanhas eleitorais). Por outro lado, em alguns países que têm sistemas eleitorais majoritários e distritos uninominais, o foco é quase que exclusivamente sobre os candidatos,[5] no entanto, deve ser mantido em mente que os partidos políticos podem ser usados para explorar as lacunas em matéria de limites e regras de divulgação.

Outro fator é a estrutura governamental, em particular o presidencialismo (não deve ser confundido com um país que é uma república) *versus* o parlamentarismo. Os partidos políticos são geralmente mais fracos nos sistemas presidencialistas e desempenham um papel mais central nos sistemas parlamentaristas, o que é significativo para a regulamentação do financiamento político.[6] O tipo do regime geral também pode ser de particular importância. Se um país tiver experimentado principalmente um sistema de partido único, partido dominante, sistema de dois partidos ou multipartidário, também é um fator importante sobre como a política funciona.

Aspectos técnicos também podem desempenhar um papel, como a penetração do sistema bancário e de tecnologia da informação em um país. Sempre que todos os cidadãos têm contas bancárias e facilidades bancárias pela internet, pode ser uma boa ideia exigir que todas as doações sejam feitas eletronicamente para facilitar o monitoramento. No entanto, em países sem bancos fora das grandes cidades, seria um encargo excessivo exigir que os candidatos depositem todas as doações em uma conta bancária designada.

Desafios

Com mais frequência, a vida real entra no caminho das boas intenções; isso também se aplica ao campo do dinheiro na política. Em contraste com os fatores do sistema político discutidos anteriormente (que não são necessariamente um problema para o controle do financiamento político), os desafios discutidos aqui tornam o papel do dinheiro na política problemático do ponto de vista democrático. Duas categorias de desafios podem ser distinguidas. A primeira refere-se aos desafios que impactam negativamente sobre o papel do dinheiro na política em um sentido mais amplo, por prejudicar o processo democrático. Isso pode incluir um influxo de fundos ilícitos no processo político, compra de votos generalizada ou um campo de atuação eleitoral particularmente desigual. Estes podem ser chamados de desafios do sistema político.

A outra categoria é mais diretamente ligada à possibilidade de controlar de forma eficaz o financiamento; essa categoria pode ser chamada de desafios de controle de financiamento político. Um consenso entre os grupos de elite para não abordar questões sobre o financiamento pode bloquear a reforma eficaz. Além disso, se a máquina do Estado não for independente do partido do governo, isso pode impedir a sua execução (o abuso dos recursos do Estado pode assim ser ao mesmo tempo um desafio de controle do financiamento político e um desafio do sistema político). Em particular, a falta de capacidade ou apoio político para que os responsáveis façam cumprir os regulamentos do financiamento é um problema em muitos países.

Quadro 2.1
Desafios comuns no financiamento político

Desafios do sistema político
- Acesso desigual ao financiamento para os diferentes atores políticos
- Capacidade do poder econômico para influenciar indevidamente a política
- Influxo de financiamento ilícito na política
- Cooptação de política por interesses comerciais
- Abuso de recursos estatais
- Compra de votos generalizados

Desafios do controle do financiamento político
- Legislação inadequada (legislação ambígua ou excessivamente ambiciosa, ou regulamentos • não adequados para o contexto)
- Falta de vontade política para controlar o dinheiro na política
- Aceitação popular de compra de votos
- Falta de independência das instituições coercitivas
- Aplicação tendenciosa dos regulamentos financeiros políticos
- Falta de recursos para o cumprimento dos regulamentos

Os capítulos regionais discutirão os desafios que são de particular importância em cada região (é claro que há grande variação nos desafios entre os países da mesma região). Alguns dos desafios mais citados são apresentados no quadro 2.1.

É essencial considerar os desafios específicos de cada país, ao se avaliar quais regulamentos financeiros são os mais adequados. Os desafios do sistema político podem significar que os regulamentos que seriam considerados indesejáveis possam ser necessários. Por exemplo, mesmo que for considerado que os partidos políticos e os candidatos devem ser autorizados a arrecadar e gastar dinheiro livremente, um campo de atuação particularmente desigual pode exigir limites de gastos.[7] Em outros países, rigorosos requisitos de divulgação e auditoria podem ser necessários para neutralizar a influência do financiamento ilícito na esfera política.

Desafios políticos de controle do financiamento podem significar que regulamentos de outras formas desejáveis sejam inadequados porque funcionariam ou poderiam revelar-se contraproducentes. O nível de abertura política ou autoritarismo também deve ser levado em conta. Por exemplo, mesmo que regulamentos estritos sejam desejados, uma indefinição das fronteiras entre o partido do governo e o Estado poderia significar que, dando a uma agência estatal teoricamente independente um mandato de reforço poderoso, isso poderia conduzir ao assédio sobre os partidos políticos e candidatos de oposição. Como alternativa, os limites de doação e de gastos ambiciosos podem ser inúteis se não houver uma instituição independente e capaz de impor tais regulamentos. Tomados em conjunto, os desafios de controle do financiamento muitas vezes levam a uma falta de cumprimento dos regulamentos.

Formas de regulação do financiamento político

Embora todos os países utilizem pelo menos alguma forma de regulamentação do papel do dinheiro na política, a forma como fazem isso varia significativamente em todo o mundo. Informações sobre os regulamentos utilizados em diferentes países podem ser encontradas nas tabelas comparativas nos anexos, com mais informações no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea. Levando-se em conta os objeti-

vos políticos e o contexto discutidos anteriormente, os reformistas tiram conclusões sobre como o financiamento político deve ser regulamentado. Esta seção discutirá as principais opções regulatórias que são usadas em diferentes países.

Proibições e limites de doação

Da mesma forma que na maioria dos países o direito de voto é limitado aos cidadãos adultos do país em questão, os regulamentos são frequentemente impostos sobre quem tem o direito de fazer contribuições financeiras para partidos políticos e candidatos. O objetivo da proibição de doação é parar completamente as contribuições que são vistas como particularmente prejudiciais para o processo democrático. A tabela 2.1 discute a lógica por trás de diferentes tipos de proibições de doação.[8]

TABELA 2.1

A justificativa por trás de diferentes tipos de proibições de doação

Tipo de proibição de doação	Justificativa
Entidades estrangeiras	Evitar a entrada de externos/estrangeiros.
Sociedades Anônimas	Limitar a influência sobre o financiamento de interesse estabelecido: assegurar a independência dos candidatos/partidos de interesses especiais.
Entidades públicas e semipúblicas	Evitar o uso de recursos públicos para fins políticos.
Sindicatos (por vezes todas as formas de entidades jurídicas)	Evitar a influência indevida de associações de interesses organizadas; uma proibição de doações sindicais às vezes é utilizada para equilibrar a proibição de doações de empresas em sistemas onde alguns partidos dependem de contatos corporativos e outros estão próximos ao movimento sindical.
Sociedades Anônimas com contratos com o governo	Reduzir o risco de doações de contrapartida (ou seja, as empresas fazem doações na esperança de serem beneficiadas em contratos do governo).
Fontes anônimas	Garantir a transparência do financiamento dos partidos e uma maior chance de controlar o cumprimento das normas de financiamento político.
Doações indiretas	Fazer o controle de outras proibições mais fáceis de serem monitoradas; alguns países proíbem explicitamente doações feitas por meio de outra pessoa ou entidade.

A proibição mais comum é contra doações de instituições públicas para determinados partidos políticos e candidatos. Tais proibições direcionam-se contra o abuso dos recursos do Estado (embora muitas vezes sem sucesso). Doações estrangeiras também são proibidas na maioria dos países, assim como doações anônimas (se doações anônimas forem permitidas, torna-se muito difícil aplicar outras formas de proibições de doação, apesar de alguns países permitirem pequenas doações anônimas para proteger a privacidade dos doadores comuns). Cerca de um em cinco países proíbe doações de empresas e proibir doações de sindicatos é ligeiramente mais comum. Proibições diretas sobre doações de origem ilícita são usadas apenas em alguns países.

Proibir doações privadas por completo é excepcionalmente raro (embora a Tunísia o tenha feito em eleições para a Assembleia Nacional Constituinte de 2011, forçando os candidatos a contar com o financiamento público e "fundos próprios"). Essas proibições não são geralmente desejadas, uma vez que desvinculam os partidos de sua base de apoio na sociedade e incentivam doações ocultas. No entanto, mais de 40% dos países analisados utilizam alguma forma de limite de com quanto os doadores elegíveis podem contribuir. Ao contrário das proibições de doação, os limites de doação não visam diretamente tipos específicos de interesses. Em vez disso, o foco está em limitar a influência que qualquer doador possa ter em um partido político ou candidato e, posteriormente, sobre o processo político como um todo. Dos países do exemplo, 38% limitam as doações a partidos políticos (como um limite anual e/ou em relação a campanhas eleitorais), enquanto 30% limitam doações a candidatos.

O impacto da vida real dos limites de doação varia de acordo com seu nível; se o limite for muito elevado, não terá qualquer impacto, uma vez que não reduzirá as doações na prática, enquanto, se o limite for muito baixo, os doadores, os partidos políticos e os candidatos encontrarão maneiras de contorná-lo. Um limite de doação que todos ignorem arrisca minar a confiança em todo o sistema de regulamentação do financiamento político. O nível correto de limites de doação depende dos objetivos políticos que o regulamento está tentando atingir e da forma como os partidos políticos e os candidatos são capazes de levantar fundos

suficientes de outras fontes que não grandes doações. Limites de doação são notoriamente difíceis de controlar, uma vez que muitas vezes é fácil canalizar fundos por meio de outras pessoas (por vezes referidas como "laranjas").

Financiamento público

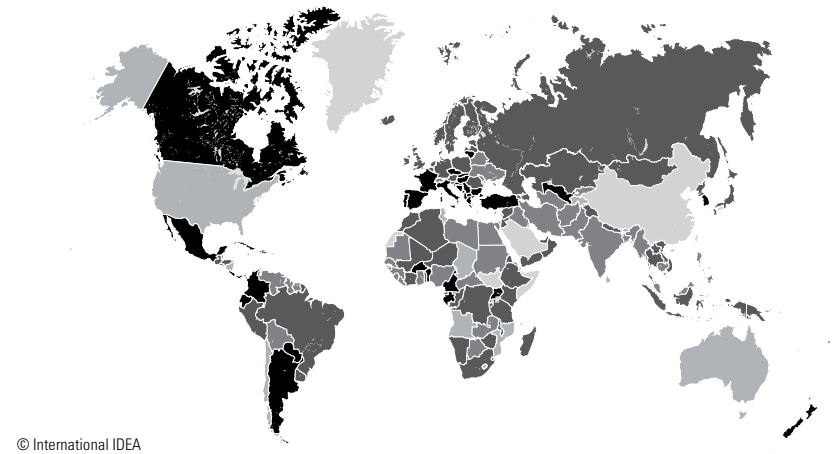
Uma abordagem complementar para regular doações privadas é dar a partidos políticos (candidatos com menos frequência) o acesso ao dinheiro a partir de fontes públicas. Se for bem feito, a prestação do financiamento público pode ter um impacto positivo significativo sobre o papel do dinheiro no processo político.

Às vezes o objetivo de proporcionar financiamento público é garantir que todas as forças políticas relevantes tenham acesso a recursos suficientes para atingir o eleitorado, incentivando assim o pluralismo e fornecendo ao eleitor uma maior escolha de políticos e políticas. Outro objetivo pode ser o de limitar a vantagem de concorrentes com acesso a recursos significativos, dando a todos o acesso aos fundos para a campanha. É improvável que funcione essa segunda ideia, a menos que o financiamento público seja combinado com limites para doações e/ou gastos, uma vez que a diferença relativa não será alterada, fornecendo dinheiro para ricos e pobres. Há uma terceira vantagem potencial de fornecer financiamento público: a ameaça de retê-lo se os partidos políticos (ou candidatos) não seguirem outras regras, como limites de gastos ou requisitos de prestação de contas, pode revelar-se um incentivo altamente eficaz para fazer obedecer às regras. Isso somente funcionará se o montante previsto for alto o suficiente para que os destinatários cumpram as regras para evitar o risco de perdê-lo.

O financiamento público pode ser direto ou indireto; fornecendo dinheiro ou bens ou serviços gratuitos ou subsidiados. Duas questões devem ser abordadas ao se discutir o financiamento público: (1) quem deveria ter o direito de recebê-lo (limiar de elegibilidade); e (2) como deve ser distribuído entre aqueles que são elegíveis (critérios de alocação).

FIGURA 2.3

A oferta de financiamento público direto para os partidos políticos



Sim, financiamento concedido regularmente
Sim, em relação à campanha
Ambos
Não
Não existem dados

Fonte: International Idea. Esse mapa é baseado nos dados coletados até fevereiro de 2014. Os dados são continuamente atualizados no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea. Disponível em: <www.idea.int/ political-fi nance/question.cfm?fi eld=286&region=-1>.

Pode parecer justo decidir que todos os partidos políticos e candidatos devam ter acesso a fundos públicos; em alguns países, todos os partidos políticos registrados recebem financiamento público. No entanto, essa abordagem cria o risco de que as pessoas formarão partidos ou concorrerão a um cargo simplesmente para obter financiamento do Estado, e que também pode ser um desperdício significativo de recursos públicos apoiar os partidos e candidatos que não têm nenhum apoio entre o eleitorado. A maioria dos países, portanto, utiliza um limiar de apoio que um partido deve ter para ter acesso ao financiamento, que normalmente é uma determinada parte dos votos em uma eleição ou de assentos obtidos. Decretar um limiar muito elevado (por exemplo de 10% dos votos no Butão e Malawi) pode significar que as novas forças políticas terão dificuldade em estabelecerem-se.

O tipo de critério de elegibilidade a ser utilizado também depende em parte do *timing* da divisão. Globalmente, 21% dos países com financiamento

público direto utilizam um limiar para todo esse tipo de financiamento com base nos votos recebidos (em média 3,5%), enquanto 18% limitam o financiamento aos partidos com representação no parlamento e 15% usam uma combinação desses dois critérios. Exigências muito modestas são usadas em 14% dos países (no máximo, exigindo que um partido seja registrado e participe de eleições), enquanto os restantes países utilizam várias combinações de critérios de elegibilidade, muitas vezes com critérios diferentes para diferentes partes do financiamento.[9]

Em relação aos critérios de alocação, pode novamente parecer ser a abordagem mais democrática fornecer a todos os partidos políticos elegíveis (ou candidatos) a mesma quantidade de apoio. No entanto, dar o mesmo nível de financiamento a partidos com apoio mínimo entre o eleitorado quanto aos maiores partidos é indiscutivelmente ignorar as opiniões dos eleitores, e pode facilmente ser um desperdício de dinheiro do contribuinte (se houver muitos partidos elegíveis, uma grande quantia de dinheiro terá de ser distribuída para fazer alguma diferença para a política partidária).[10] Há também o risco de fragmentação dos partidos políticos, uma vez que uma cisão do partido poderia levar a fundos públicos adicionais, enquanto uma fusão poderia significar que partidos recebam menos fundos. Em alguns casos, os regimes têm usado essa abordagem para fragmentar a oposição.

Uma opção mais comum é, portanto, atribuir a totalidade ou parte dos fundos na proporção do apoio que um partido recebeu nas eleições — normalmente, a sua quota de votos ou assentos. Uma desvantagem da alocação proporcional é que a maior parte do dinheiro público pode acabar com o partido do governo, que é o que, sem dúvida, menos precisa. Em nível mundial, apenas 7% dos países da amostra fornecem financiamento de forma igual, enquanto 41% utilizam um cálculo de alocação totalmente proporcional e 29% utilizam uma mistura dos dois.[11]

Existem formas alternativas de distribuir fundos públicos, tais como o sistema de fundos correspondente utilizado em muitas eleições nos Estados Unidos e na Alemanha (embora raramente em outros países), em que o governo corresponde à totalidade ou parte dos recursos captados em privado por partidos políticos ou candidatos. Tal sistema suporta partidos que estão ativos na captação de recursos particulares, embora os críticos argumentem que esses sistemas põem em risco partidos beneficiadores que têm bons contatos de negócios com fundos adicionais do erário público. Uma maneira

de evitar isso poderia ser incentivar os partidos e candidatos para arrecadar pequenas doações apenas confrontando tais doações, como é o caso na cidade de Nova York.[12]

A maioria dos países também fornece financiamento público *indireto* aos partidos políticos (e, por vezes, aos candidatos). A forma mais comum é o acesso gratuito ou subsidiado para a mídia pública, para fins de campanha, mas outros exemplos incluem isenção fiscal para partidos/candidatos ou seus doadores, o acesso a edifícios públicos para eventos de campanha e porte subsidiado. A vantagem do financiamento público indireto sobre o apoio direto é que é mais fácil de controlar a forma como os fundos são utilizados e normalmente há um encargo menor para o contribuinte. Uma desvantagem pode ser que o apoio dado nem sempre é útil para ajudar as partes interessadas a alcançarem o eleitorado de forma eficaz.[13]

Quando consideramos a importância do financiamento público prestado em diferentes países, devemos também considerar o momento da distribuição (ou seja, a assistência da campanha fornecida no dia anterior à votação terá pouco impacto)[14] e os montantes previstos (são suficientes para afetar a atividade política?). Essas questões serão discutidas nos capítulos regionais.

Para entender o sistema de financiamento público corretamente, os legisladores devem considerar como eles desejam que a política funcione em seu país e em particular o papel dos partidos políticos no sistema político. A tabela 2.2 sintetiza a lógica por trás da oferta de financiamento público direto, bem como algumas das principais considerações a se ter em conta e escolhas a serem feitas.

TABELA 2.2

Justificativa e considerações sobre financiamento público direto

Tipo de proibição de doação	Justificativa
Ajudar todas as forças políticas relevantes a atingir o eleitorado	O nível desejado de pluralismo político depende da visão global da política (ver abaixo).
Diminuir o impacto das diferenças financeiras entre os partidos e candidatos ricos e pobres	Se o financiamento público não for combinado com os limites de doação e/ou de gastos, a diferença absoluta entre os atores ricos e pobres não será reduzida.

Estimular o bom comportamento dos destinatários	Oferecer acesso ao financiamento público pode ser uma forma eficaz de fazer com que os partidos políticos apresentem relatórios financeiros, incluam candidatos do sexo feminino etc. Pode pôr em risco a independência dos partidos políticos do Estado.	
Consideração	**Principais Opções**	**Comentário**
Limiar de elegibilidade (quem deve ter acesso à assistência pública?)	Nenhum limiar	Maximiza o pluralismo, mas corre o risco de fragmentação política e desperdício de recursos públicos.
	Por parte dos votos obtidos	Garante que o acesso seja limitado às partes que tenham algum apoio popular comprovado (nível exato importante).
	Representação parlamentar	Exclui partidos políticos irrelevantes, mas faz com que seja mais difícil para novas forças políticas avançarem.
	Número de candidatos apresentados	Garante que o financiamento esteja limitado às partes que participam ativamente nas eleições.
Critérios de atribuição (como o dinheiro deve ser distribuído entre aqueles que têm limite?)	Todas as partes elegíveis obtêm a mesma quantidade	Suporta pluralismo, mas pode criar fragmentação partidária; põe em risco o desperdício de fundos públicos.
	Por votação ou assentos obtidos	Conecta apoio financeiro à popularidade eleitoral (mas pode levar a maiores partidos recebendo a maior parte do dinheiro).
	Relacionadas aos candidatos em campo	Partidos mais ativos obtêm mais financiamento (embora financiar candidatos possa não ser um bom indicador do nível de atividade).
	Parte das despesas reembolsadas	Apoiar as atividades de angariação de fundos particulares (mas pode recompensar partidos com bons contatos de negócios).
Cronograma da distribuição (deve ser dado antes ou depois das eleições, ou regularmente?)	Regular	Pode apoiar a atividade do partido entre as eleições, embora talvez não funcione se um partido de tradição for fraco.
	Distribuição antes de uma eleição	Os partidos políticos obtêm financiamento com antecedência para usar em campanha eleitoral (critérios de elegibilidade/alocação normalmente com base nos resultados eleitorais anteriores, o que pode não corresponder ao atual nível de popularidade).
	Distribuição depois de uma eleição	O financiamento pode ser com base na popularidade atual, mas a desvantagem é que os partidos devem primeiramente levantar dinheiro de forma privada para serem reembolsados depois.

Nível de financiamento (quanto dinheiro deve ser pago?)	Qual o nível adequado às metas políticas democráticas?	Muito pouco dinheiro não terá impacto na política do partido/eleitoral, mas muito pode desligar partidos do público (e ser muito impopular com o povo).
Liberação dos fundos fornecidos	Uso eleitoral ou não eleitoral?	Alguns países apenas permitem que os fundos públicos sejam utilizados para campanhas; outros proíbem o uso de fundos públicos para campanhas (tudo depende da visão dos partidos e eleições).
	Conexão com outros objetivos, tais como a igualdade de gênero	Pode servir a objetivos positivos, como a igualdade de gênero reforçada, asas da juventude, braços de investigação etc. (os críticos argumentam que limita a liberdade dos partidos).

Proibições e limites de gastos

Embora existam muitos exemplos de proibições de doação, alguns tipos de gastos são proibidos em todo o mundo. A compra de votos e o uso de recursos públicos para fins partidários (excluindo o financiamento público regulamentado) estão proibidos em quase toda parte, mas, em contrapartida, há alguns outros exemplos, como a proibição da publicidade de TV (às vezes de qualquer publicidade), usados em um número limitado de países.

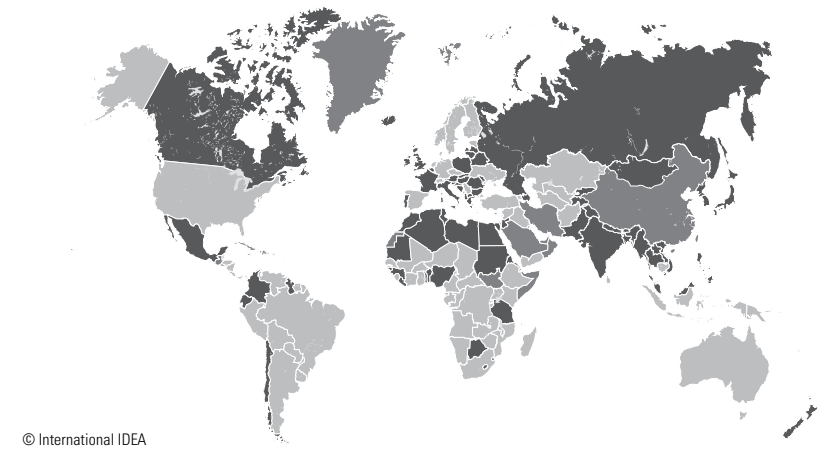
Mais comuns são os limites de quanto os partidos políticos e candidatos estão autorizados a gastar em campanhas eleitorais. Ao contrário dos limites para doações, o objetivo não é regular a influência de doadores individuais, e sim reduzir as vantagens de partidos políticos e candidatos com acesso a grandes quantidades de dinheiro. Casos especiais incluem candidatos que financiam suas campanhas usando seu próprio dinheiro, ou quando líderes partidários fornecem a maior parte do financiamento para o partido que lideram — dois fenômenos que são comuns em países emergentes e algumas democracias estabelecidas igualmente. Embora os candidatos e líderes do partido possam, sem dúvida, beneficiar indevidamente a si mesmos, a vantagem que recebem de sua riqueza pessoal pode ser limitada, quer através do alargamento dos limites de doação para o uso de fundos próprios ou através da imposição de um limite de gastos.

Cerca de 30% de todos os países limitam os montantes que os partidos políticos podem gastar, enquanto mais de 40% limitam os gastos de candidatos. Assim como os limites de doação, a eficácia dos limites de gastos depende tanto de se o limite for definido no nível certo para conter a vantagem de quem tem acesso a muito dinheiro sem prejudicar a campanha in-

clusiva e envolvente, quanto (em particular) de se eles são aplicados. Outros fatores que podem ter uma influência sobre a eficácia incluem a definição das despesas (por exemplo, as despesas com pessoal estão incluídas?) e o período de tempo de quaisquer limites (ou seja, o limite abrange um período de tempo suficientemente longo para alcançar o seu objetivo?).

FIGURA 2.4

Limites de gastos para os candidatos



Fonte: International Idea. Este mapa é baseado nos dados coletados até fevereiro de 2014. Os dados são continuamente atualizados no Banco de Dados de Financiamento Político da International Idea. Disponível em: <www.idea.int/political-fi nance/question.cfm?fi eld=286&region=-1>.

Outra questão é saber se limites devem ser colocados nos gastos de campanha por parte de atores que não são nem os partidos políticos nem candidatos (os chamados terceiros). A solução mais fácil pode ser a proibição de qualquer pessoa que não esteja competindo diretamente nas eleições de participar de campanhas, mas tal abordagem seria vista como uma violação dos direitos humanos em muitas partes do mundo, em particular à liberdade de expressão.[15] A maioria dos países não dispõe de regulamentação sobre os gastos de terceiros. Daqueles que o fazem, alguns impõem diversos limites sobre os gastos ou solicitam que terceiros apresentem relatórios financeiros.

Essa questão será discutida nos capítulos regionais, em especial no capítulo 8 sobre as democracias estabelecidas anglófonas.

TABELA 2.3

Justificativa e considerações acerca dos limites de gastos

Tipo de proibição de doação	Justificativa	
Reduzir a vantagem de candidatos com acesso significativo ao dinheiro	Os limites de doação podem melhor servir a esse propósito (se forem definidos os limites de quanto de seu dinheiro particular um candidato pode usar). Um limite de gastos pode impor limitações para partidos e candidatos que são capazes de levantar um grande número de pequenas doações, e pequenas doações são normalmente consideradas válidas para incentivos.	
Reduzir a despesa global em campanhas eleitorais	Níveis muito altos de despesas eleitorais às vezes são vistos como moralmente repreensíveis em países com pobreza generalizada, e podem reduzir a confiança do público nos partidos políticos e candidatos.	
Consideração	Principais opções	Comentário
Cálculo	Montante fixo (como USD 1.000 por partido/ candidatos)	Fácil de entender, mas não leva em conta as variações no tamanho dos distritos eleitorais.
	Quantia por eleitor (como USD 1 em cada distrito eleitoral para cada partido/ candidato)	Permite a variação no limite de gastos, onde o tamanho das populações dos distritos eleitorais varia (mais dinheiro é necessário para alcançar os eleitores em um bairro maior); não leva em conta as variações na dimensão geográfica dos distritos eleitorais.
Quantia explícita ou corrigida pela inflação	Quantia explícita (como USD 1.000)	Fácil de entender, mas a inflação pode reduzir rapidamente o valor real do limite (isso pode ser evitado mediante a indexação da quantia à taxa de inflação).
	Múltiplos de salário mínimo	Automaticamente indexada à inflação, supondo que um salário mínimo (ou similar) seja mantido.
	Múltiplos de salário médio	Menos dependente da política de governo do que o salário mínimo, mas exige dados estatísticos fiáveis.

Relatórios financeiros

Um fundamento para qualquer sistema regulatório do financiamento político é a exigência para os envolvidos na política de apresentar informações

sobre como eles arrecadam e gastam dinheiro. Essa comunicação tem dois objetivos principais. Em primeiro lugar, essa informação pode ajudar a atingir a transparência desejada na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), permitindo que os eleitores tomem decisões fundamentadas quando forem para a mesa de voto. O medo de escândalos e de perder o apoio da opinião pública pode servir como uma melhor defesa contra o mau comportamento do que quaisquer sanções legais.

O segundo objetivo da obrigação de prestar informações é tornar mais fácil para os responsáveis fazer cumprir as proibições de doação e gastos e se limitarem a fiscalizar se essas regras estão sendo seguidas. Enquanto não se pode esperar que os infratores admitam infrações em seus relatórios, obrigá-los a prestar contas fornece um rastro de papel que pode ajudar outras investigações.

Pelo menos alguma forma de requisitos de informações existe em quase 90% dos países, normalmente, para partidos políticos e candidatos. No entanto, alguns países com regulamentações bastante detalhadas de financiamento político não exigem que partidos ou candidatos informem sobre suas finanças.

As informações requeridas nos relatórios financeiros variam consideravelmente entre os países. Muitas vezes, o mais polêmico é se os relatórios devem revelar a identidade dos doadores; isso é necessário em cerca de metade dos países com os requisitos de prestação de relatórios. Em alguns desses países, a identidade do doador somente deve ser divulgada quando ele faz contribuições acima de uma determinada quantia.[16] Tais disposições buscam um equilíbrio entre transparência e proteção da privacidade das pessoas que fazem doações menores; elas também limitam a carga administrativa sobre aqueles obrigados a apresentar relatórios. Os países também variam de opinião quanto à opção de os relatórios apresentados serem disponibilizados ao público. Cerca de 20% dos países não têm nenhuma obrigação de tornar relatórios financeiros disponíveis, o que é contra o espírito da norma CNUCC já referida. Outros fornecem relatórios que são complicados e de difícil acesso. Idealmente, deveriam ser disponibilizados on-line em um formato facilmente digerível e pesquisável.

TABELA 2.4

Justificativa e considerações sobre os requisitos de relatórios financeiros

Tipo de proibição de doação	Justificativa	
Aumentar a transparência no financiamento político	O relatório financeiro é fundamental para aumentar a transparência em linha com a CNUCC.	
Facilitar a fiscalização	Embora teoricamente possível, uma fiscalização eficaz de outros regulamentos é muito improvável sem os relatórios financeiros.	
Consideração	Principais opções	Comentário
Frequência/cronograma de relatório (muitos países exigem ambas as opções listadas)	Relatórios periódicos	Nos países em que os partidos são ativos entre as eleições, o seu financiamento regular é importante. Mesmo nos casos em que não são, exigir apenas relatórios para períodos eleitorais permite às partes contornar as regras, levantando e gastando dinheiro no início do processo.
	Relatórios de campanha	Quando os partidos somente são obrigados a apresentar anualmente um relatório, informações sobre gastos de campanha podem não estar disponíveis até muito mais tarde. Os relatórios durante o período de campanha podem dar aos eleitores informações valiosas, mas podem não ser uma opção viável em países com recursos humanos limitados.
Entidades obrigadas a comunicar (a maioria dos países usam uma combinação)	Partidos políticos	Embora os candidatos levantem e gastem a maior parte do dinheiro em muitos países, as informações sobre o financiamento dos partidos é crucial para a transparência.[18]
	Candidatos	Sempre que o sistema eleitoral se concentra totalmente sobre os partidos políticos, os candidatos muitas vezes não são obrigados a apresentar relatórios financeiros. Isso pode ser razoável, mas pode reduzir a transparência e permitir a violação de proibições e limites.
	Terceiros	Pode fornecer transparência valiosa e fechar lacunas, mas às vezes é difícil estabelecer o que são gastos de terceiros.
O que deve ser relatado (a maioria dos países usam uma combinação)	Renda	As fontes do partido e do financiamento das campanhas são importantes para os eleitores julgarem a independência dos partidos políticos e candidatos.
	Gastos	A maioria dos países exige a comunicação sobre os gastos, o que facilita o controle de limites de gastos e permite que os eleitores julguem se partidos gastam dinheiro (incluindo o financiamento público) sabiamente.
	Ativos e dívidas	Informações sobre os ativos e dívidas consideráveis são valiosas no julgamento do potencial conflito de interesses (e se a riqueza de funcionários eleitos altera entre as eleições).

Que informação deve ser tornada pública	Nenhuma	Em alguns países, os relatórios financeiros são mantidos em segredo pela instituição receptora. Isso protege a privacidade, mas não ajuda a transparência.
	Somente resumos	Muitos países publicam somente resumos, mas estes muitas vezes fornecem pouca transparência.
	Todas as informações recebidas	Contribui para o máximo de transparência, mas pode haver uma necessidade de proteger a privacidade das pessoas fazendo doações menores.

Cumprimento dos regulamentos de financiamento político

A lição mais importante a aprender com os capítulos regionais neste livro, embora surpreendente para qualquer pessoa com conhecimento da política em geral sobre financiamento político e política em particular, é que mesmo os melhores regulamentos formais dão em nada se eles não forem aplicados. Qualquer regulamentação de como partidos políticos e candidatos são autorizados a levantar e gastar dinheiro deve, portanto, ser combinada com formas de garantir que essas normas sejam respeitadas.

Ao decidir quais regulamentos do partido político e do financiamento de campanha utilizar, o pensamento deve ser dado à aplicabilidade das normas individuais e às etapas que podem facilitar isso. Os limites de doação são notoriamente difíceis de controlar, uma vez que as doações são muitas vezes feitas em segredo. Do mesmo modo, é fácil proibir doações de empresas, mas certificar-se de que os fundos de corporações não sejam dados aos partidos políticos por meio de pessoas físicas é muito mais complicado. Outras regras são mais fáceis de serem aplicadas. Por exemplo, para regular os gastos em anúncios televisivos nas Filipinas, um limite foi definido para o número de minutos por dia que qualquer candidato pode anunciar.[19] Outra consideração deve ser o nível de encargo que a aplicação de qualquer regulamentação colocará aos partidos políticos. Se o benefício derivado for mínimo, mas o encargo sobre os partidos for alto, deve ser questionado se o regulamento é necessário.

Nenhum quadro regulamentar garante a aplicação efetiva dos regulamentos financeiros políticos. Fatores políticos sempre desempenham um papel, como discutido anteriormente e nos capítulos regionais. A situação é complicada pelo fato de que em qualquer sociedade democrática, as leis que con-

trolam o comportamento financeiro dos políticos devem ser aprovadas pelos próprios políticos. Alguns deles podem não estar particularmente interessados em limitar seriamente as suas próprias chances de levantar e gastar dinheiro suficiente para serem eleitos ou reeleitos. A disposição dos partidos políticos e outras partes interessadas para moderar o uso de dinheiro no processo político são essenciais para melhorias em longo prazo no financiamento político.

A aplicação efetiva requer uma instituição pública com um mandato claro e independência suficiente, recursos e vontade de se envolver com questões de finanças políticas. A Organização para a Segurança e a Cooperação no Escritório da Europa para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos e a Comissão de Veneza têm argumentado que "devem ser tomadas medidas eficazes na legislação e na prática do Estado para garantir a independência [da instituição aplicadora] da pressão política e compromisso com a imparcialidade".[19]

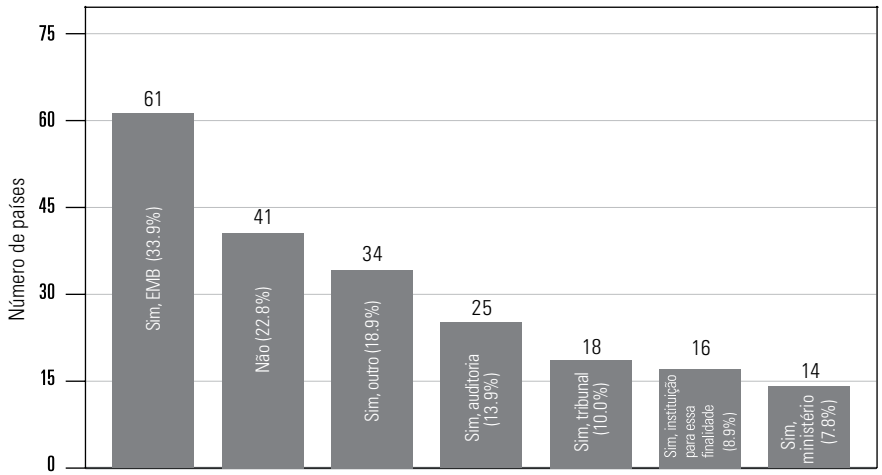
Notavelmente, o Banco de Dados de Financiamento Político mostra que, em quase 25% dos países para os quais existe informação disponível, nenhuma instituição tem um mandato legal para receber relatórios financeiros ou investigar violações dos regulamentos de financiamento político. Dos países que não possuem tais instituições designadas, o órgão de gestão eleitoral é o mais comumente incumbido dessa tarefa, embora os ministérios, instituições de auditoria e órgãos criados especificamente para essa finalidade também sejam utilizados. Existe variação regional significativa a esse respeito, como será discutido nos capítulos regionais.

As instituições públicas responsáveis pelo cumprimento dos regulamentos financeiros devem ter tanto o mandato e as capacidades necessárias para realizar seu papel de forma eficaz quanto devem agir de forma independente e com convicção. Isso não significa que elas devem procurar impor penalidades rigorosas para a menor das violações; envolvimento positivo com parceiros políticos aumentará sua compreensão da necessidade de supervisão financeira e sua vontade de cooperar com ela. A proporcionalidade e o impacto sobre o pluralismo político e o processo democrático devem ser considerados mediante a imposição de algumas sanções. As instituições encarregadas de aplicá-las também devem seguir as boas práticas de regulamentação geral, tais como transparência, coerência e responsabilidade.

Os requisitos para um órgão de supervisão de financiamento político são semelhantes aos de instituições que gerenciam os processos eleitorais como um todo. Em suma, esses requisitos incluem:

FIGURA 2.5

É especificado que uma(s) instituição(ões) particular(es) seja(m) responsável(ies) pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações?



Fonte: Este mapa é baseado nos dados coletados até fevereiro de 2014. Os dados são continuamente atualizados no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea. Disponível em: <www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=294&region=-1>.

- um mandato claro e suficiente que não se sobreponha ao de outras instituições;
- um processo inclusivo e transparente das nomeações de lideranças que garanta a independência das pressões políticas e confiança do público;
- um mandato com garantias de liderança e de pessoal para protegê-los contra influências indevidas;
- financiamento e controle suficientes sobre o orçamento da instituição; e
- a adoção de uma atitude dentro da instituição que atuará com imparcialidade e transparência e se envolverá com a comunidade regulamentada para (sempre que possível) incentivar o cumprimento e evitar violações.

Deve haver também uma série de sanções aplicáveis, proporcionais e dissuasoras disponíveis para punir as violações. A emissão de avisos ou o ato de "nomear e envergonhar" os infratores pode ser eficaz em contextos em que os partidos políticos e os candidatos temam a rejeição popular (tal abordagem é bastante reforçada pela divulgação pública de dados financeiros, permitindo

assim que a mídia e os atores da sociedade civil identifiquem e destaquem as infrações). No entanto, as multas, perda de financiamento público e até mesmo a prisão podem ser necessárias para impedir as infrações legais mais graves. Quase todos os países têm sanções, pelo menos no papel; as multas são a forma mais comum.

Uma das tarefas mais importantes de instituições executoras é certificar-se de que as informações sobre a forma como os partidos políticos e os candidatos arrecadam e gastam dinheiro sejam disponibilizadas ao público. Isso dá a jornalistas a oportunidade de acompanhar, por exemplo, quem concede financiamento para um determinado partido político ou candidato, e se esse doador é beneficiado com contratos governamentais subsequentes ou regulamentos. Os meios de comunicação têm um papel fundamental na supervisão das finanças políticas e na execução das regras. Investigações realizadas por jornalistas muitas vezes descobriram mais violações de finanças políticas do que avaliações formais por parte das instituições de fiscalização.

A sociedade civil como um todo também tem uma função importante no reforço da transparência no financiamento político. O monitoramento independente de financiamento de campanha está se tornando cada vez mais comum em muitas partes do mundo, e em conjunto com campanhas de sensibilização, tais iniciativas podem fornecer importante impulso para reformas e mudança de comportamento.

Referências

New York City Campaign Finance Board (2013) *Public Matching Funds*, disponível em: <www.nyccfb.info/candidates/candidates/publicmatchingfunds.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2014.

Ohman, Magnus (2012) *Political Finance Regulations Around the World*. Stockholm: International Idea.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (Osce/Odihr), Venice Commission (2010) *Guidelines on Political Party Regulation*, CDL-AD(2010)024.

Reynolds, Andrew, Reilly, Ben, Ellis, Andrew (eds) (2005) *Electoral System Design: The New International Idea Handbook*. Stockholm: International Idea. Disponível em: <www.idea.int/publications/esd/>. Acesso em: 4 fev. 2014.

Smilov, Daniel (2008) *Dilemmas for a Democratic Society: Comparative Regulation of Money and Politics*, Disc Working Paper 4/2008. Budapest: Central European University, Center for the Study of Imperfections in Democracy.

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) (1996) *The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, General Comment no. 25. Disponível em: <www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb>. Acesso em: 4 fev. 2014.

Notas

1 Por exemplo, limites excessivamente baixos de doação e de gastos são susceptíveis de reduzir a precisão dos relatórios financeiros.

2 Um excelente exemplo disso diz respeito à consignação de recursos públicos. Em alguns países, os fundos públicos somente devem ser usados para as atividades eleitorais, enquanto em outros somente podem ser utilizados para atividades não eleitorais. Embora essas abordagens sejam diametralmente opostas, na prática, a diferença pode vir a ser reduzida; na ausência de mecanismos de aplicação eficazes, os partidos políticos muitas vezes podem encontrar formas de canalizar fundos para onde eles são mais necessários.

3 Estas duas dimensões combinadas são semelhantes à "dimensão ideológica" descrita por Smilov (2008:1), na qual ele compara visões libertárias e igualitárias de "política e legitimidade" na criação de uma tipologia de sistemas de regulação das finanças políticas. Sua segunda dimensão é institucional, a qual esta análise trata sob o conceito de contexto.

4 Um excelente exemplo é o breve comunicado no site do Parlamento Sueco que, enquanto os partidos políticos recebem recursos públicos, "o Estado e o parlamento atualmente não controlam a forma como os partidos políticos utilizam os recursos públicos" (tradução do autor). Disponível em: <www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Fragor--svar/Ledamoter- och-partier/?faqid=37664>.

5 Para obter mais informações sobre os diferentes sistemas eleitorais, ver Reynolds, Reilly e Ellis (2005). Um estudo baseado no Banco de Da-

dos de Financiamento Político do International Idea descobriu que um sistema eleitoral de um país é afetado pelos regulamentos políticos que utilizou (ver Ohman, 2012).

6 Smilov (2008).

7 UNHCHR (1996) afirma que "Limitações razoáveis sobre as despesas de campanha podem ser justificadas quando estas são necessárias para garantir que a liberdade de escolha dos eleitores não seja prejudicada ou o processo democrático distorcido pelo gasto desproporcional em nome de qualquer candidato ou partido".

8 Esta tabela foi originalmente desenvolvida por Daniela Piccio.

9 Análise do Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea, com base em 114 países.

10 Este foi o caso na Nigéria após uma decisão judicial de 2010, que tinha a mesma quantidade a ser distribuída a todas as partes (havia mais de 60 anos na época). Como resultado o financiamento público direto foi removido das revisões da Lei Eleitoral no final de 2010.

11 Análise do Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea, com base em 110 países. Os países restantes usam várias combinações de critérios de distribuição, o que pode incluir o número de candidatos apresentados em uma eleição, a participação das mulheres entre os candidatos de um partido ou o número de filiados ao partido.

12 Conselho de Finanças de Campanhas de Nova York de 2013.

13 Isto pode, por exemplo, ser o caso quando um grande número de partidos políticos tem o mesmo tempo no ar na TV pública. Poucos espectadores estão realmente prestando atenção a um grande número de anúncios, um após o outro.

14 A Osce/GIDDH e a Comissão de Veneza (2010, art. 184) recomendaram que, "ao desenvolver sistemas de alocação, uma consideração cuidadosa deve ser dada aos sistemas de financiamento de pré-eleição, ao contrário do reembolso pós-eleitoral que muitas vezes pode perpetuar a incapacidade de partidos pequenos, novos ou pobres para competir de forma eficaz. Um sistema de financiamento pós-eleitoral não poderá fornecer o financiamento inicial mínimo necessário para financiar uma campanha política. Só assim os sistemas de atribuição de fundos no período pós-eleitoral podem impactar negativamente o pluralismo político. Além disso, a alocação deve ocorrer logo no início do processo

eleitoral para garantir oportunidades iguais durante todo o período de campanha. Atrasar a distribuição do financiamento público até o final da campanha ou após o dia da eleição pode minar a igualdade da campanha eleitoral e trabalha contra os partidos políticos menos ricos".

15 Duas decisões do Tribunal Europeu de Direitos Humanos em relação ao Reino Unido estabeleceram que, em um contexto europeu, limitações razoáveis no envolvimento de terceiros na campanha eleitoral são aceitáveis. Ver Decisão Bowman *v.* Reino Unido (141/1996/760/961) de 1998 e a decisão de Animal Defenders International *v.* Reino Unido (Requerimento n. 48876/08) de 2013.

16 O limiar de comunicação para as identidades dos doadores varia de I$ 10 na Libéria, para I$ 62,000 na Itália (para doações a partidos políticos).

17 Para obter informações sobre a participação dos partidos políticos e candidatos em financiamento de campanha, consulte os estudos regionais neste livro.

18 É certo que alguns candidatos encontraram formas de contornar esse limite pagando outros candidatos para fazer campanha para eles, em vez de para si mesmos.

19 Osce/GIDDH e Comissão de Veneza de 2010, art. 212.

Estudos regionais sobre o financiamento político:

quadros regulamentares e realidades políticas

CAPÍTULO 3

ÁFRICA

Magnus Ohman

Poucos observadores da política africana negariam que o dinheiro desempenha um papel na sua dinâmica política. Na verdade, a forma como partidos políticos e candidatos levantam e gastam dinheiro pode ter impacto mais significativo na justiça do processo eleitoral do que qualquer coisa que aconteça no dia da eleição. Infelizmente, muitos observadores eleitorais nacionais e internacionais deixam de levar em conta essa verdade crucial. Muito mais deve ser entendido sobre como os partidos políticos e as campanhas eleitorais são financiadas no continente africano e como os recursos são gastos.

Introdução aos problemas na política africana

Países africanos enfrentam uma miríade de questões complexas relacionadas com regulamentos de fianciamento políticos que poderiam (e às vezes o fazem) preencher livros inteiro e as situações variam em diferentes países e sub-regiões. Portanto, essa é uma breve introdução a alguns problemas-chave do financiamento político africano (nenhum dos quais é exclusivo do continente africano).

Acesso aos recursos para todos os atores relevantes

Uma grande preocupação é a falta de um campo de atuação nivelado, com os partidos da oposição muitas vezes consideravelmente desfavorecidos pela sua fraca posição financeira.[1] Isso muitas vezes torna-se uma luta direta entre aqueles que estão no poder e aqueles que não estão, em outras palavras, "entre todos os partidos e candidatos de oposição de um lado, e os candidatos do partido do governo e do Estado do outro lado".[2] Essas lacunas podem tornar difícil para a oposição convencer (ou até mesmo alcançar) o eleitorado com suas mensagens. Esta falta de acesso é particularmente problemática para os grupos tradicionalmente marginalizados, tais como jovens e mulheres.

Abuso dos recursos do Estado

O abuso dos recursos do Estado é um problema fundamental no campo das finanças política na África. Enquanto todos os partidos políticos no poder utilizam sua posição para aumentar suas chances de reeleição, até certo ponto, a má utilização direta de recursos públicos para ganhos políticos pode ter efeitos muito nocivos e contribui para a desigualdade das condições discutidas anteriormente. Como uma análise afirma:

> O abuso causa danos à democracia por meio da criação de condições de concorrência desiguais que melhoram as chances de reeleição dos candidatos no poder. Além disso, colocar os bens públicos à disposição do partido no poder em sua condução para a reeleição influencia negativamente a qualidade do governo, uma vez que o desvio de recursos incorre em custos financeiros para as instituições envolvidas e pode reduzir a quantidade ou a qualidade dos serviços prestados ao público.[3]

Clientelismo

O clientelismo (alternativamente conhecido como sistema neopatrimonialista, ou clientelista) refere-se a uma situação em que um patrono (neste contexto, normalmente um político) constrói uma relação com um grupo

maior de eleitores que comercializa seu apoio por vários favores (pessoais ou comunais). O seu papel na política africana é frequentemente debatido e um tanto controverso,[4] mas pode ser resumido da seguinte forma: "A autoridade política na África é baseada na doação e concessão de favores, em uma série interminável de (…) trocas que vão desde o nível da aldeia até os mais altos escalões do Estado central".[5]

Compra de votos

Oferecer dinheiro em vez de ideias políticas inovadoras para convencer as pessoas a votar em um determinado candidato não é um problema exclusivo da África. Mesmo assim, é uma grande preocupação em muitos países africanos que está muitas vezes diretamente ligada a relações clientelistas (e aos níveis de pobreza significativos na maioria dos países africanos). Essa forma de gastos eleitorais (que é ilegal em todos os países africanos, além de, ao que parece, Djibouti e Mauritânia) será discutida em mais detalhes abaixo.

Financiamento ilícito

Um problema significativo, aparentemente em ascensão, é o afluxo do financiamento ilícito de processos políticos africanos. Os fundos do comércio ilegal de recursos naturais são por vezes usados para atrair os políticos não para investigar irregularidades nas indústrias extrativas. Além disso, as pessoas envolvidas no transporte de drogas ilegais da América Latina através da África para a Europa (especialmente do Oeste), por vezes, utilizam seus recursos para influenciar os políticos africanos e partidos políticos.[6]

Dependência de recursos externos

Embora o impacto exato seja difícil de avaliar, a dependência de muitos países africanos em matéria de assistência financeira externa afeta significativamente o fluxo de dinheiro dentro e fora da política.[7] O aumento da dependência da ajuda externa pode aumentar os riscos de competição eleitoral, uma vez

que políticos competem pelo acesso do auxílio em dinheiro. No entanto, as exigências de ajuste estrutural que muitas vezes acompanham a ajuda externa têm, em alguns países, movido fundos significativos para fora da esfera pública. Por exemplo, os atores políticos podem criar organizações superficialmente independentes da sociedade civil, de modo a acessar o dinheiro internacional de doadores. A forma como a ajuda externa está estruturada pode, portanto, ter um impacto significativo sobre a dinâmica do financiamento político.

A natureza do caixa das economias africanas

Em comparação com outros continentes, as economias africanas continuam relativamente dependentes de transações em numerário. Essa confiança afeta negativamente a economia como um todo e faz com que seja mais difícil de controlar o papel do dinheiro na política. A penetração limitada do sistema bancário em muitos países africanos torna a supervisão efetiva das atividades financeiras mais difícil.[8] Operações de caixa são mais difíceis de controlar do que as transferências bancárias, e os baixos níveis de cumprimento de pagamentos de impostos significam que grande parte do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais não deixa rastro de papel.[9]

Uma visão geral dos regulamentos de financiamento político na África

Todos os países da África — com exceção de Chade, Guiné Equatorial, Eritreia, Gâmbia, Somália e Sudão do Sul — assinaram ou ratificaram a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2005 (CNUCC), que afirma que todos os países devem "considerar a adoção de medidas legislativas e administrativas adequadas (…) *medidas para aumentar a transparência no financiamento de candidaturas a cargos públicos eleitos e, quando aplicável, o financiamento dos partidos políticos*".[10]

Em um contexto africano, a orientação abrangente vem da Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção que afirma em seu art. 10 que "cada Estado-membro adotará as medidas legislativas e outras para: (a) proibir o uso de fundos adquiridos por meio de práticas ilegais e corruptas

para financiar partidos políticos; e (b) incorporar o princípio da transparência no financiamento dos partidos políticos". Mais orientação é fornecida pela Comunidade para o Desenvolvimento Sul-Africano (CDSA), que afirmou que os órgãos de gestão eleitoral (EMBs) devem ser "legalmente habilitados para proibir certos tipos de despesas, de modo a limitar o impacto indevido do dinheiro no processo democrático e no resultado de uma eleição".[11]

O Fórum das Comissões Eleitorais dos países da CDSA desenvolveu os "Princípios para a Gestão de Eleição, Monitoramento e Observação na Região da CDSA", em 2003. Esse documento indica que "o uso de bens e recursos públicos para fins político-partidários deve ser regulamentado de modo a nivelar o campo de atuação para a competição política (…) Os partidos políticos e os candidatos devem prestar contas ao OGE [órgão de gestão eleitoral] para o uso de tais recursos".[12] Como é o caso na maioria das regiões, exceto para Europa, a África tem limitado apenas documentos de orientação regional em matéria de regulamentação das finanças políticas.

Fontes de renda para os partidos políticos e candidatos

Várias formas de regulamentos são usadas para controlar o modo como os partidos políticos e os candidatos são autorizados a aumentar a renda, incluindo as proibições e os limites e a prestação do financiamento público direto e indireto.

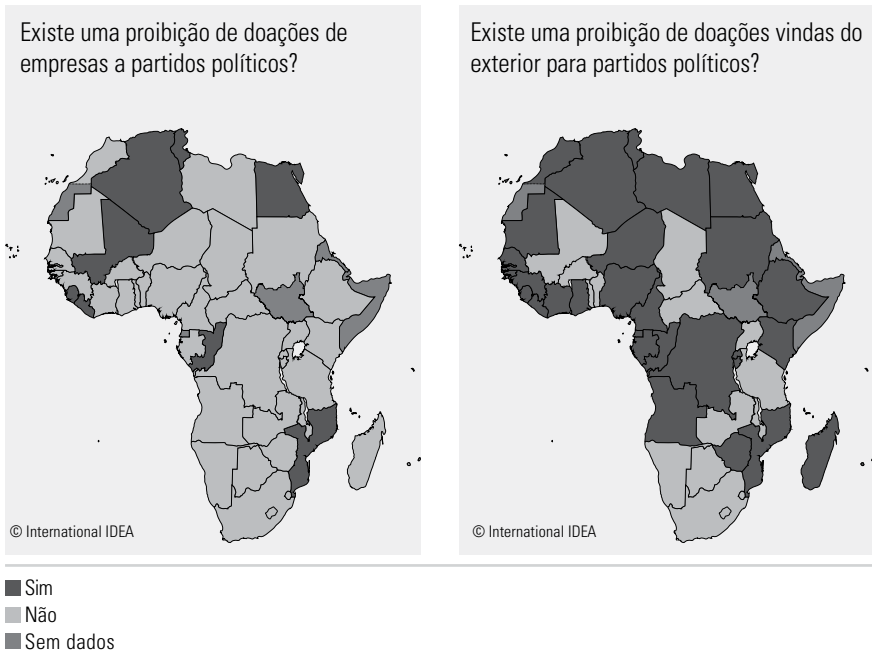
Proibições de contribuição

Algumas fontes de renda para os partidos políticos e os candidatos são consideradas tão prejudiciais que elas estão totalmente proibidas. Em geral, as proibições relativas aos partidos políticos variam pouco entre a África e outras regiões. O tipo mais comum de proibição (presente em 80% dos países africanos) refere-se a recursos públicos dados a um partido político em particular (que representa os esforços para evitar o abuso dos recursos do Estado). As proibições de financiamento externo (60%) e financiamento de fontes anônimas (50%) também são comuns. A transparência dos últimos auxílios e a ajuda ao organismo de fiscalização e

aos eleitores determinam se outras formas de proibição de doação estão sendo cumpridas, e pode ser eficaz na redução do financiamento ilícito. Em contrapartida, menos de 20% dos países africanos proíbem doações de empresas ou sindicatos.

FIGURA 3.1

Países africanos com proibições de doações de empresas e doações vindas do exterior para partidos políticos



Fonte: International Idea. Esses mapas são baseados nos dados coletados até fevereiro de 2014. Os dados são continuamente atualizados no Banco de Dados do International Idea sobre Financiamento Político (Banco de Dados de Financiamento Político). Disponível em: <www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=246&region=2> e <www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=248&region=2>.

Proibição de certos tipos de doações a partidos muitas vezes não são acompanhadas por regras semelhantes para os candidatos. Em muitos casos, as proibições são duas vezes mais comuns para os partidos do que para os candidatos. Essa discrepância entre as proibições de candidatos e partidos torna o cumprimento mais difícil, já que os candidatos muitas vezes executam as suas próprias campanhas, que são separadas do partido que os nomeou.

Limites de contribuição

Poucos países africanos limitam a quantia com que os doadores podem contribuir: 14% limitam a quantia que pode ser dada a um partido político por ano, enquanto apenas 3% limitam as doações para partidos em relação a campanhas eleitorais e 7% impõem limites sobre doações a candidatos.

Limites de doação existentes são muitas vezes muito altos: o limite de doação anual do Quênia é de 5% dos gastos do partido no ano anterior.[13] Na Mauritânia, 10 pessoas podem legalmente fornecer a totalidade dos fundos de campanha de um partido. Em Uganda, o limite é de quase 400 milhões de xelins (UGX) (I$ 500 mil), enquanto um único doador na República do Congo pode contribuir com o equivalente a 1.000 salários mínimos por ano (10 vezes o nível na Argélia). A Nigéria tem um limite mais modesto de doação: 1 milhão de nairas (NGN) (I$ 14 mil) para qualquer candidato à eleição.[14] No entanto, uma vez que os candidatos não são obrigados a apresentar relatórios financeiros, esse limite é em grande parte inexequível. O limite de doação anual para partidos políticos no Marrocos é de cerca de 100 mil *dirhams* (MAD) (I$ 16 mil).

O nível dos limites de contribuição somente importa se as contribuições são monitoradas e as violações penalizadas. No geral, os limites de contribuição desempenham um papel insignificante no regulamento de fato do financiamento político na África.

Fontes de renda privada

A maioria dos partidos políticos na África depende predominantemente do financiamento de fontes privadas. As diferentes categorias de rendas privadas para os partidos políticos e candidatos são discutidas abaixo.

Taxa de associação

Indiscutivelmente, contar com a taxa de associação é a melhor solução para os partidos políticos a partir da perspectiva do engajamento e da apropriação democrática de base. Nós não sabemos o quão importante a taxa de associação é para o financiamento de partidos políticos africanos,

porque dados confiáveis não estão disponíveis para todos os países do continente. Notavelmente, alguns partidos africanos podem ainda assim fornecer listas de associação confiáveis.[15] Dada a importância do clientelismo discutida anteriormente, filiados ao Partido Africano devem ser considerados, talvez, destinatários, ao invés de prestadores de serviços de fundos. Musambayi observou sobre o Quênia que, "em vez de apoiar os partidos, o público espera que os partidos deem a ele esmolas se os políticos querem o seu apoio".[16] Em Gana, a filiação partidária "é geralmente insignificante. Mas, mesmo onde a persistente pobreza substancial entre os ganenses limita a quantia, filiados comuns podem pagar as suas contribuições para seus partidos".[17]

Embora isso possa parecer uma grande diferença entre o financiamento político na África e em outras partes do mundo — em especial nas democracias mais sólidas da Europa Ocidental —, o contraste não é tão grande como parece à primeira vista. É hora de acabar com o mito dos partidos políticos financiados pela filiação como uma abordagem dominante em qualquer lugar do mundo hoje. A diminuição das filiações partidárias em democracias mais antigas, durante as últimas décadas, e o aumento do financiamento público levaram a um declínio gradual no pagamento da anuidade como uma fonte de renda dos partidos.[18]

Dado o nível de pobreza na maior parte da África (uma média de 46% vive com menos de 1,25 dólares [USD] por dia), é improvável que o pagamento da anuidade se torne uma importante fonte de renda dos partidos políticos no futuro próximo.[19]

Pequenas doações

Juntamente com a taxa de associação, pequenas doações são muitas vezes vistas como particularmente benéficas para a democracia, uma vez que um partido que se baseie em pequenas doações não será dependente de qualquer interesse financeiro particular, e terá de construir e manter uma grande base de apoio. O problema com a dependência de pequenas doações a partidos políticos na África é semelhante à taxa de associação: altos níveis de pobreza e tendências clientelistas reduzem a probabilidade de que um grande número de pessoas possa doar dinheiro suficiente para um partido político se manter (ou campanha eleitoral) de sua confiança.

Há, porém, casos em que os partidos políticos podem usar formas inovadoras para levantar fundos. Enquanto na oposição na década de 1990, o Novo Partido Patriótico (NPP) em Gana vendeu pão com o logotipo do partido como uma abordagem de angariação de fundos e de campanha combinadas.[20] Os partidos políticos sul-africanos também estão adotando a angariação de fundos com base em SMS.[21]

Grandes doações

Grandes doações (de indivíduos ricos, corporações e certos tipos de organizações) são muitas vezes vistas como problemáticas, uma vez que existe o perigo de que o destinatário torne-se endividado com o doador, o que pode comprometer tanto a democracia quanto a governança. Alguns países tentam desestimular grandes doações, limitando a quantidade de contribuições, embora essa seja uma prática incomum na África.

Doações de empresas podem ser motivadas por um sentimento de dever público por parte da direção da empresa, mas elas também podem implicar expectativas de assistência no futuro. Nesses casos, as empresas não são susceptíveis de apoiar partidos políticos que consideram tendo poucas chances de vencer as eleições. Isso normalmente beneficiará o partido do governo, como na Gâmbia, onde os relatórios observaram "doações televisionadas por empresas privadas para [governante] ARCP [Aliança para a Reorientação e Construção Patriótica]".[22] O ex-tesoureiro-geral do Congresso Nacional Africano (CNA) na África do Sul afirmou que o partido receberia um donativo habitual de 2 milhões de *rands* (ZAR) (I$ 350 mil) de empresários negros.[23] Em países africanos, sem partidos políticos dominantes de longo prazo, as empresas às vezes decidem apoiar todos os principais partidos para "cobrir as suas apostas".[24]

Às vezes, os partidos políticos e os candidatos fazem uma demonstração do cumprimento das regras. A lei eleitoral na Nigéria estabelece um limite de 1 milhão NGN (I$ 14 mil) de doações individuais para um candidato. Em uma angariação de fundos em 2010, Alhaji Abdulsamad Rabiu entregou 250 milhões NGN (I$ 3,5 milhões) para o presidente em exercício, argumentando que isso era legal, uma vez que ele havia coletado 1 milhão NGN (I$ 14 mil) de cada um dos seus 250 sócios da família.[25]

Doações de empresas nem sempre são voluntárias. Em um levantamento sobre a corrupção em Moçambique, as empresas denominaram as "doações

involuntárias para partidos políticos" como um dos principais problemas; 21% relataram terem sido solicitados a contribuir durante o ano anterior.[26]

Financiamento da liderança do partido

Outra fonte de financiamento dos partidos são os recursos privados do líder do partido ou da direção nacional do partido. Na Zâmbia, tem-se argumentado que "o encargo da angariação de fundos para a campanha cai sobre as estruturas de liderança de topo do partido".[27]

O financiamento de líderes do partido não deve representar um papel importante para os partidos do governo ou grandes partidos da oposição. Comandar um grande partido político simplesmente custa tanto que outras fontes de financiamento são necessárias.

No entanto, o financiamento da liderança do partido não é necessariamente visto como inadequado por parte do eleitorado. Um estudo de opinião em Uganda demonstrou que esta era a forma mais comumente aprovada de financiamento (21%, colocando-o à frente da taxa de associação em 15%).[28] Essa visão pode estar relacionada a um sentimento de que os políticos que estão interessados em ganhos políticos devem usar o seu próprio dinheiro para alcançar essas metas. Por outro lado, se um partido político for predominantemente financiado pelo líder do partido, a democracia interna do partido pode ser prejudicada.

Financiamento de candidatos

Espera-se tradicionalmente que, quando um partido político nomeia alguém para representá-lo em uma eleição, este também fornecerá pelo menos algum apoio financeiro para a campanha do candidato. Na África, a campanha presidencial é muitas vezes financiada, pelo menos em parte, pelo partido político nomeador (nos principais partidos políticos).[29]

Para outras eleições (não presidenciais), no entanto, a situação é muitas vezes diferente. Em Gana, Serra Leoa e Quênia, por exemplo, as pessoas que querem representar um partido político muitas vezes devem pagar até para serem consideradas candidatas.[30] Nos países africanos com fortes lealdades de partidos políticos, ser nomeado pelo partido "direito" é muitas vezes mais importante do que a própria eleição, uma vez que isso por si só pode, li-

teralmente, garantir o sucesso eleitoral. Portanto, mais dinheiro pode fluir durante o processo de nomeação de candidatos durante a campanha eleitoral.

Assim, os candidatos muitas vezes devem pagar por suas próprias campanhas. Um relatório de 2011 sobre a Tanzânia observou que "partidos menores tiveram de escolher os seus candidatos de acordo com sua capacidade financeira para sustentar sua campanha por si próprios".[31] Outro estudo observou o "risco pessoal de falência que muitos candidatos enfrentam enquanto tentam arrecadar dinheiro para cargos eletivos".[32] Nas eleições de 2007 no Quênia, "muitos candidatos parlamentares financiaram suas próprias campanhas, com a maior parte do dinheiro proveniente de recursos pessoais, doações de família e amigos e esquemas de pirâmide e empréstimos retirados de poupança, sociedades de crédito e cooperativas, bancos, companhias de seguros e fundos de negócios pessoais".[33] O mesmo relatório estima que, em média, apenas 5% dos gastos dos candidatos vieram dos partidos políticos que os nomearam.[34]

Essa dependência em relação aos fundos que um candidato tenha (ou possa levantar através de doações ou empréstimos) beneficia indivíduos ricos e muitas vezes prejudica significativamente as chances de pessoas com menos acesso aos recursos, incluindo muitos candidatos do sexo feminino.

Por que alguém estaria disposto a pagar quantias tão grandes para concorrer a um cargo? Depois de analisar os possíveis benefícios de ser um membro do parlamento no Quênia, um estudo concluiu que, "para aqueles que gastam e entram no Parlamento, consequentemente, faz sentido para os negócios. No entanto, para os perdedores isso poderia anunciar o alvorecer da falência".[35]

Rendimentos de funcionários eleitos

Deduzir dinheiro dos salários dos funcionários eleitos que pertencem a um partido é, na verdade, uma forma de financiamento público indireta, uma vez que os salários dos funcionários eleitos são pagos pelo orçamento do Estado. Não há nada particularmente africano sobre essas práticas, uma vez que esse tipo de sistema é usado, por exemplo, na Alemanha e na Itália.[36] Helle afirma que "os partidos da oposição em Uganda obtêm uma parte significativa do seu financiamento de seus representantes eleitos, que contribuem com uma parcela do seu salário para o partido. Essa participação é tipicamente entre 10-20% do salário do candidato eleito".[37] Essa prática

também tem sido relatada em países como Botsuana, Lesoto, Nigéria, África do Sul e Zimbábue.[38] Esse tipo de angariação de fundos geralmente pode ser considerado legítimo, embora tenha sido apontado que ele "aumenta a importância geral de ganhar o cargo": se o partido perde uma corrida eleitoral, ele também perde uma importante fonte de renda. O partido, assim, "perde duas vezes".[39]

No entanto, se os funcionários públicos são obrigados a partilhar parte do seu salário com um determinado partido político[40] — uma prática conhecida como "flerte", que existe em diferentes partes do mundo —, é altamente prejudicial para a democracia e governação eficaz, uma vez que o Estado e sua equipe devem ser separados de qualquer partido político.[41]

Rendimentos de atividades econômicas

Se partidos políticos se tornam atores comerciais, isso aumenta o risco de conflitos de interesses e borra a linha entre interesses públicos e particulares. Em alguns países africanos, como Etiópia e Quênia, os partidos políticos são explicitamente proibidos de se envolverem em atividades comerciais. Em outros países, como Serra Leoa e Moçambique, essa prática não está diretamente proibida, mas não está incluída entre as fontes permitidas de renda. Isso não significa necessariamente que os partidos em países que os proíbem partidos de exercerem tais atividades não levantem fundos dessa maneira; o partido do governo pode se beneficiar especificamente de contatos estreitos com o setor empresarial. Alguns países africanos permitem que os partidos possam se envolver em atividades comerciais, como Benin e Líbia (neste último caso, limitado a atividades culturais e de mídia).

Devido à falta de financiamento disponível para muitos partidos políticos, à falta de vontade de muitos interesses privados em apoiá-los e aos recursos públicos limitados, pode ser aconselhável considerar permitir que os partidos se envolvam em atividades comerciais limitadas relacionadas às suas atividades normais, como impressão e publicação. Algumas limitações devem no entanto vigorar: (1) atividades comerciais por partidos políticos não devem ser consideradas para contratos públicos, (2) a parcela da renda total que um partido pode derivar de tais atividades deve ser limitada, e (3) operações ligadas a qualquer atividade comercial devem ser incluídas nas exigências de transparência de financiamento.

Financiamento externo

A maioria dos países africanos proíbe o financiamento externo dos partidos políticos (embora apenas 30% proíba explicitamente o financiamento estrangeiro de candidatos). Isso não significa necessariamente que tal financiamento aconteça, e de fato é notoriamente difícil de encontrar dados fiáveis sobre esse assunto. O financiamento externo é muitas vezes visto como uma interferência prejudicial no processo político do país receptor, mas não é necessariamente equiparado com o financiamento ilegal de partidos políticos e das campanhas eleitorais. Alguns países africanos — como Lesoto, Namíbia e Tanzânia — permitem o financiamento externo dos partidos políticos, desde que tais doações sejam tornadas públicas (embora elas raramente o sejam).

Outra questão é quando os partidos políticos e os candidatos levantam fundos dos africanos que vivem no exterior. Muitos partidos políticos africanos maiores têm seções em países como França, Reino Unido e Estados Unidos, e recebem (por vezes significativos) fundos de seus apoiadores estrangeiros espalhados pelo mundo.[42] Não há nada de errado com os cidadãos que vivem no exterior apoiarem as atividades políticas em casa (contanto que sigam as mesmas regras que todos os outros); isso pode ajudar a conectar os africanos expatriados com o processo político em seus países de origem.[43] No entanto, os interesses estrangeiros poderão utilizar esses fluxos financeiros para apoiar determinados partidos, e é quase impossível para os reguladores de financiamento africanos garantir que o dinheiro vindo do exterior não é proveniente de fontes estrangeiras.

Financiamento ilícito

Um problema particular em algumas partes da África é a influência do financiamento ilícito no processo político. O comércio de drogas da América Latina através da África Ocidental para a Europa tem um valor estimado de US$ 2 bilhões anualmente.[44] Vários Estados com dificuldades como Guiné, Guiné-Bissau e Mali foram identificados como particularmente vulneráveis ao influxo de dinheiro oriundo de droga, a ponto de o termo "estado narco" estar sendo usado para descrevê-los.[45] No entanto, foi dito que esse comércio também tem um efeito corruptor sobre o processo político em países estáveis, como Gana.[46] Um observador argumentou que:

> A Política Democrática precisa de dinheiro para lubrificar suas engrenagens: ganhar eleições e garantir o poder significa pagar por campanhas e assegurar amplas redes de clientelismo político. Enquanto a comunidade internacional procurou fazer a transição destes pós-conflitos e estados frágeis na direção da democracia, ela se esqueceu de reconhecer que uma fonte independente de recursos na sub-região ao longo da última década tem sido o produto de tráfico de drogas.[47]

Além disso, Kupferschmidt identificou "corporações estrangeiras que exploram os recursos naturais" como culpadas por problemas especialmente nos países de alto conflito na África.[48] Um estudo indicou que o afluxo de dinheiro do petróleo descoberto recentemente em São Tomé e Príncipe levou a um aumento na compra de votos, e outro encontrou uma ligação entre o abastecimento de combustíveis de petróleo e o financiamento de campanha na Nigéria.[49] Naturalmente, os recursos naturais não são necessariamente uma maldição para os sistemas políticos e econômicos africanos. Como Throup apontou, "O petróleo tem o potencial para ser uma força para o bem econômico ou uma grande fonte de instabilidade".[50]

Financiamento público

Deve ser feita uma distinção clara entre a prestação regulamentada do financiamento público direto e indireto, de um lado, e do abuso dos recursos do Estado, de outro.

Há um caso africano em que o financiamento público foi combinado com a proibição de doações privadas, o que significou que os concorrentes eleitorais tiveram que confiar exclusivamente no financiamento público prestado. Estas foram as eleições de 2011 na Tunísia. No entanto, os partidos políticos ainda eram capazes de receber recursos de fontes privadas, e nada os impedia de transferir esses fundos para as suas contas de campanha, o que criou uma desvantagem significativa para as listas de candidatos independentes. Os candidatos também foram autorizados a utilizar os seus próprios recursos na campanha.[51]

Financiamento público direto

Mais e mais países da África oferecem financiamento para partidos políticos do Estado.[52] Hoje, 69% dos países africanos fornecem disposições de finan-

ciamento público direto para partidos políticos. Quando a África do Sul pela primeira vez introduziu o financiamento público dos partidos, o ministro responsável afirmou que a reforma tinha o objetivo de "reduzir a dependência dos partidos políticos em um ou dois poderosos apoios financeiros, e, assim, reduzir a possibilidade de subversão dos partidos políticos e também a subversão do próprio Parlamento e de nossa democracia".[53]

Os países que não fornecem financiamento público incluem vários que têm créditos de cobrança duvidosa à governabilidade democrática, como a República Centro-Africana e Gâmbia. No entanto, algumas das democracias africanas mais estáveis resistiram a repetidas demandas por financiamento público, nomeadamente Botswana e Gana. O financiamento público também foi interrompido em alguns países africanos, como no Egito e na Nigéria em 2011 e 2010, respectivamente.[54]

Nível de financiamento público

Em alguns casos, não há fundos fornecidos, apesar das disposições legais. Isso foi relatado como o caso em Burundi, Guiné, Sudão e Togo nas recentes eleições.[55] Em outros lugares, os montantes fornecidos têm pouco impacto sobre o financiamento global de partidos políticos. O Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável na África (Iedsa, Eisa, no original) relatou financiamento estatal no Malawi como "insuficiente para atender às necessidades dos partidos".[56] Em outros casos, o financiamento público das campanhas eleitorais é fornecido tarde demais para ajudar os destinatários a montar uma campanha eficaz. Nas eleições angolanas de 2008, por exemplo, a maioria dos concorrentes recebeu os fundos apenas três semanas antes do dia da votação.[57]

Em termos absolutos, os países africanos com os maiores volumes de recursos públicos são Marrocos, África do Sul e Tanzânia. As eleições de 2011 no Marrocos viram a distribuição de MAD 220 milhões (I$ 32 milhões), enquanto na África do Sul ZAR 99 milhões (I$ 17,3 milhões) foram distribuídos ao longo de 2010-11. Em Tanzânia, um total de 17 bilhões de xelins (TZS) (I$ 30 milhões) foi gasto em 2008-09.[58] Não se pode dizer com certeza o quanto do rendimento total dos partidos políticos isso representa, uma vez que não há exigências de informação em matéria de fundos privados na África do Sul e não há relatos confiáveis no Marrocos ou em Tanzânia. Mesmo assim, um relatório sobre a África do Sul afirma que "o financia-

mento público permanece totalmente inadequado para manter campanhas eleitorais", enquanto os valores distribuídos em Tanzânia, em 2010, foram descritos como "insuficientes".[59]

Marrocos, Namíbia e Seychelles provavelmente têm os mais altos níveis de financiamento público *per capita* (mais de I$ 1 por cidadão), em comparação com cerca de I$ 0,7 em Tanzânia, I$ 0,35 na África do Sul, I$ 0,23 no Chade, I$ 0,18 em Camarões, I$ 0,14 em Moçambique e Ruanda, I$ 0,08 no Níger e um magro I$ 0,03 na Etiópia.[60]

A tabela 3.1 mostra os montantes de financiamento público disponibilizados em diferentes países (observe que o financiamento concedido a uma campanha eleitoral não é diretamente comparável com os financiamentos concedidos anualmente).

TABELA 3.1

Montantes de financiamento público direto distribuídos em 10 países africanos

País	Ano	Valor	Valor IS	População	IS/ cidadão	Comentário
Camarões	2013	850 milhões XAF	I$ 4 milhões	21,7 milhões	I$ 0,18	Para as eleições parlamentares
Chade	2011	575 milhões XAF	I$ 2,7 milhões	11,5 milhões	I$ 0,23	Para as eleições parlamentares
Etiópia	2010	13 milhões ETB	I$ 2,7 milhões	84,7 milhões	I$ 0,03	Para as eleições parlamentares
Marrocos	2011	220 milhões MAD	I$ 32 milhões	32 milhões	I$ 1	Para as eleições parlamentares
Moçambique	2009	50 milhões MZM	I$ 3,5 milhões	23,9 milhões	I$ 0,14	Para as eleições presidenciais e parlamentares
Namíbia	2005 06	15,2 NAD	I$ 2,4 milhões	2,3 milhões	I$ 1,04	Alocação anual
Níger	2011	350 milhões XAF	I$ 1,2 milhões	16 milhões	I$ 0,08	Alocação Anual
Ruanda	2008	340 milhões RWF	I$ 1,5 milhão	10,9 milhões	I$ 0,14	Para as eleições parlamentares
Seychelles	2011	0,5 milhão SCR	I$ 107 mil	86.000	I$ 1,24	Alocação anual
África do Sul	2010 11	99 milhões ZAR	I$ 17,3 milhões	50,6 milhões	I$ 0,35	Alocação anual

Nota: XAF = Franco CFA Central africano; ETB = *Birr* etíope; MAD = *Dirham* marroquino; MZM = Metical de Moçambique; NAD = Dólar namibiano; RWF = Franco de Ruanda; SCR = Rúpia Seychelles; ZAR = *Rand* Sul-Africano.

Partidos muito pequenos na África, como em outros lugares, não se qualificam para o financiamento público.[61] Isso pouco importa, já que seu papel na política é insignificante, especialmente uma vez que a noção de partidos políticos locais que são ativos apenas na política local é rara no continente africano.[62] Os partidos que mais dependem do financiamento público tendem a ser aqueles que só conseguem se qualificar para tal assistência. Um exemplo disso é a África do Sul, onde partidos menores são altamente dependentes do financiamento público, enquanto os partidos maiores obtêm a maior parte de seu financiamento a partir de doações do setor privado e governos estrangeiros e empresas.[63] O partido de oposição da Frente Democrática Unida na Namíbia, que acaba de se classificar para o financiamento público nas eleições recentes, estimou que 80 a 90% de seu financiamento vem do Estado. Foi relatado que "a sede do partido de oposição é frequentemente fechada quando o financiamento do Estado seca, reabrindo apenas quando o próximo lote de fundos aparece".[64] Em Ruanda, em 2008, além do partido do governo, "outros concorrentes eram dependentes principalmente dos limitados subsídios estatais".[65]

O CNA no poder na África do Sul recebeu ZAR 60 milhões (I$ 11 milhões) em 2009, e um executivo sênior do partido alegou que gastaram cerca de EUR 200 milhões (I$ 35 milhões) na campanha de 2009. Se assumirmos que a maioria dos fundos públicos recebidos pelo CNA naquele ano foi gasta com a campanha, os recursos públicos foram responsáveis por mais de um quarto dos fundos gastos na campanha.[66]

No geral, os montantes previstos (ou o momento em que são fornecidos) são tais que o financiamento público tem pouca influência sobre o funcionamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais na maioria dos países africanos.

Problemas com o financiamento público

É importante obter os critérios de elegibilidade para o financiamento público correto. Se os critérios são demasiado liberais, os partidos podem ser criados com a finalidade exclusiva de acesso aos fundos. Na Conferência Nacional de 1990, no Gabão, os delegados foram convidados a formar partidos políticos, que receberiam ajuda financeira do governo. Mais de 70 partidos autodeclarados foram criados, e a cada um foram concedidos

20 milhões de francos chadianos (cerca de USD 35 mil) e um veículo de tração nas quatro rodas para a condução na campanha eleitoral. A maioria desses partidos desapareceu depois de receber o financiamento do Estado e não reapareceu.[67] Esse é um exemplo de uma situação vista em vários países africanos em que "alguns partidos parecem não ter vida permanente real, mas só passaram a existir para efeitos de obtenção de acesso a esses fundos".[68]

No entanto, se o limiar for muito alto, alguns partidos políticos serão capazes de acessar esses fundos. No Malawi, onde o limite é de 10% dos votos, apenas três partidos políticos foram qualificados para o financiamento nas eleições de 2009, enquanto os partidos políticos menores e os membros independentes do parlamento (MPs) — que juntos detêm 18% dos assentos parlamentares — ficaram sem assistência financeira. No Zimbábue, os partidos políticos foram previamente obrigados a obter 15 assentos (13%), de modo a se qualificarem para o financiamento. Somente a União Nacional Africana do Zimbábue — Frente Patriótica (Unaz-FP) governante — alcançou esse limite nas eleições de 1990 e 1995, antes de a Suprema Corte ordenar que o limiar deveria ser reduzido para 5% dos votos. Isso significou que o Movimento para a Mudança Democrática (MMD) se qualificou após as eleições de 2000 e 2005, embora a formação do governo de unidade nacional após as eleições de 2008, o que novamente significou que apenas os partidos políticos com representação no governo receberam financiamento público.[69] Somente Unaz-FP e o MMD obtiveram votos o suficiente para se qualificarem para o financiamento de acordo com os resultados das eleições 2013.

Financiamento público e igualdade de gênero

Há uma tendência global para os países vincularem a prestação do financiamento público com a igualdade de gênero dos candidatos de um partido político. Essas regras podem alterar a estrutura de incentivos dos partidos políticos que, caso contrário, escolheriam candidatos do sexo masculino como a "aposta segura".

Um número pequeno, mas crescente, de países africanos adotou regras desse tipo.[70] No Mali e no Níger, 10% dos fundos disponíveis são destinados para partidos com autoridades eleitas, enquanto partidos de Burkina Faso

que não nomeiem, pelo menos, 30% de ambos os sexos, perdem metade do financiamento público que, de outra forma, teriam direito. No Quênia, os partidos que têm mais de dois terços de seus representantes eleitos do mesmo sexo não são elegíveis para o financiamento público (o mesmo se aplica aos partidos em Cabo Verde que nomeiem menos de 25% de candidatos de ambos os sexos). O Marrocos tem um fundo específico para apoiar a representação política das mulheres.

Até agora, esses regulamentos não tiveram um efeito dramático. A proporção de mulheres no parlamento é de 10% em Mali, 13% no Níger, 16% em Burkina Faso, 19% no Quênia, 21% em Cabo Verde e 28% na Etiópia, com apenas a Etiópia estando acima da média para os parlamentos africanos.[71] É possível que essas regras tenham mais efeito com o passar do tempo, mas, a menos que os partidos sejam significativamente dependentes dos fundos públicos, as regras desse tipo terão um impacto sobretudo simbólico. Abordagens complementares devem ser procuradas para abordar os desafios específicos enfrentados pelas mulheres que desejem entrar na política.

Financiamento público indireto

O financiamento público indireto é o fornecimento de recursos estatais que não sejam dinheiro para partidos políticos ou candidatos. A principal forma é o acesso gratuito subsidiado à mídia pública, mas outras versões incluem benefícios fiscais para os partidos ou seus doadores, o livre acesso a edifícios públicos para comícios ou outras atividades do partido e a prestação de espaço para propaganda eleitoral.

Legisladores africanos devem considerar outras maneiras de prestar assistência indireta aos partidos políticos. É mais fácil desse modo controlar a forma como os recursos são utilizados do que é com o financiamento público direto, o que é importante devido à limitada supervisão em toda a África.

O financiamento público indireto é menos comum na África do que em qualquer outra parte (55%, em comparação com 68% em nível mundial e 93% na Europa).

Além do acesso à mídia gratuita ou subsidiada, o exemplo mais comum de financiamento público indireto são os subsídios fiscais para os partidos políticos.[72] Em Benin, por exemplo, os par-

FIGURA 3.2

Acesso gratuito subsidiado à mídia para os partidos políticos na África

© International IDEA

Sim (há acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos)
Não (não há acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos)
Nenhum dado

Fonte: International Idea. Este mapa é baseado nos dados coletados até fevereiro de 2014. Os dados são continuamente atualizados no Banco de Dados do International Idea sobre Financiamento Político (Banco de Dados de Financiamento Político). Disponível em: <www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=276&region=2>.

tidos são isentos de impostos, exceto para aqueles relacionados a atividades comerciais, e no Egito e Seychelles partidos não pagam imposto de renda. Outras formas de financiamento público indireto incluem o fornecimento de espaço livre para colocação de materiais de campanha no Gabão e Senegal, o fornecimento de instalações para reuniões de partido em Cabo Verde e cédulas de amostra em Níger.

Legisladores africanos devem considerar mais maneiras de prestar assistência indireta para partidos políticos. É mais fácil desse modo controlar a forma como os recursos são utilizados do que é com o financiamento público direto, o que é importante devido à limitada supervisão em toda a África. O financiamento público indireto também pode ser menos oneroso do que o financiamento direto, já que muitas vezes utiliza os recursos existentes (tais como edifícios governamentais e equipamentos de transmissão).

Abuso dos recursos do Estado

Todos os partidos no governo tentam utilizar sua incumbência de alguma forma para aumentar suas chances de reeleição. Quando os fundos muitas vezes escassos são redirecionados de suas finalidades pretendidas para as atividades da campanha, no entanto, o abuso dos recursos do Estado ameaça tanto uma governação eficaz de um país quanto inclusive sua democracia.[73] Essa questão é claramente entendida na África: 77% dos países africanos proíbem a *provisão* de recursos estaduais para um determinado partido político ou candidato e 90% proíbem o *uso* de recursos do Estado em favor de um partido político ou candidato.[74]

No entanto, o abuso dos recursos do Estado continua a ser um grave problema em muitos países do continente, às vezes ao ponto de borrar a distinção entre o partido do governo e o Estado. Um relatório observou que, em Moçambique, "[…em teoria] o Estado e o partido político no poder são duas entidades separadas (…) Na prática, no entanto, não existe uma clara separação".[75] A Equipe de Observação da Commonwealth às eleições de 2011 em Gâmbia, de forma semelhante, observou que as linhas indistintas do Estado e do partido eram evidentes em toda a campanha para presidente. Por exemplo:

- o jornal *Daily Observer* relatou… que o Ministério do Petróleo doou 1.700 camisetas para a campanha do presidente;
- membros da equipe viram os gabinetes dos governadores regionais sendo usados como centros de organização para a campanha da ARCP;
- membros da equipe viram veículos militares sendo usados para transportar apoiantes da ARCP.[76]

Atividades semelhantes são relatadas em muitos países africanos. A estimativa do valor dos recursos do Estado utilizados em uma eleição é muito difícil. Um estudo sobre as eleições do Quênia, em 2007, estimou que 500 milhões de xelins quenianos (KES) (I$ 12 milhões) em recursos estaduais foram gastos na campanha eleitoral, ou cerca de 10% do montante total gasto.[77] As instituições de crédito relataram a preocupação de que o aumento do orçamento com gastos antes das eleições de 2012 no Gana poderia prejudicar a economia do país.[78]

É importante perceber, entretanto, que o abuso de recursos nem sempre envolve gastar dinheiro. Ele também pode ser constituído pelos meios de co-

municação social do Estado para a cobertura favorável ao partido no poder, ou no envolvimento de funcionários públicos em atividades de campanha, enquanto em serviço. Um relatório sobre a Angola observou que:

> o governo anunciou feriados extemporâneos para os funcionários do Estado sempre que o presidente da República visitou as províncias para garantir o máximo de impacto para a campanha do MPLA [Movimento Popular de Libertação de Angola]. Vários partidos da oposição alegaram que os funcionários públicos foram amplamente obrigados e às vezes ameaçados para comparecer às atividades de campanha do MPLA.[79]

Outro relatório sobre Tanzânia observou "lealdade excessiva de certos funcionários do governo que abertamente fizeram campanha nos comícios de CCM [Chama Cha Mapinduzi]", enquanto tem-se argumentado que em Zâmbia "a falta de parâmetros claramente definidos entre os recursos públicos e privados dissolveu ainda mais as fronteiras entre o uso legítimo de recursos estatais utilizados em caráter oficial e o uso deles para fazer campanha".[80]

Doadores internacionais podem agravar esse problema, fornecendo grandes quantias de financiamento para "atividades não políticas" durante os períodos pré-eleitorais, o que permite que o regime no poder cite novos projetos como prova de seus esforços de desenvolvimento. Como Speck e Fontana apontaram, "doadores tendem a assumir uma atitude de resignação em relação ao problema, sugerindo que é politicamente muito sensível para eles lidarem com isso".[81] Essa atitude não ajuda na luta contra o abuso de recursos do Estado na África. Isso não quer dizer que os programas assistidos por doadores sempre tenham um impacto negativo; aumentar a capacidade dos partidos políticos de se comunicar com os eleitores e, de fato, ajudar as partes interessadas a supervisionar e aumentar a conscientização sobre as finanças políticas pode ajudar a nivelar o campo eleitoral.

Os partidos políticos no poder devem abster-se de abusar de sua posição, uma vez que, enquanto tais abusos podem ajudar a proteger a permanência do atual partido no poder, também criarão uma cultura política em que, se o partido perde a eleição no futuro, ele nunca será autorizado a recuperar sua posição. Moderando como eles usam recursos do Estado, os partidos políticos no poder ajudam a criar um ambiente em que eles possam voltar para as lutas (eleitorais) no futuro (Gana demonstrou isso através das mudanças

de governo nas eleições de 2000 e 2008, embora a evolução das eleições de 2012, que se seguiram à morte inesperada do presidente John Atta Mills, tenha apresentado um quadro mais complicado).[82]

Gastos dos partidos políticos e candidatos

Limites de gastos

Uma forma de tentar limitar os montantes gastos em campanhas eleitorais (e reduzir as vantagens de quem tem acesso aos fundos significativos) é impor limites de gastos. Tais regras são bastante incomuns na África: apenas 18% dos países impõem limites de gastos aos partidos políticos, e 25%, aos candidatos. Os limites impostos por diferentes países africanos são encontrados no anexo I. Para se ter uma ideia melhor do tamanho relativo dos limites de gastos, nós precisamos ter em conta a dimensão dos respectivos eleitorados. Números *per capita* mostram que os candidatos presidenciais na Mauritânia e em Togo somente estão autorizados a gastar I$ 0,06 por eleitor registrado, enquanto aqueles na Libéria podem gastar I$ 2,7 e em Benin I$ 3 — mais de 50 vezes do que seus colegas da Mauritânia e de Togo. O nível mais baixo é, sem dúvida, na Argélia, onde os candidatos presidenciais estão autorizados a gastar menos do que I$ 0,01 por eleitor registrado (apenas cerca de I$ 300 mil para um eleitorado de mais de 20 milhões).

A menos que haja um sistema de divulgação e fiscalização que funcione razoavelmente, é improvável que alguém sequer saiba se os limites para gastos são respeitados. Um bom exemplo é a Nigéria, onde a lei limita os gastos dos candidatos, mas não os obriga a submeter todos os relatórios financeiros de maneira transparente.

Não foi possível encontrar nenhum exemplo de um partido político ou candidato a ser punido por violar um limite de gastos em qualquer lugar no continente africano. Dada a escassez de limites de gastos, e dúvidas sobre se os limites existentes são impostos, é justo dizer que (como acontece com os limites de contribuição) esse tipo de regulamento não desempenhe nenhum papel prático no financiamento político africano.[83]

Em outras regiões, é comum que os partidos políticos e candidatos façam uso de instituições nominalmente apartidárias para canalizar alguns dos seus

gastos de campanha e, assim, contornarem os limites de gastos. A quase total ausência de fiscalização dos limites de gastos na África pode ajudar a explicar por que os assim chamados gastos de terceiros pareçam menos comum no continente do que em outros lugares. No entanto, tais atividades ocorrem, talvez devido a uma crença de que o fazer campanha por atores aparentemente não partidários poderia ser mais convincente do que as atividades dos partidos políticos, nas quais os africanos colocam pouca confiança.[84] Organizações da sociedade civil africana (OSCs) não devem envolver-se em campanha eleitoral, de modo a evitar um declínio similar na sua confiança pública.

Gastos reais

São muito raras as informações confiáveis sobre os níveis de gastos reais por partidos políticos e candidatos africanos. Um estudo sobre as eleições de 2007 no Quênia estimou que um total de KES 5,6 bilhões (I$ 129 milhões) foram gastos, ou em torno de I$ 13 por eleitor.[85] O gasto estimado pelo CNA mencionado seria de cerca de I$ 2 por eleitor para apenas o partido do governo.

Foi argumentado que os gastos de campanhas eleitorais explicaram o aumento de 58% das importações de automóveis, pouco antes das eleições de 2011, na Nigéria. Além disso, o Banco Central da Nigéria expressou temores de que a campanha poderia conduzir a pressões inflacionárias significativas.[86]

Quem são os beneficiários (financeiros) dos gastos de campanha na África? No Quênia, constatou-se que:

> Os beneficiários incluíram os meios de comunicação, oficiais de angariação de fundos, fabricantes de parafernália de campanha, empresas de viagem e hotel, organizadores de eventos e reuniões, conselheiros de estratégia e consultores, coordenadores de campanha e agentes dos partidos, pesquisadores, empresas de segurança e funcionários, bem como a juventude amorfa e grupos de mulheres.[87]

Nas eleições presidenciais de 2007 em Serra Leoa, o então vice-presidente Solomon Berewa relatou ter gasto 17 bilhões de Leones (SLL) (I$ 10,4 milhões) além de SLL 440 milhões (I$ 270 mil) gastos pelo seu partido (I$ 5 por eleitor). Infelizmente, o desafiante do All People's Congress, Ernest

Koroma (que agora é presidente), não apresentou um relatório financeiro, enquanto seu partido alegou ter gasto SLL 910 milhões (I$ 550 mil).[88]

Compra de votos

Uma discussão sobre a compra de votos na África poderia facilmente preencher um livro. Por falta de espaço, apenas alguns pontos-chave podem ser feitos aqui. Tal como acontece com o abuso dos recursos do Estado, há claramente uma consciência deste problema: 96% dos países africanos impuseram uma proibição de compra de votos, muitas vezes com sanções graves relacionadas.

A compra de votos é muitas vezes considerada uma transação simples em que um candidato entrega dinheiro em troca de um voto. Isso levou alguns observadores a se perguntar como a compra de votos pode ser uma estratégia de ganho de voto efetivo uma vez que o "comprador" normalmente não pode saber como o eleitor realmente votou.[89] No entanto, a compra de votos na África deve ser interpretada em um contexto mais amplo. O fornecimento de bens e serviços por candidatos e partidos políticos muitas vezes é feito para demonstrar riqueza e generosidade do competidor para o eleitorado, com o entendimento implícito de que o seu voto garantirá um futuro generoso. Isso tem sido descrito como compra de votos "não transacional" e Mushota argumentou que "a capacidade do candidato de entregar a mercadoria era uma prioridade determinada por sua capacidade de atender à demanda incessante por compartilhar do sistema de despojo".[90] Quando Lindberg perguntou aos parlamentares ganeses quanto de seus gastos foi usado para a "patronagem personalizada" nas eleições de 2000, mais da metade admitiu ter gasto pelo menos um quarto dos seus fundos para tal efeito.[91]

Uma dificuldade em lidar com a questão da compra de votos é o fornecimento muitas vezes constante de pessoas que estão dispostas a vender seus votos. O estudo de Bratton da Nigéria revelou que, embora 90% da média de respondentes em uma pesquisa do Afrobarômetro viam a compra de votos como moralmente desprezível, menos da metade viu algo errado com os eleitores vendendo seus votos.[92] Enquanto essa atitude de perdoar venda de votos persistir, é improvável que os concorrentes eleitorais sejam capazes de resistir à tentação de aumentar a sua base de apoio eleitoral por meios

financeiros. Isso também pode revelar-se um problema permanente para os candidatos do sexo feminino, desde que eles sejam incapazes de arrecadar o mesmo dinheiro que os candidatos masculinos para distribuir ao eleitorado. Em um dos casos, os aspirantes do sexo feminino no Quênia foram perseguidos e "a juventude ameaçou deter mulheres aspirantes em alguns pontos quando as mesmas pararam para abordá-los se elas [as aspirantes mulheres] não fornecessem esmolas".[93]

Estimativas precisas de dinheiro gasto na compra de votos são raras. Um estudo sobre as eleições de 2007 no Quênia estimou que "até o final da semana de Nomeações do Partido, quase 5 milhões de shillings [I$ 115 mil] foram distribuídos aos eleitores de cada distrito eleitoral e um número estimado de 900 milhões de shillings [I$ 21 milhões] foram distribuídos em 210 eleitorados".[94] Um estudo relacionado descobriu que a quantidade média entregue por suborno durante a campanha eleitoral foi de cerca de KES 200 (I$ 2).[95]

A relação entre os gastos do partido político e o candidato

Em comparação com outras regiões, em particular no antigo bloco comunista, concorrer como um candidato independente raramente é uma opção viável para os aspirantes a políticos africanos. Com algumas exceções notáveis, os políticos africanos precisam aparecer nas cédulas de voto patrocinados por um grande partido político. No entanto, isso não significa necessariamente que os partidos políticos controlem seus candidatos ou suas finanças de campanhas. Como discutido, os candidatos muitas vezes financiam suas próprias campanhas eleitorais e, correspondentemente, também gastam seu dinheiro de forma independente. Nos países que têm um sistema de representação proporcional (sobretudo no Sul e Oeste da África), os candidatos podem desempenhar um papel menos ativo na captação de recursos e nos gastos de campanha.[96] No entanto, nesses casos, é possível utilizar candidatos para a

Proibições e limites de doação são muito mais comuns para partidos políticos do que para candidatos, enquanto vários países impõem limites de gastos aos candidatos, mas não para os partidos que os representam. Isso abre brechas significativas em muitos, se não em todos os países africanos, que podem ser usadas para contornar os regulamentos existentes.

angariação de fundos e limites de gastos, como forma de contornar os limites e requisitos de divulgação relacionados aos partidos políticos.

Esses fatos devem ter um impacto significativo sobre os sistemas de regulamentação nos países africanos. Infelizmente, as proibições e limites de doação são muito mais comuns para partidos políticos do que para candidatos, enquanto vários países impõem limites de gastos aos candidatos, e não para os partidos que os representam. Isso abre brechas significativas em muitos, se não em todos os países africanos, que podem ser usadas para contornar os regulamentos existentes. A reforma da regulamentação deve procurar produzir transparência nas finanças dos partidos políticos e candidatos e tornar mais difícil para eles esconder fluxos financeiros menos legítimos (ou completamente ilegais). Etiópia, Tanzânia e Nigéria têm problemas específicos a esse respeito. No entanto, a maioria dos países africanos tem brechas grandes o suficientes, em seus sistemas de regulamentação para a relação candidato/partido político para desempenhar um papel importante no sentido de contornar os regulamentos financeiros políticos.[97]

Aplicação dos regulamentos de financiamentos políticos

Requisitos de divulgação

Um aspecto fundamental de qualquer sistema de supervisão de financiamento político é o requisito para que os interessados apresentem relatórios financeiros para uma instituição do governo com o mandato para fiscalizar essas declarações. Sem esses relatórios, garantir a transparência e o cumprimento de outras normas é praticamente impossível, embora a apresentação desses relatórios não seja, naturalmente, garantia alguma de que esses objetivos serão alcançados (uma vez que os relatórios podem não ser verdadeiros). No entanto, até mesmo relatórios imprecisos são melhores do que nada, uma vez que proporcionam um ponto de partida para as investigações das autoridades. Os requisitos de informação devem ser detalhados o suficiente para permitir uma análise eficaz, mas não tão exigentes que sejam efetivamente impossíveis de cumprir, o que daria aos concorrentes uma desculpa para ignorá-los.[98]

Todos, exceto seis países africanos, têm algum tipo de obrigação de prestar informações.[99] No entanto, muitos países exigem apenas relatórios financei-

ros dos partidos políticos ou candidatos, não de ambos. Na verdade, apenas 17 países africanos têm os dois tipos de prestação de informação. Em alguns outros países, os relatórios de financiamento dos partidos são obrigados a incluir a renda e os gastos em que os candidatos nomeados incorreram independentemente do partido. No entanto, alguns partidos africanos têm a capacidade administrativa de recolher e verificar tais informações.[100] Relatórios ao nível do candidato devem ser um requisito mínimo nas eleições presidenciais e parlamentares em países com sistemas de voto distrital de único membro.[101]

Um argumento contra a divulgação relaciona-se com potenciais consequências negativas se as identidades dos doadores forem tornadas públicas. Um relatório afirmou que:

> A vantagem de divulgar (…) era assegurar que os partidos não estavam endividados com um grupo de apoios financeiros, em vez de eleitores. A desvantagem é que os financiadores privados que não querem ser identificados por medo de represálias deixarão de financiar e isso poderia ser particularmente ruim para os partidos da oposição.[102]

Uma solução para esse problema é exigir que doações acima de certo limite sejam relatadas. Tais regras existem, por exemplo, na Libéria e no Lesoto. No primeiro caso, as doações inferiores a I$ 10 são apenas relatadas em forma resumida, enquanto as últimas doações acima de I$ 44 mil devem ser comunicadas à Comissão Eleitoral no prazo de sete dias após o recebimento.[103]

Controle e execução

Na maioria dos países africanos, os relatórios apresentados não são analisados e não há sanções impostas aos infratores. Relatos de irregularidades não sancionadas na apresentação de relatórios de financiamento foram recebidos de, por exemplo, Gana, Quénia, Libéria, Namíbia, Nigéria, Serra Leoa e Tanzânia.[104] No Quênia, 30 dos 44 partidos políticos declaradamente não apresentaram os seus relatórios em relação ao ano de 2009-10.[105] A consequente falta de transparência é um problema fundamental na efetiva fiscalização do financiamento político. Um relatório sobre Moçambique assinala que:

> Apesar da exigência clara na lei para a divulgação de informações através dos jornais oficiais, nada foi divulgado pelos órgãos de supervisão desta forma. Mais significativamente, até a data, nenhum dos partidos políticos ou candidatos revelou qualquer informação sobre suas fontes de receitas e nem de despesas.[106]

Mesmo que países como Libéria, Nigéria e Serra Leoa tenham teoricamente um elevado nível de regulamentação, pouco ou nenhum controle dos relatórios recebidos ocorre. Isso evidencia a fraqueza do cumprimento da regulamentação e mostra que os problemas com o controle de finanças políticas na África não recaem sobre as regras formais, mas na forma como as regras são (ou não) implementadas.

Um problema que prejudica o controle eficaz é a penetração limitada do sistema bancário. Muitas transações, incluindo as legítimas, são realizadas usando dinheiro em vez de transferências bancárias ou cheques. Portanto, não há rastro de papel (ou eletrônico) para a agência aplicadora seguir.

Costuma-se argumentar que a concessão de financiamento público pode ser uma forma eficaz de melhorar o cumprimento por meio da retenção de tal apoio de partidos que não cumprem com as normas de divulgação. Helle encontrou este efeito em Uganda (onde o financiamento público é fornecido por doadores internacionais) e ele afirma que:

> (…) a presença de fundos de doadores parecem [sic] ter maior transparência financeira: porque os partidos são obrigados a ter suas finanças de campanhas [auditadas] e fornecer documentação destas (contas auditadas) de modo a se qualificarem para as subvenções, os partidos da oposição parecem mais consistentemente entregarem suas contas auditadas à Comissão Eleitoral, algo que é exigido por uma lei, mas que tem sido mal implementada desde 2005.[107] Portanto, assumindo que o montante do financiamento público previsto seja suficiente para fazer a ameaça de perdê-lo um meio de dissuasão eficaz (o que não é o caso na maior parte da África hoje), esta é uma abordagem viável para melhorar o seu cumprimento.

Uma grande preocupação é que a legislação em vários países (como Lesoto, Mauritânia e República do Congo) torna uma determinada instituição responsável por receber os relatórios financeiros, mas não lhe dá um mandato

explícito para fazer nada com eles, ou para investigar relatos de violações de finanças políticas.

Sanções

Não há falta de sanções contra as violações do financiamento político nos documentos jurídicos africanos. Todos os países africanos têm algumas sanções disponíveis contra as violações de finanças políticas, em especial multas, prisão e perda do financiamento público correto. Na verdade, a prisão como uma sanção potencial é mais comum na África do que em todo o mundo como um todo (71% dos países, em comparação com 52%).

Infelizmente, há poucos relatos de sanções já aplicadas em relação a violações de financiamento político. A Transparência Internacional do Zimbábue observou que em Moçambique "nenhum precedente de aplicação real foi identificado pela equipe do levantamento. Nenhum dos atores políticos envolvidos estava ciente de qualquer punição que tenha ocorrido e o público em geral parece ser em grande parte ignorante nesta questão".[108] Como mencionado, 30 dos 44 partidos políticos do Quênia não apresentaram os relatórios anuais em 2009-10. Esses partidos foram ameaçados de cancelamento do registro, mas essa sanção não foi aplicada a qualquer partido até esta data.[109] Da mesma forma, um relatório sobre o abuso dos recursos do Estado na Gâmbia observou que, "apesar da clara violação do Código, a CEI [Comissão Eleitoral Independente] não tomou medidas contra a ARCP (…) ou mesmo para fazer qualquer comentário público", enquanto o OGE em Gana "faz vista grossa para os evidentes retornos imprecisos dos partidos".[110] A impunidade resultante pode ser muito prejudicial para a confiança popular no processo democrático. Na Libéria, "a falha da CNE [Comissão Nacional Eleitoral] em penalizar o uso de recursos do Estado pelo Partido da Unidade no poder (UP) na recente campanha reforçou a percepção da oposição de parcialidade".[111]

Quando partidos políticos se recusam a cumprir as normas de finanças políticas (por exemplo, por não apresentarem relatórios financeiros), a eles deve ser automaticamente emitida uma sanção proporcional. Isso pode variar desde uma advertência a uma pequena multa (pela não apresentação de relatórios no tempo previsto) até uma retenção de financiamentos ou multas maiores

Para serem eficazes, os reguladores de finanças políticas precisam se comunicar em estreita colaboração com partidos políticos, candidatos e outros atores e proteger cuidadosamente a sua independência. Poucas coisas são tão potencialmente prejudiciais à efetiva fiscalização do financiamento político quanto a percepção de que as instituições responsáveis pela supervisão das regras agem de maneira enviesada.

(por obstinação em não apresentar relatórios, apesar de avisos). As sanções penais são necessárias para prevenir e sancionar as violações, tais como compra de votos ou o recebimento de grandes doações ilegais. Em países onde a legislação sobre o assunto tem sido ignorada por muito tempo, é necessário aumentar gradualmente a aplicação.

Deve-se reconhecer, no entanto, que as sanções por si só não serão suficientes para criar a transparência no financiamento político. Órgãos reguladores do financiamento político devem ter uma visão de longo prazo e ter como objetivo aumentar a consciência entre os partidos políticos e o público sobre a importância da regulação do financiamento. Regras e regulamentos devem ser adequados para a situação particular de cada país. Para serem eficazes, os reguladores de finanças políticas precisam se comunicar em estreita colaboração com partidos políticos, candidatos e outros atores e proteger cuidadosamente sua independência. Poucas coisas são tão potencialmente prejudiciais à efetiva fiscalização do financiamento político quanto a percepção de que as instituições responsáveis pela supervisão das regras agem de maneira enviesada.

O papel da sociedade civil e dos meios de comunicação

Os atores não estatais também têm um papel crucial para desempenhar na fiscalização do dinheiro na política africana. Assim como em outros lugares, os atores governamentais não fornecem um controle suficiente. Desde o início de 1990, as OSCs africanas têm monitorado os processos eleitorais na maioria dos países do continente. Esses esforços foram muitas vezes de longo prazo e abrangeram um amplo leque de questões. Infelizmente, alguns desses projetos levaram em conta o papel do dinheiro no processo eleitoral. Devido à falta de relatórios financeiros confiáveis de partidos políticos e candidatos na África, é fundamental que os grupos da sociedade civil monitorem cuidadosamente os fluxos financeiros. A natureza de caixa da maioria

das economias africanas torna essa monitorização mais difícil, mas há muitas abordagens eficazes que podem ser adotadas. Por exemplo, a Coligação para o Financiamento Político Responsável (CFRP) no Quênia utilizou o trabalho de campo e levantamentos para fornecer informações muito necessárias sobre o financiamento das eleições turbulentas de 2007.[112]

A mídia tem um papel igualmente importante a desempenhar. As organizações de mídia podem expor escândalos de financiamento e violações por atores políticos a respeito da arrecadação e dos gastos de recursos. Áreas de interesse particular são as doações ilegais, conexões ilícitas entre os doadores e os partidos políticos, a compra de votos e o abuso dos recursos do Estado. Infelizmente, os meios de comunicação não são necessariamente imunes às tentações da corrupção. Um relatório recente sobre os meios de comunicação nigerianos alegou que o comportamento corrupto por parte dos jornalistas é "infelizmente tolerado pelos proprietários de mídia, que, por vezes, incentivam os repórteres para extorquir dinheiro de fontes de notícias ao invés de salários".[113] Um observador da mídia de Uganda tem discutido de forma semelhante a "maldição do envelope marrom".[114]

A mídia e as OSCs (assim como partidos políticos) precisam basear suas atividades nesse domínio em uma compreensão completa da permanência atual do partido no sistema regulatório do país. Isso irá permitir-lhes identificar violações e sugerir áreas para a reforma.

Conclusões

Este capítulo mostrou que uma série de regulamentos de financiamento político, é usada no continente africano. Embora todos os países africanos tenham pelo menos algumas regras nessa área, há lamentavelmente uma carência de fiscalização e de controle; o problema está menos relacionado às regras do que à implementação. Essa situação não é exclusiva da África (a Europa e a América do Norte têm problemas semelhantes), mas os países africanos poderiam realizar maiores esforços nesse sentido.

Os partidos políticos em muitos países africanos enfrentam uma escassez significativa de fundos devido a uma falta de doações de membros do partido, simpatizantes e pessoas jurídicas, e baixos níveis de financiamento público dos cofres do Estado.

Algumas qualificações devem ser feitas. Em primeiro lugar, em muitos países africanos, os partidos políticos no poder estão muito bem financeiramente. O abuso generalizado dos partidos dos recursos do Estado e de detentores de monopólios em doações corporativas são problemas significativos em muitos países, o que torna mais difícil alcançar um campo de atuação eleitoral nivelado e ameaça a qualidade da governança. O problema não é, portanto, a falta de recursos, e sim a sua distribuição tendenciosa.

Em segundo lugar, as discussões sobre o financiamento político africano muitas vezes se concentram quase exclusivamente nos partidos políticos, ao passo que as evidências sugerem que uma parcela significativa do financiamento de campanhas é focada nos candidatos individuais. Isso tem várias implicações. Em primeiro lugar, deve ser dada atenção à fase de seleção de candidatos, que pode envolver tanto compra de votos e de outras violações quanto a própria eleição. Em segundo lugar, as dívidas em que muitos candidatos incorrem durante as campanhas eleitorais podem deixá-los vulneráveis à tentação da corrupção após a eleição para um cargo público. Em terceiro lugar, os partidos políticos podem utilizar seus candidatos para canalizar fundos de forma a evitar os regulamentos. Por isso, os regulamentos de campanhas que não levam o papel de candidatos em consideração criam vastas lacunas.

Finalmente, devemos reconhecer que o financiamento não é o único facilitador de influência política. Ter acesso a grandes quantias de dinheiro não é garantia de sucesso eleitoral, mesmo em áreas com uma experiência mais curta da democracia. Utilizando dados de 2000, Saffu observou que:

> A grande desigualdade de recursos entre os partidos do governo e os partidos de oposição, mostrada pela capacidade de um partido do governo gastar mais do que todos os partidos da oposição juntos por 15:1, como em Gana, provavelmente, por uma margem ainda maior no Quênia, e em até 30: 1 no Senegal, afeta a equidade ou a qualidade democrática das eleições.[115]

Embora isso possa ser verdade, deve-se também salientar que, desde 2000, partidos governistas perderam eleições mais de uma vez em todos esses três países.[116]

Não há dúvida de que são necessárias reformas, tanto dos regulamentos formais quanto da forma como são implementados. A mudança pode levar tempo, e os atores políticos podem ser relutantes em introduzir as refor-

A impunidade com que os atores políticos africanos podem ignorar completamente os regulamentos existentes provavelmente faz corroer ainda mais a confiança no controle do papel do dinheiro na política do que qualquer outro fator. E também enfraquece a confiança dos africanos no partidos políticos.

mas necessárias. Na África do Sul, o Instituto para a Democracia na África (IDA) decidiu em 2000 suspender sua luta legal para que partidos políticos divulgassem doações privadas, uma vez que uma rota de reforma parecia mais viável e que o governo havia prometido introduzir reformas rapidamente. Doze anos depois, nada aconteceu. O IDA observou que, "de longe, o partido no poder tem mostrado muito pouco apetite para a introdução da legislação no Parlamento".[117] Da mesma forma, em Gana, os dois principais partidos prometeram a reforma das finanças políticas quando estiveram na oposição desde os anos 1990, mas esqueceram convenientemente dessas promessas assim que ganharam o poder.[118]

Por vezes a questão do sequenciamento é levantada: em qual ordem devem ser introduzidas reformas das finanças políticas? Há pouco sentido na introdução de contribuições, proibições e limites de gastos até que um sistema de divulgação tenha sido posto em prática, que funcione, pelo menos, razoavelmente bem. A fundação de um tal sistema implica (no mínimo): (1) requisitos legais para os partidos políticos e candidatos apresentarem relatórios financeiros; e (2) um corpo de supervisão formal com recursos suficientes, *know-how* e influência política para fazer relatórios de auditoria, investigar possíveis violações e aplicar sanções. Embora o foco inicial deva ser na capacitação dos atores políticos, em vez de penalizá-los, as violações devem ser atendidas com sanções cada vez mais afiadas que sejam implementadas de forma imparcial. A impunidade com que os atores políticos africanos podem ignorar completamente os regulamentos existentes provavelmente faz corroer ainda mais a confiança no controle do papel do dinheiro na política do que qualquer outro fator. Ela também enfraquece a confiança dos africanos nos partidos políticos.[119]

Além da reforma da regulamentação formal, deve haver trabalho para aumentar a consciência da importância da regulamentação de finanças políticas e o impacto negativo que as violações têm na vida das pessoas. Deve ser explicado que abusar dos recursos do Estado é desperdício de dinheiro que de direito pertence ao povo,[120] e que a eleição de políticos no mais longo prazo

que reduzirão a pobreza será mais benéfica do que aceitar dinheiro por votos. Grupos da sociedade civil e meios de comunicação têm um papel crucial a desempenhar nesse contexto. Infelizmente, o progresso significativo nessa área exige a mudança de relações clientelistas que muitas vezes existem entre políticos e eleitores, uma tarefa realmente difícil.

Nenhuma discussão sobre a mudança do papel do dinheiro na política africana é completa sem abordar a responsabilidade dos partidos políticos e candidatos. Seu comportamento é responsável não só pela situação atual, mas também por moldar as futuras gerações de políticos. Em grande medida, os incentivos para os políticos para regular as finanças políticas estão na ampliação do horizonte, para ver além das próximas eleições e garantir o futuro do partido no longo prazo.[121] Por exemplo, os partidos políticos que controlam as maiorias parlamentares devem se esforçar para criar regras de finanças políticas que aumentem o processo de competição política, de modo a aumentar suas chances de voltar ao poder depois de uma derrota eleitoral.

Não há dúvida de que a situação financeira de muitos partidos africanos da oposição seja frequentemente muito difícil. No entanto, eles precisam abster-se de participar de meios ilegais para arrecadar fundos e se concentrar em formas inovadoras de encontrar o capital necessário. Eles devem demonstrar que são uma alternativa crível a quem está no poder, e que eles estão levando a questão da transparência financeira a sério. Isso vai colocá-los em uma posição melhor para supervisionar um sistema político limpo, assim que eles ganharem poder.

Reformar o papel do dinheiro na política africana exige esforços sustentados por todas as partes interessadas em direção à melhoria no longo prazo. Elas devem se esforçar para fazer melhorias incrementais na superintendência das finanças políticas a cada eleição.

Recomendações

Tomadores de decisão[122]

1. Não tentar passar diretamente de nenhuma regulamentação para um sistema altamente controlado. Focar ao invés as regras mais importan-

tes e assegurar sua aplicação. Controlar finanças políticas não deve levar a limitações sobre a competição política. Uma área a ser abordada no início é o risco de fundos ilícitos introduzidos no processo político.[123] Considerar também que os regulamentos podem tratar eficazmente as disparidades de gênero no acesso aos fundos.

2. Dada a relação muitas vezes fluida entre os partidos políticos e candidatos, assegurar que quaisquer limites, proibições e exigências de notificação se apliquem a ambos.
3. Exigir que partidos políticos e candidatos forneçam relatórios detalhados sobre suas finanças. Certificar-se de que a prestação de informações seja suficientemente detalhada para permitir a auditoria dos registros financeiros, sem ser tão rigoroso quanto a onerar aqueles indevidamente obrigados a cumprir.
4. Tornar a oferta de financiamento público condicional em conformidade com os requisitos de divulgação.
5. Considerar o financiamento público indireto de partidos políticos um complemento mais barato e mais fácil de controlar e direcionar este financiamento.
6. Considerar permitir que os partidos políticos se envolvam em atividades comerciais limitadas em áreas como impressão e publicação, como uma forma de complementar sua renda frequentemente muito limitada. Todas essas atividades teriam de ser reportadas em detalhes, juntamente com os relatórios financeiros regulares dos partidos.

Agências de monitoramento e fiscalização

1. Emitir, pelo menos, uma sanção menor quando as partes interessadas das finanças políticas se recusarem a informar sobre suas finanças em violação da lei.
2. Definir um plano de 10 anos para construir a consciência entre os partidos políticos e o público sobre questões de finanças e, gradualmente, substituir exercícios de capacitação (destinados a ajudar partidos políticos a cumprirem os regulamentos) por sanções cada vez mais severas contra aqueles que se recusarem a obedecer.

3. Comunicar-se em estreita colaboração com as partes interessadas para garantir que as regras estejam alinhadas com suas experiências na área. Manter a transparência na aplicação dos regulamentos.
4. Forçar a rejeição de qualquer tentativa de influenciar o comportamento da entidade reguladora.

Partidos governantes

1. Abster-se de abusar de recursos do Estado; se isso se tornar prática política padrão e você perder uma eleição, você nunca será capaz de recuperar o poder.
2. Trabalhar para estabelecer as regras das finanças políticas que tornarão possível que seu partido retorne ao poder por meio de eleições competitivas, se ele perder o poder no futuro (assim como o generoso financiamento estatal da oposição e as proibições efetivas de abuso dos recursos do Estado). Agir de acordo com esses princípios, mesmo antes de se tornarem lei.

Partidos de oposição

1. Qualquer que seja a sua promessa feita sobre a reforma da fiscalização do sistema de finanças políticas, lembre-se dela uma vez que você chegue o poder.
2. Buscar formas inovadoras para levantar fundos legais, ao invés de se resignar quanto à falta de fundos. A chave é explicar às pessoas e às principais partes interessadas por que suas políticas são as melhores para o país.
3. Abster-se de atividades de angariação de fundos ilegais. Ajudar a tornar o processo político o mais limpo possível, de modo que você possa assumir um sistema político funcional uma vez que você ganhe poder através de eleições.
4. Certificar-se de entender o quadro jurídico existente e as finanças da campanha. Isso pode ajudá-lo a levantar fundos legalmente, a identificar violações por seus adversários e a fazer sugestões para reformas legais.

Sociedade civil

1. Nunca tirar os olhos dos fluxos financeiros na arena política, pois aí reside a chave para entender a dinâmica do processo político.
2. Monitorar o comportamento dos partidos políticos e candidatos durante as eleições e apresentar seus resultados de uma forma que seja compreensível para os cidadãos comuns.
3. Construir a consciência pública sobre o papel do eleitorado na construção das finanças políticas transparentes e justas, rejeitando compra de votos, gastos de campanha excessivos e abuso dos recursos do Estado.
4. Não deixar que os atores políticos convençam seu grupo da sociedade civil a se envolver em atividades partidárias destinadas a contornar a carta (ou espírito) dos regulamentos financeiros políticos.

Atores da mídia

1. Esforçar-se para expor as violações por quaisquer atores políticos a respeito da arrecadação e gastos de recursos — em particular na aceitação de doações ilegais, em conexões ilícitas entre os doadores e os partidos políticos, a compra de votos e o abuso dos recursos do Estado. Deixar claro para os cidadãos comuns como tais abusos os afetam.
2. Não aceitar dinheiro de atores políticos para denunciar de forma tendenciosa. A mídia independente e destemida é crucial para o funcionamento da democracia.

Atores internacionais

1. Compreender que a forma como o dinheiro é levantado e gasto durante uma campanha eleitoral é muitas vezes um melhor indicador da equidade e competitividade do processo eleitoral do que o que acontece no dia da eleição.

2. Os grupos internacionais de observação eleitoral que ignorarem a questão do financiamento devem aceitar que suas conclusões só fornecerão uma imagem parcial, na melhor das hipóteses. Observe que um acompanhamento eficaz das finanças políticas exige uma presença no terreno por mais tempo do que a maioria dos esforços internacionais de observação.[124]
3. Considerar se anunciar ou lançar um projeto de ajuda em larga escala durante o período pré-eleitoral perturbará o campo de atuação da campanha. Levar em conta se o regime estabelecido pode tirar vantagem do anúncio, especialmente se o projeto tiver um impacto direto na vida dos eleitores, como a construção de estradas ou construção de hospitais, escolas ou usinas de energia. No entanto, se for bem feito (e com um enfoque de longo prazo), a ajuda externa pode ajudar a nivelar o campo de atuação.

Referências

African Media Barometer (2011) *Nigeria 2011*. Windhoek: Friedrich Ebert Stiftung.

Allafrica (2010) 'Tanzania: Opposition Parties Trail CCM in Campaign Funding', 1 de nov. Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201011030504.html>.

Allafrica (2011a) 'Kenya: Audit Office Puts Political Parties On Notice', 30 jun. Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201107010004.html>.

Allafrica (2011b) 'Liberia: Political Parties Evade Accountability Law, LDI Says', 1 fev. Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201102040950.html>.

Arthur, John A. (2010) *African Diaspora Identities: Negotiating Culture in Transnational Migration*. Lanham, MD: Lexington Books.

Austin, Reginald, Tjernstrom, Maja (eds) (2003) *Funding of Political Parties and Election Campaigns.* Stockholm: International Idea.

Ayee, Joseph R.A., Anebo, Felix K.G., Debrah, Emmanuel (2008) *Financing Political Parties in Ghana.* Dakar: The Consortium for Development Partnerships.

Beck, Thorsten, Fuchs, Michael, Uy, Marilou (2009) *Finance in Africa: Achievements and Challenges,* Policy Research Working Paper 5020. The World Bank, Africa Region.

Boer, Martin (2004) T*he Life of the Party: the Hidden Role of Money in Namibian Politics*, Occasional Paper No. 5. Namibia: Hans Seidel Foundation.

Booysen, S., Masterson, G. (2009) 'Chapter 11: South Africa', in Denis Kadima, Susan Booysen (eds), *Compendium of Elections in Southern Africa 1989-*2009*: 20 Years of Multiparty Democracy*. Johannesburg: Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa.

Bratton, Michael (2008) *Vote Buying and Violence in Nigerian Election Campaigns*, Working Paper No. 99. Afrobarometer.

Bryan, Shari, Baer, Denise (eds) (2005) M*oney in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries.* Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs.

Butler, Anthony (2010) 'Conclusion: The Opportunity and Challenge of Party Finance Reform in South Africa', in Anthony Butler (ed.), *Paying for Politics: Party Funding and Political Change in South Africa and the Global South.* Auckland Park: Jacana Media.

Centre for Multiparty Democracy in Malawi (CMD), Netherlands Institute for Multiparty Democracy (Nimd) (2008) *The Functioning and Management of Political Parties in East and Southern Africa Revisited*. CMD, Nimd.

Chikuhwa, Jacob Wilson (2004) *A Crisis of Governance: Zimbabwe*. New York: Algora Publishing.

Coalition for Accountabela Political Financing (Capf) (2007) *Election 2007 Interim Report on National Voter Bribery Survey*. Nairobi: Capf.

Coalition for Accountable Political Financing (Capf) (2008) *The Money Factor in Poll Race, a Monitoring Report of the 2007 General Election*. Nairobi: Capf.

Commonwealth Expert Team (2011) *The Gambia Presidential Election*, *24 November 2011*. London: Commonwealth Expert Team.

Commonwealth Expert Team (2013) Cameroon Legislative and Municial Elections, 20 set. 2013. London: Commonwealth Expert Team.

Council of Europe (2003) *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member states on common rules against corruption in the*

funding of political parties and electoral campaigns. Disponível em: <https://wcd.coe.int/ ViewDoc.jsp?id=2183>.

Democracy International (2011) *Ghana Democracy and Governance Assessment*, *Final Report.* Accra: US Agency for International Development.

Economist, The (2013) 'Ghana, Get a Grip', 21 dez.

Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) (2005) *Namibia Presidential and National Assembly Elections,* 15-16 nov. 2004, Eisa Election Observer Mission Report No. 18. Johannesburg: Eisa.

Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (Eisa) (2006a) *Tanzania Presidential, National Assembly and Local Government Elections,* 14 dez. 2005, Eisa Election Observer Mission Report No. 20. Johannesburg: Eisa.

Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (Eisa) (2006b) 'Malawi: Party Funding'. Johannesburg: Eisa. Disponível em: <www.eisa.org.za/WEP/ malparties3.htm>.

Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (Eisa) (2006c) 'Zambia: Party Funding'. Johannesburg: EIsa. Disponível em: <www.eisa.org.za/WEP/ zamparties2.htm>.

Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (Eisa) (2007) 'Comparative Data: Funding of Political Parties'. Johannesburg: Eisa. Disponível em: <www.eisa.org.za/WEP/comparties.htm>.

Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (Eisa) (2011a) 'South Africa: Party Funding'. Johannesburg: EISA. Disponível em: <www.eisa.org. za/WEP/souparties2.htm>.

Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (Eisa) (2011b) *Eisa Technical Assessment Team Report, the 2011 Seychelles Presidential Elections* 19-21 maio 2011, Eisa Observer Mission Report No. 40. Johannesburg: EISA.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2007) *Togo, Rapport Final, Election legislatives,* 14 out. 2007. Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2008a) *Angola: Final Report Parliamentary Elections, September 2008*. Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2008b) *Rwanda: Legislative Elections to the Chamber of Deputies, 15-18 September 2008.* Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2009) *Mozambique: Presidential, Legislative and Provincial Assembly Elections, October 2009, Final Report.* Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2010a) *Tanzania Final Report: General Elections October 2010*. Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2010b) *Burundi, Rapport Final, Élections Communales, Présidentielle, Législatives, Sénatoriales et Collinaires 2010*. Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2010d) *Rapport Final, Mission d'Observation* Électorale *en République de Guinée,* Élection *Présidentielle de 2010* [Final Report, Election Observation Mission in the Republic of Guinea, Presidential Election, 2010]. Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2010e) *Sudan: Final Report on the Executive and Legislative Elections, 2010*. Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2011a*) Zambia: Final Report on the General Elections, 2011.* Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2011b) *Tanzania: Final Report, General Elections, April 2011*. Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2011c) *Nigeria: Final Report, General Elections, April 2011.* Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2011d) *Rapport Final sur les* Élections *Législatives du 13 Fevrier 2011* [Final Report on the Parliamentary Elections of 13 de February 2011]. Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2011e) *Niger: Rapport Final—*Élections *Législatives et Présidentielle 2011*. Brussels: EU EOM.

European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2011f) *Uganda: Final Report on the Uganda General Elections, 2011*. Brussels: EU EOM.

February, Judith (2012) *Political Party Funding: Legislation Should Regulate Donations*. Disponível em: <www.ngopulse.org/article/political-party-funding-legislation-should-regulate-donations>.

Friedrich Ebert Stiftung (2011) *African Media Barometer, Nigeria 2011.* Windhoek: FES.

Ghana News Link (2011) 'NDC is Unable to Submit Financial Report to EC', 13 set. Disponível em: <www.ghananewslink.com/?id=16561>.

Global Financial Integrity (2010) *Illicit Financial Flows from Africa; Hidden Resources for Development.* Washington, D.C.: Global Financial Integrity.

Helle, Svein-Erik (2011) *Breaking the 'Vicious Cycle': Financial Challenges for the Opposition Parties in Uganda and the Role of the International Community.* Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Hopwood, Graham (2005) 'Trapped in the Past: The State of the Opposition', in Justine Hunter (ed.), *Spot the Difference: Namibia's Political Parties Compared*. Windhoek: Namibia Institute for Democracy.

Independent Electoral Commission (IEC) (2011) *Represented Political Parties' Fund Annual Report 2010/2011.* Centurion: IEC.

Independent National Electoral Commission (Inec) (2011) *Political Party Financial Reporting Manual.* Abuja: Inec.

Institute for Democracy in Africa (Idasa) (2005) *Party Funding Court Case Briefing*. Johannesburg: Idasa.

International Crisis Group (ICG) (2012) *Liberia: Time for Much-Delayed Reconciliation and Reform*, Africa Briefing No. 88. Dakar/Brussels: ICG.

International Idea, Political Finance Database. Disponível em: <www.idea.int/ political-finance>.

International Monetary Fund (IMF) (2005) *World Economic Outlook, September 2005: Building Institutions, Issue 2*. Washington, D.C.: IMF.

Jouan, Barbara (2012) *Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign Finance during the National Constituent Assembly elections*. Tunis: International Foundation for Electoral Systems.

Kaniki, Sheshangai (2008) *The Private Sector and Cash Transfers in Africa,* Working Paper Number 80. Cape Town: Economic Policy Research Institute.

Karume, Shumbana (ed.) (2004) *Dilemmas of Political Transition: Towards Institutionalisation of Multiparty Democracy in Tanzania.* Johannesburg: Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa.

Kupferschmidt, David (2009) *Illicit Political Finance and State Capture*. Stockholm: International Idea.

Lavallee, Emmanuelle, Razafindrakoto, Mireille, Roubaud, Francois (2008) *Corruption and Trust in Political Institutions in Subsaharan Africa*, Working Paper No. 102. Afrobarometer.

Leadership (2012) 'Financial Audit Report Indicts PDP, ACN, CPC, Others', 2 Abr. Disponível em: <www.leadership.ng/nga/articles/20975/2012/04/02/ financial_audit_report_indicts_pdp_acn_cpc_others.html>.

Libyan High National Elections Commission (2012) *Regulation on Campaigning, Political Entity and Candidate Finances, and Financial Disclosure Reporting for the General National Congress Election.* Unpublished.

Lindberg, Staffan I. (2003) 'It's Our Time to "Chop": Do Elections in Africa Feed Neo-Patrimonialism rather than Counteract It?', *Democratization*, 10(2).

Lindberg, Staffan I. (2010) 'What Accountability Pressures do MPs in Africa Face and How Do They Respond? Evidence from Ghana', *Journal of Modern African Studies,* 48(1).

Liviga, Athumani J., John, William (2012) *Political Party Financing and Why it Matters.* Paper presented at the Africa Regional Conference on Legal Frameworks Governing Political Parties: The Case of Party Financing, Dar es Salaam, 10-12 jul.

Local, The (2012) 'Left Party Caps MP Pay with New "Party Tax"', 9 jan. Disponível em: <www.thelocal.se/38392/20120109/>.

Mail and Guardian (2009) 'ANC Spends R200-million on Election Campaign', 17 Abr. Disponível em: <http://mg.co.za/article/2009-04-17-anc-spends-r200million-on-election-campaign>.

Maiyo, Josh (2008) *Political Parties and Intra-Party Democracy in East Africa — From Representative to Participatory Democracy*. Master's Thesis, Leiden University.

Matlosa, Khabele (ed.) (2007) *Political Parties in Southern Africa: The State of Parties and their Role in Democratization*. Stockholm: International Idea.

Matlosa, Khabele, Sello, Caleb (2005) *Political Parties and Democratization in Lesotho.* Johannesburg: Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa.

Mayiga, John Bosco (2011) 'The Scourge of the Brown Envelope in Ugandan Journalism: Some Theoretical Reflections', *Uganda Media Review*, nov.

McLean, Joan E. (2003) 'Campaign Strategy', in Susan J. Carroll (ed.*), Women and American Politics: New Questions, New Directions.* Oxford: Oxford University Press.

Musambayi, Katumanga (2006) *Kenya: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties*. Stockholm: International Idea.

Nam-Katoti, Wilbert, Doku, James, Abor, Joshua, Quartey, Peter (2011) 'Financing Political Parties in Ghana', J*ournal of Applied Business and Economics*, 12(4).

Nassmacher, Karl-Heinz (2003) 'Party Funding in Continental Western Europe', in Reginald Austin, Maja Tjernstrom (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International Idea.

Nassmacher, Karl-Heinz (2009) *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies.* Baden-Baden: Nomos.

National Democratic Institute for International Affairs (NDI) (2011) *Final Report on the 2011 Moroccan Parliamentary Elections*. Washington, D.C.: NDI.

National Elections Commission (Republic of Liberia) *Campaign Finance Regulations for Political Parties and Candidates* (2011). Aprovado pelo Conselho de Comissários 16 jun. 2011.

Ndeta, John Harrington (2013) 'Party Primaries Robbed Women of Leadership Chance', *Kenyan Woman,* edição 34.

Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) (2007) *Kenya: New Bill on Political Party Funding.* The Hague: NIMD.

Nigerian News Service (2010) 'Election Spending: CBN Retains 6.26% Interest Rate', 24 nov. Disponível em: <www.nigeriannewsservice.com/nns-news-archive/headlines/election-spending-cbn-retains-626-interest-rate>.

Ninsin, Kwame A. (2006) *Political Parties and Political Participation in Ghana*. Berlin: Konrad Adenauer Foundation.

Obasi, Nnamdi K. (2011) 'Organised Crime and Illicit Bunkering: Only Nigeria's Problem?', in Michael Roll, Sebastian Sperling (eds), *Fuelling the World — Failing the Region? Oil Governance and Development in Africa's Gulf of Guinea.* Abuja: Friedrich Ebert Stiftung.

Ohman, Magnus (1999) *Public Funding of Political Parties in Africa. Washington*, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.

Ohman, Magnus (2004) *The Heart and Soul of the Party: Candidate Selection in Ghana and Africa.* Uppsala: Uppsala University.

Ohman, Magnus (2010) *Including Political Finance in International Election Observation Missions.* The Carter Center and the International Foundation for Electoral Systems.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Venice Commission (2010) *Guidelines for Political Party Regulation*. Disponível em: <www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfCooperacao_en_us/anexo/CDLAD2010024.pdf>.

Pocit (2012) '10 Major Political Parties Using Cellphone Fundraising'. Disponível em: <www.pocit.co.za/static/press/2009_jan/10%20major%20political%20 parties.pdf>.

Punch (2012) 'PDP Holdings: Altering Formula of Party Funding', 24 jun. Disponível em: <www.punchng.com/politics/pdp-holdings-altering-formula- of-party-funding/>.

Reuters (2012) 'Fitch: Pre-election Spending Could Weaken Ghana's Credit Outlook', 27 jul. Disponível em: <www.reuters.com/article/2012/07/27/ idUSWNA212320120727>.

Reuters Africa (2011) 'Election Campaign Spending Boosts Nigeria Car Imports', 31 mar. Disponível em: <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJOE72U0YT20110331>.

Robinson, Vicki, Brummer, Stefaans (2006) *SA Democracy Incorporated: Corporate Fronts and Political Party Funding*. Paper No. 129. Pretoria: Institute for Security Studies.

Saffu, Yaw (2003) 'The *Funding of Political Parties and Election Campaigns* in Africa', in Reginald Austin, Maja Tjernstrom (eds), Funding of Political Parties and Election Campaigns. Stockholm: International Idea.

Salih, Mohamed (2007) *African Political Parties: Challenges for Sustained Multiparty Politics.* International Conference on Sustaining Africa's Democratic Momentum, Johannesburg, 5-7 mar.

Schaffer, Frederic Charles (2002) *What is Vote Buying*? Prepared for Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying Conference, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, 26-27 ago.

Shaw, Mark (2012) *Leadership Required: Drug Trafficking and the Crisis of Statehood in West Africa,* Policy Brief No. 37. Institute for Security Studies.

Somolekae, Gloria (2006) *Botswana: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties*. Stockholm: International Idea.

Southern African Development Community (SADC) (2001) SADC *Parliamentary Forum Norms and Standards for Elections in the Region.* Windhoek, Namibia: SADC.

Southern African Development Community (SADC) (2003) *The Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region.* Windhoek, Namibia: SADC.

Speck, Bruno, Fontana, Alessandra (2011) '"Milking the System"; Fighting the Abuse of Public Resources for Re-election', *U4 Issue,* 7.

Spector, Bertram I., Schloss, Miguel, Green, Sammi (2005) *Corruption Assessment: Mozambique, Final Report*. Washington, D.C.: US Agency for International Development.

Ssenkumba, John (2006) *Political Party Financing in Uganda*. Abuja: Friedrich Ebert Stiftung.

Tax Justice Network (2012) *Tax in Developing Countries: Increasing Resources for Development.* Written evidence submitted by the International Secretariat of the Tax Justice Network to the International Development Committee of the UK Parliament.

Teshome, Wondwosen (2009a) 'Opposition Parties and the Politics of Opposition in Africa: A Critical Analysis', *International Journal of Human and Social Sciences*, 4(5).

Teshome, Wondwosen (2009b) 'Political Finance in Africa: Ethiopia as a Case Study', *International Journal of Humanities and Social Sciences*, 3/2.

Think Africa Press (2012) 'The MDC is Funded by Zimbabweans not Foreigners', 8 fev. Disponível em: <http://thinkafricapress.com/zimbabwe/mdc-funded- zimbabweans-not-foreigners>.

This Day Live (2010) 'Why I'm Running for 2011 Presidency, by Jonathan', 30 out. Disponível em: <www.thisdaylive.com/articles/why-i-m-running-for-2011-presidency-by-jonathan/75369/>.

Throup, David W. (2011) Ghana: *Assessing Risks to Stability.* Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.

Tonchi, Victor L., Shifotoka, Albertina N. (2006) *Namibia: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties.* Stockholm: International Idea.

Transparency International Zimbabwe (TIZ) (2010) *Nuru: Promoting Transparency in Political Finance in Southern Africa.* Harare: TIZ.

United Nations Convention Against Corruption (Uncac) (2005).
Van de Walle, Nicolas (2001) African *Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999.* New York: Cambridge University Press.
Vicente, Pedro C. (2010) 'Does Oil Corrupt? Evidence from a Natural Experiment in West Africa', *Journal of Development Economics*, 92(1).
Vicente, Pedro C. (2012) *Is Vote-buying Effective? Evidence from a Field Experiment in West Africa.* Working Paper.
Wiafe-Akenten, Charles (2004) *Ghana: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties.* Stockholm: International Idea.
Women's Environment and Development Organization (2007) *Women Candidates and Campaign Finance.* New York: Women's Environment and Development Organization.
Young, Daniel J. (2009) *Is Clientelism at Work in African Elections? A Study of Voting Behavior in Kenya and Zambia*, Working Paper No. 99. Afrobarometer.

Notas

1 Teshome (2009a:293).
2 Saffu (2003:27).
3 Speck e Fontana (2011:v).
4 Alguns argumentam que a discussão sobre o clientelismo apresenta uma visão simplificada ou exageradamente pessimista da política africana. Para uma crítica ao clientelismo na África, ver Young (2009).
5 Van de Walle (2001:51).
6 Ver, por exemplo, Kupferschmidt (2009).
7 As previsões do Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2015 sugerem que a ajuda externa representará mais da metade dos gastos do governo em 70% dos 37 países estudados. Calculado a partir de FMI (2005:148).
8 Um estudo conclui que menos de 20% das famílias africanas têm acesso a uma conta bancária, que é menos da metade do que em muitas outras regiões em desenvolvimento. Beck, Fuchs e Uy (2009:4). Ver também Kaniki (2008).

9 A Tax Justice Network (2012) estimou que a evasão fiscal na África ascende a quase 80 bilhões de dólares por ano, o que equivale ao total de gastos do continente com programas de saúde

10 Uncac (2005), art. 7 (3). Grifo do autor.

11 SADC (2001), art. 6. Este documento também afirma que "A lei eleitoral deve proibir o Governo de ajudar ou amparar quaisquer partidos de ganhar vantagem injusta", parágrafo 3.i.

12 SADC (2003).

13 Observe que os limites no Quênia ainda devem ser testados em uma eleição geral.

14 Ao longo deste livro, os dólares (I$) são apresentados ao lado de valores em moedas nacionais. O dólar internacional é uma moeda internacional hipotética que leva em conta a paridade do poder de compra e, portanto, adequado para as comparações entre países. Para os países em que a paridade do poder de compra varia significativamente em relação a dos Estados Unidos (que é usado como base para a comparação), a taxa de câmbio I$ pode ser consideravelmente diferente da taxa de câmbio nominal. Nenhuma conversão é dada para dólares norte-americanos (uma vez que este é, por padrão, o mesmo valor de I$) ou para aqueles casos em que a moeda de origem é desconhecida e uma moeda secundária, como o euro, tenha sido citada em seu lugar. Para mais informações, consultar o anexo II.

15 Os dados de Hopwood (2005:135) indicam que os partidos de oposição na Namíbia têm menos de 1.000 membros pagantes. Boer (2004:7) observa que um dos pequenos partidos da oposição, a Aliança Democrática de Turnhalle, reportou que em 2004 recebeu o equivalente a I$ 1.500 por ano em taxas de filiação.

16 Musambayi (2006:11). Da mesma forma, Salih (2007:15) frisou que "a maioria dos partidos políticos africanos não tem listas de membros, e muito menos a expectativa de que as taxas de filiação sejam pagas regularmente"; e Matlosa (2007:44) concorda que, na África do Sul, "a filiação não constitui o suficiente para sustentar as operações dos partidos".

17 Ninsin (2006:18). Ver também NIMD (2007). Um estudo recente sugere que os partidos ganeses recebem cerca de 15% de sua renda de taxas de filiação. Nam-Katoti et al. (2011:96).

18 Nassmacher (2009:211) notou que "somente uma minoria dos países da Europa Ocidental continental exibe uma importante contribuição dos membros do partido para o financiamento da sede de atividades".

19 Os números da pobreza (utilizando paridade de poder de compra) são calculados a partir do Índice de Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento da ONU de 2011.

20 Observação do Autor. Em alguns países africanos, os partidos são proibidos de se engajar em atividades comerciais.

21 Pocit (2012).

22 Commonwealth Expert Team (2011:19). O relatório observa que doações corporativas são legais na Gâmbia, mas que tais doações eram raramente futuras de recebimento aos partidos da oposição.

23 Tom Lodge, citado em Robinson e Brummer (2006:10). Como consequência dessas doações ilegais, o CNA teria agido como "facilitador para o negócio negro no país", tornando-se assim vulnerável a acusações de que orientou a política pública para o benefício partidário.

24 Ver Democracy International (2011:7). Somente Libéria, Mali, Moçambique, República do Congo e Serra Leoa proíbem contribuições de empresas nacionais para partidos políticos.

25 This Day Live (2010).

26 Spector, Schloss e Green (2005:12).

27 Eisa (2006c).

28 Ssenkumba (2006:7 e ss.).

29 Para os pequenos partidos, a distinção pode tornar-se turva, se o candidato presidencial for também o líder do partido e o principal financiador.

30 Maiyo (2008:61); Wiafe-Akenten (2004:10).

31 EU EOM (2011b:24).

32 Bryan e Baer (2005:1). Dados de outras regiões sugerem que o medo de falência pode ser uma preocupação particular para os candidatos do sexo feminino e pode servir como um impedimento sério para as mulheres que consideraram se candidatar nas eleições recentes. Ver McLean (2003:63), e Women's Environment and Development Organization (2007:4).

33 Coligação para o Financiamento Político Responsável, 2008, p. 22. Para uma discussão sobre a mesma questão em Gana, ver Ohman 2004, p. 144 e ss.

34 Coalition for Accountable Political Financing (2008:36).
35 Ibid., p. 59.
36 Nassmacher (2003:120). O Partido da Esquerda da Suécia encobriu a renda de seus representantes eleitos e os obriga a pagar valores que excedam o limite para o partido. Local (2012).
37 Helle (2011:6).
38 Bryan e Baer (2005:124); Punch (2012); Somolekae (2006:8 e ss.); Think Africa Press (2012); Matlosa e Sello (2005:47).
39 Helle (2011:6).
40 Ver, por exemplo, Bryan e Baer (2005:141, sobre Zâmbia).
41 Austin e Tjernstrom (2003:xiv).
42 Teshome (2009b:407).
43 Arthur (2010:2).
44 Throup (2011:11).
45 Kupferschmidt (2009:17) e Shaw (2012:2).
46 Throup (2011:11).
47 Shaw (2012:2).
48 Kupferschmidt (2009:15). Fundos ilícitos não provêm exclusivamente do mundo exterior para a África, no entanto. Um relatório estima que o fluxo de fundos ilícitos dentro da própria África entre 1970 e 2008 pode atingir US$ 1,8 trilhões. Global Financial Integrity (2010:1).
49 Vicente (2010); Obasi (2011:59).
50 Throup (2011:11).
51 Jouan (2012).
52 Os primeiros exemplos de disposições legais de financiamento público direto incluem Nigéria (1977), Benin e Camarões (1990), Guiné (1991), Angola, Tanzânia e Zimbábue (1992), e África do Sul (1993). Observe que em alguns desses países nenhum financiamento foi distribuído, enquanto em outros o financiamento público já foi abolido. Ohman (1999).
53 Idasa (2005:3).
54 Uganda, Tanzânia e Moçambique por vezes permitiram que doadores internacionais fornecessem fundos que foram distribuídos para partidos políticos elegíveis. Em Botswana e África do Sul, os atores privados tiveram de, por vezes, criar os seus próprios mecanismos.
55 EU EOM (2010b:33, 2007:36, 2010d:33 e 2010e:28). Ocorrências semelhantes foram relatadas em Camarões e Costa do Marfim ao longo

da década de 1990. Observe que Guiné e o Sudão têm provisões de que os partidos políticos podem receber financiamento público, mas isso não é garantido.

56 EU EOM (2010a:24), Eisa (2006b). Quantias iguais foram fornecidas a todos os partidos políticos que participaram nas eleições de 2002 no Lesoto; cada um recebeu o equivalente a I$ 4000. Matlosa e Sello (2005:46 e ss.).

57 EU EOM (2008a:7).

58 IEC (2011:10). Ver também Booysen e Masterson (2009); e Butler (2010).

59 TIZ (2010:29), EU EOM (2010a:24).

60 Calculado a partir de Hopwood (2005:138); IEC (2011:10); EU EOM (2008b:27, 2009:20, 2011d:20, 2010d:18 e 2011e:15); Eisa (2011b:8); Liviga e John (2012:18); Commonwealth Expert Team (2013:17) e NDI (2011:18). Ver também Eisa (2005:15).

61 Há algumas exceções, como em Lesoto e Madagáscar, onde todos os partidos políticos registrados têm direito a pelo menos algum financiamento público.

62 De fato, muitos países africanos proíbem partidos políticos locais, exigindo que todos os partidos tenham uma presença nacional.

63 Eisa (2011a).

64 Hopwood (2005:135, 139). Ver também Tonchi e Shifotoka (2006:12).

65 EU EOM (2008b:28).

66 Mail e Guardian (2009). É certo que partidos políticos sul-africanos devem fechar livros contábeis 21 dias antes de uma eleição e não usar fundos públicos imediatamente antes das eleições. Não há, no entanto, nenhuma proibição direta sobre o uso de fundos públicos para fins eleitorais. Contanto que utilizem os fundos públicos antes dessa data de corte e fundos privados depois disso, não há nenhum problema para eles utilizarem fundos públicos para campanhas.

67 Ohman (1999:10).

68 Eisa (2006a:22).

69 Eisa (2007), Chikuhwa (2004:42 e ss.). A MMD, que fez uma primeira aparição nas eleições de 2000, também teria sido elegível para o financiamento público de acordo com as regras anteriores.

70 Disposições também existem na Etiópia e na República Democrática do Congo, mas as regras da primeira são vagas; na última, os partidos devem considerar o equilíbrio de gênero entre os seus candidatos, mas nenhum limite é definido

71 Atualização de novembro de 2013, de acordo com a União Inter-Parlamentar. Ver: <www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

72 A eficácia limitada dos sistemas de cobrança de impostos em muitos países africanos pode, no entanto, limitar o valor desse benefício.

73 Speck e Fontana (2011:5).

74 Os mesmos valores para todos os países são 86%, 93%, respectivamente.

75 Speck e Fontana (2011:18).

76 Commonwealth Expert Team (2011:18).

77 Capf (2008:22).

78 Reuters (2012).

79 EU EOM (2008a:21). MPLA significa Movimento Popular de Libertação da Angola (Partido do Trabalho), o partido do governo de Angola.

80 EU EOM (2011b:23, 2011a:14). Da mesma forma, alegou-se que ao longo das eleições de 2011 em Nigéria, "o atual presidente e governadores de estado frequentemente fundiram suas funções oficiais em atividades de campanha", EU EOM (2011c:27).

81 Speck e Fontana (2011:12).

82 Ver as preocupações reportadas anteriormente de instituições de crédito de Gana sobre gastos relacionados a eleições em 2012. Além disso, a *The Economist* alertou que o déficit orçamentário crescente é "em parte devido a um alarde nos gastos do governo no período de preparação para as eleições presidenciais e eleições gerais, de dezembro de 2012". The Economist (2013).

83 Alguns dos países que usam limites de gastos, como a Guiné, Mauritânia e Sudão, têm um passado eleitoral um tanto nebuloso.

84 O autor observou um nível significativo de terceiros ao longo das campanhas das eleições de 2011 na Nigéria. Isto incluiu grandes *outdoors*, alegadamente pagos por organizações não governamentais, que clamavam que as pessoas votassem em determinados candidatos.

85 Capf (2008:22).

86 Reuters Africa (2011), Nigerian News Service (2010).
87 Capf (2008:23).
88 Calculado a partir de digitalizações e relatórios financeiros apresentados na posse.
89 Ver, por exemplo, Vicente (2012:12).
90 Mushota, citado em Ohman (2010:9). Ver também Schaffer (2002).
91 Lindberg (2003:131). Como Lindberg aponta, a patronagem personalizada não é sinônimo de compra de votos, mas ele afirma que o processo tradicional de dar pequenos presentes foi "explorado ou agravado" durante o processo de democratização na década de 1990. Em outro artigo de 2010, Lindberg relatou que entre os parlamentares ganeses os gastos com benefícios personalizados para eleitores tinham aumentado significativamente nas últimas eleições, com entregas em dinheiro para eleitores urbanos individuais crescentes por um fator de 10-20. Calculados a partir de Lindberg (2010:124).
92 Bratton (2008:3).
93 Ndeta (2013:2).
94 Capf (2007). Curiosamente, o mesmo estudo estimou que dois terços do dinheiro destinado à compra de votos eram realmente roubados pelos agentes que tinham a intenção de distribuí-lo.
95 Capf (2008:50).
96 Em tais sistemas, o processo de nomeação de candidatos pode ser particularmente propenso à compra de votos e métodos semelhantes.
97 A missão dos observadores da UE para as eleições de 2011 em Uganda observou, por exemplo, "que o grosso do financiamento fluiu diretamente aos candidatos cujo financiamento de campanhas continua a ser regulamentado". EU EOM (2011f:25).
98 Por exemplo, os partidos políticos na Nigéria são obrigados a apresentar um relatório sobre cada doação e despesa, não importa quão insignificante seja. Inec (2011). Uma abordagem interessante é a exigência na Líbia de que os concorrentes devem apresentar relatórios resumidos 15 dias após o anúncio dos resultados e relatórios detalhados 45 dias após os resultados serem anunciados. Libyan High National Elections Commission (2012:seção 4.2).
99 Aqueles sem obrigação estão principalmente na África Austral: Gâmbia, Malawi, Namíbia, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue.

100 O autor teve a primeira experiência disso quando trabalhando com a Comissão de Registo de Partidos Políticos em Serra Leoa, em 2007-08.
101 Os países africanos com tais sistemas eleitorais, mas sem exigências de prestação de informações para partidos, são: Costa do Marfim, Djibouti, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Quênia, Madagascar, Malawi, Mali, República do Congo, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.
102 CMD e NIMD (2008:11).
103 National Elections Commission (Republic of Liberia) (2011, art. 14.2).
104 Karume (2004); Hopwood (2005:137); Ghana News Link (2011); Allafrica (2011b); Leadership (2012).
105 Allafrica (2011a).
106 TIZ (2010:22).
107 Helle (2011:14).
108 TIZ (2010:22). O autor sabe por experiência própria que nenhuma sanção em nível federal foi aplicada na Libéria, em Serra Leoa ou na Nigéria.
109 Allafrica (2011a).
110 Commonwealth Expert Team (2011:18). Ayee, Anebo e Debrah (2008:10). Nenhuma sanção for aplicada ainda na Nigéria contra os partidos que não apresentaram seus relatórios financeiros anuais para 2010. Leadership (2012).
111 ICG (2012:1). Ver também Allafrica (2011b).
112 Ver Capf (2007, 2008).
113 Friedrich Ebert Stiftung (2011:5).
114 African Media Barometer (2011:5), Mayiga (2011:9 e ss.).
115 Saffu (2003:29). Saffu utilizou dados de Mouhamet Fall.
116 Senegal em 2000 e 2012, Quênia em 2002 e, particularmente, em 2007, e Gana em 2000 e 2008.
117 Fev. 2012, p. 2.
118 Ohman (2004:107). A este respeito, o Congresso Democrático Nacional (CDN) e o NPP de Gana lembram os partidos políticos parlamentares na Suécia. Da mesma forma, a Lei do Quênia de Finanças da Campanha de 2011 foi debatida pelo Parlamento do país durante mais de dois anos antes de ser aprovada em dezembro de 2013, o que significou que o projeto de lei ainda não estava em vigor nas eleições de 2013.
119 Lavallee, Razafindrakoto e Roubaud (2008:5).

120 Por exemplo, quando a construção de estradas é determinada pelo ciclo eleitoral e não de acordo com um plano de desenvolvimento de infraestrutura de longo prazo, os recursos serão utilizados de forma ineficiente.

121 É certo que isto não se aplica a todos os partidos políticos. Aqueles que se agarram ao poder por abusar de recursos do Estado pouco têm a ganhar com a reforma das finanças e devem ser forçados a fazê-lo por meio de pressão política.

122 Os tomadores de decisão são definidos como aqueles que estão envolvidos na elaboração, alteração e adoção de políticas de financiamento, seja do executivo ou do legislativo. O foco é, portanto, mais nos tomadores de decisão do que numa instituição em particular.

123 Enquanto o financiamento ilícito é particularmente difícil de tratar, um observador notou que o primeiro passo é criar um "mecanismo eficaz para garantir que quando o dinheiro da droga for usado por políticos, estes possam ser 'identificados e envergonhados'". Shaw (2012:5).

124 Ver mais em Ohman (2010).

CAPÍTULO 4

ÁSIA

Andreas Ufen

Introdução

O FINANCIAMENTO É o cerne das atividades do partido e dos candidatos. A forma como o financiamento se organiza tem um enorme impacto sobre as estruturas internas do partido, na forma dos sistemas partidários e dos sistemas em geral. Um financiamento baseado em regras transparentes de atores políticos é um fator facilitador para as transições para a democracia e a consolidação democrática.[1]

Os 20 países e territórios analisados neste capítulo[2] estão localizados em uma área marcada por grande diversidade política e cultural. Assim, é possível apenas sugerir algumas semelhanças e ressaltar algumas particularidades notáveis desses países para abordar o tema do dinheiro na política. A diversidade dos países da região é bem ilustrada em termos de desempenho econômico. A amostra varia de economias altamente desenvolvidas e de alto desempenho, como o Japão, a República da China (Taiwan), a República da Coreia (Coreia do Sul) e Cingapura, para países com altas taxas de pobreza, como o Camboja, Laos e Myanmar/Birmânia. A seleção dos países utilizados para ilustrar pontos específicos não deve ser tomada para demonstrar que tais características também se aplicariam a outros países ou

contextos, ou que aquele ponto aplica-se a todos (ou à maioria) os países da região diversificada.

Outra distinção importante refere-se ao sistema político de cada país e à extensão do seu desenvolvimento democrático. A região deu, na última década, passos importantes para criar instituições mais democráticas e garantir um maior pluralismo. Com isso vem um aumento constante dos níveis de direitos políticos e liberdades civis.[3] O fato de que a região é o lar do país menos livre do mundo, a República Popular Democrática da Coreia (Coreia do Norte, que não será discutida neste capítulo), bem como jovens e ambiciosas democracias como Taiwan, Mongólia e Indonésia, demonstra sua complexidade e diversidade.

Neste ambiente político muitas vezes em rápidas e imprevisíveis mudanças, as constituições e quadros jurídicos são muitas vezes reformulados ou estão em construção. Isso vale também para o desenvolvimento de leis de financiamento de políticas, o que torna difícil descrever quaisquer padrões claros em termos de regulamentos que se aplicam em toda a região.

Além disso, os partidos políticos em uma variedade de países asiáticos não cumprem suas funções "clássicas", como a articulação e a agregação de interesses sociais, o desenvolvimento de programas políticos, a socialização política dos cidadãos e a organização de uma oposição eficaz. Pelo contrário, o papel dos partidos na Ásia é muitas vezes o de servir como máquinas clientelistas que geram dinheiro, postos de trabalho e licenças para seus candidatos e apoiadores. Nas Filipinas, por exemplo, muitos partidos são vistos como redes clientelistas que servem como veículos para os candidatos presidenciais. Eles se fundem e dividem, e geralmente não estabelecem estruturas permanentes. Na Tailândia, os partidos são pouco institucionalizados, o que significa que as facções são mais importantes que os partidos que as compõem.

A dinâmica da alta complexidade por trás das finanças políticas deve ser interpretada no contexto de uma comercialização da política na maioria dos países asiáticos. Embora esse processo seja difícil de entender exatamente devido ao crescimento populacional simultâneo, isso se traduz em uma sensação de aumento dos custos globais para fazer campanha. Essa evolução tem sido acompanhada por uma "profissionalização" da política em que pesquisadores, bem como consultores de marketing e de campanha (*spin doctors*) estão se tornando cada vez mais influentes.[4]

Em geral, os partidos e candidatos na Ásia estão enfrentando desafios em relação ao financiamento político. O financiamento do Estado é muitas vezes

marginal (ou mesmo inexistente) e candidatos sem recursos suficientes à sua disposição acham que é difícil competir, uma vez que seus partidos muitas vezes não financiam as campanhas dos seus candidatos. Como consequência, as doações privadas (muitas vezes de corporações) desempenham um papel importante no financiamento de atores políticos.

Hoje há, no entanto, uma maior consciência na região das ameaças representadas pela influência do grande capital e da comercialização da política, e há forças fortes dentro das sociedades asiáticas exigindo reformas. Especialmente na esteira de escândalos políticos, apelos por regulamentações mais rigorosas sobre doações e despesas de responsabilidade pública são generalizados. O discurso internacional, geralmente transmitido por organizações nacionais e transnacionais não governamentais (ONGs) e ativistas nacionais que se concentram na luta contra a corrupção e pela promoção da boa governança também têm contribuído para essas crescentes demandas.

Problemas no financiamento político asiático

Corrupção, clientelismo e clãs

Em muitos governos asiáticos, redes clientelistas conectam políticos com eleitores por meio de uma troca de presentes ou benefícios em troca de apoio político.[5] Relações clientelistas como essas não só prejudicam a institucionalização dos partidos políticos e dificultam o estabelecimento de relações horizontais com base em interesses políticos comuns, como também incentivam estratégias rentistas.[6] Além disso, o clientelismo geralmente prejudica os candidatos do sexo feminino, porque eles não têm igual acesso a redes pessoais ou a grandes recursos financeiros que possam distribuir para angariar apoio.[7] Uma peculiaridade ligada ao clientelismo na Ásia é o impacto maior das dinastias e dos empresários ricos. Nas Filipinas, os principais partidos são controlados por "clãs" de algumas dezenas de famílias.[8] Na Tailândia, o Thai Rak Thai (TRT), o partido no poder antes do golpe militar em 2006, foi financiado quase exclusivamente pelo bilionário Thaksin Shinawatra. O partido no poder no momento da escrita deste capítulo, um sucessor do TRT, é liderado por sua irmã mais nova, Yingluck, que também o sucedeu como primeiro-ministro.

Exemplos de dinastias do Sul da Ásia são os Gandhis na Índia, Bhuttos no Paquistão, as famílias de Sheikh Hasina e Khaleda Zia em Bangladesh.[9] Esses tipos de dinastia impõem desvantagem a famílias mais pobres ou desconhecidas, mas, por vezes, reforçam o papel das candidatas mulheres das principais famílias.

No Japão, cerca de um terço dos assentos parlamentares "fica entre famílias". Lá, cerca de 40% dos legisladores do Partido Liberal Democrático (PLD) e cerca de 20% do Partido Democrático do Japão (PDJ) são descendentes de legisladores, e seis dos sete primeiros-ministros anteriores foram filhos ou netos de membros do parlamento (MPs).[10] A combinação de clientelismo e governança familiar muitas vezes agrava problemas de má governação, sanções e fiscalização fracas e corrupção. Ela também tem um impacto fundamental no papel do dinheiro na política, uma vez que alianças políticas em um sistema clientelista são geralmente compradas ou herdadas ao invés de obtidas por meio de políticas convincentes ou governança.

Ligações entre os partidos políticos, eleitores e negócios

Uma comparação geral da relação entre os partidos políticos, o Estado e as empresas privadas destaca três formações diferentes. Em primeiro lugar, em muitas democracias ocidentais partidos políticos e sistemas partidários foram institucionalizados há muito tempo e foram em grande parte separados da administração pública. Esse processo resultou na criação de partidos bem institucionalizados ligados aos eleitores mediante vínculos programáticos, ao invés de clientelistas. Normalmente, os partidos não capturam o aparelho do Estado e não são capturados por oligarcas ou dinastias.[11]

Em segundo lugar, na Europa mediterrânea (e na maioria do sul e sudeste da Ásia), os Estados centrais financeiramente pobres e fracos foram forçados a depender de agiotas da região, como os mafiosos na Itália, caciques na Espanha ou *comatarhis* na Grécia para mediar entre o centro e a periferia.[12] O equivalente na Tailândia, por exemplo, é a ligação entre políticos e eleitores que é fornecida pelas panelinhas políticas informais e locais (*phuak*, *phakphuak*) constituídas por chefes, membros da administração local e conselheiros via *canvassers* (*hua khanaen*).[13] Essas alianças político-burocráticas e empresariais locais ganharam importância nos anos 1980 e 1990, na sequência de uma reestruturação socioeconômica funda-

Esta simbiose entre políticos, burocratas e empresários/gerentes borrou a distinção entre os domínios públicos e privados e lançou as bases para práticas ilícitas das finanças políticas.

mental.[14] Negócios estão entrelaçados com a política, o que afeta significativamente a forma como partidos políticos levantam e gastam dinheiro. Nesses sistemas, os interesses das empresas tendem a dominar os processos políticos.

Uma terceira variante é o tipo de "estado desenvolvimentista" do nordeste asiático, em que um forte centro administrativo não precisa desses agiotas; em vez disso, os partidos foram estabelecidos ou controlados por um aparelho do Estado autoritário, deixando muito espaço para a captura do Estado pelos partidos dominantes, mesmo depois da democratização.[15] Os estados de desenvolvimento mais bem-sucedidos são aqueles no nordeste da Ásia (Japão, Taiwan, Coreia do Sul).[16] Eles exportaram o modelo para outros estados, como Malásia e Singapura e, em menor grau, Indonésia e Tailândia, e também cada vez mais para o sul da Ásia, incluindo Índia (que tem experimentado a desregulamentação econômica e a privatização desde 1991).

Esta simbiose entre políticos, burocratas, empresários/gerentes borrou a distinção entre os domínios públicos e privados e lançou as bases para práticas ilícitas nos financiamentos políticos, especialmente onde as elites políticas utilizam o aparelho de Estado para seus próprios fins econômicos.

Estas três formações diferentes têm um impacto duradouro sobre as oportunidades para a (e na forma de) corrupção, e a intensidade e a amplitude do clientelismo estão ligadas a elas. A realidade dos financiamentos políticos hoje é assim, muitas vezes determinada por processos políticos que começaram décadas atrás.

Aplicação ineficaz

Em muitos casos, os regulamentos não foram efetivamente implementados devido a mecanismos de supervisão fracos (que são muitas vezes relacionados à falta de mandato ou de recursos da agência aplicadora). Na Índia e nas Filipinas, por exemplo, a informalidade do sistema político faz com que seja difícil supervisionar o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. Marcos regulatórios muitas vezes só existem no papel.

Outra questão relacionada à fiscalização eficaz é a independência. Na Malásia, a Comissão Eleitoral está sob a dependência direta do departamento do primeiro-ministro e é controlada pelo governo. Por conseguinte, não está disposta a verificar rigorosamente o financiamento dos partidos e de campanhas.[17]

Além disso, medidas legais nem sempre têm o efeito desejado. Sanções nem sempre impedem aquilo para o que foram projetadas. Na Coreia do Sul, onde as leis regulam estritamente as contribuições políticas, muitas violações da lei de financiamento político ocorrem, porém "pesadas sanções (…) parecem ter tido apenas um efeito limitado no comportamento real dos políticos".[18]

Na Índia, a "introdução de deduções fiscais para doações políticas desde 2003 teve apenas um efeito muito limitado sobre a prática geral de doações não declaradas de dinheiro sujo em troca de favores governamentais ou para compra de ágio do partido".[19] Esses exemplos elucidam a complexidade da regularização das finanças políticas.

Financiamento ilícito

Embora números exatos sejam muito difíceis de encontrar, doações ilícitas desempenham um papel importante na vida política asiática. Embora o nível e o impacto do financiamento ilícito variem significativamente em todo o continente, há exemplos de que eles tenham penetrado seriamente a economia. No Afeganistão, estima-se que em 2012 as exportações da rede de ópio constituíram cerca de 10% do produto interno bruto lícito (PIB).[20] Em outros países, a criminalização da política é indicada pelo grande número de ações judiciais. De acordo com a vigilância das eleições, National Election Watch, 162 de 543 membros da Lok Sabha, o parlamento nacional na Índia, enfrentam acusações criminais.[21] Existem alguns paralelos na Indonésia, onde, de acordo com o Ministério dos Assuntos Internos, quase metade dos cerca de 500 chefes de distrito e prefeitos são suspeitos ou réus em casos de fraude, ou foram condenados por eles.[22]

Falta de recursos para os partidos da oposição e candidatos do sexo feminino

Em muitos países asiáticos, particularmente aqueles com regimes autoritários, não há condições de concorrência equitativas entre os partidos políticos.

Isso é especialmente verdadeiro para os partidos da oposição que são desfavorecidos por falta de recursos e para os candidatos do sexo feminino que enfrentam diferentes formas de discriminação por causa de seus recursos financeiros mais fracos.[23] Na Ásia, os partidos da oposição em regimes autoritários são muitas vezes vistos como mais ou menos ilegítimos. Além disso, taxas de filiação são muitas vezes fontes insignificantes de renda e empresários doadores privados tendem a evitar apoiar esses partidos, porque eles poderiam enfrentar sanções por parte do governo quando se candidatassem a contratos, créditos ou licenças. Outra razão para a fraqueza relativa dos partidos da oposição é o poder entrincheirado de partidos governistas, que muitas vezes se desenvolveu durante um longo período de tempo. Essa fraqueza também se refere a jovens democracias em que os velhos partidos tenham persistido com a infraestrutura ramificada.

Abuso dos recursos do Estado

O abuso de recursos do Estado é um problema comum, particularmente em estados ou sistemas com partidos dominantes autoritários. Partidos ou candidatos no poder em um número significativo de países asiáticos utilizam recursos do governo ou dinheiro público antes das eleições. Em alguns países, o partido no poder está intimamente entrelaçado com o aparelho do Estado e é considerado pelo público como parte do Estado. Na Tailândia, por exemplo, é desejável ser um candidato para o partido do governo, uma vez que o governo fornece fundos de campanha valiosos. Após o tsunami em 2004, controvérsias surgiram quando o governo tailandês, apenas algumas semanas antes das eleições, distribuiu nas áreas afetadas sacos de arroz marcados com o nome do partido no poder.[24]

Compra de votos

As fronteiras entre presentear e trocar dinheiro por votos são muitas vezes difíceis de estabelecer. Supõe-se geralmente que os países mais pobres são mais propensos à compra de votos do que países com renda *per capita* alta. No entanto, esse nem sempre é o caso, e fatores como legados ou padrões cul-

turais desempenham um papel importante na determinação da disseminação dessa prática. Taiwan é um exemplo de país industrializado onde essa forma ilegal de mobilização de eleitores ainda é muitas vezes praticada. A questão da compra de votos será discutida adiante.

Iniciativas regionais para regular as finanças políticas

Regulamentos financeiros políticos são geralmente cada vez mais generalizados e abrangentes em toda a região. Desde os anos 1990, essa intensificação veio na esteira da democratização ou do aprofundamento democrático. Como em muitas outras regiões (com exceção da Europa) não existem padrões regionais globais de regulamentos de financiamento político, nem há qualquer troca intensiva e oficial sobre as normas.

No entanto, as atuais normas de finanças políticas são influenciadas pelo discurso internacional e os intervenientes nacionais e internacionais, e houve alguns passos em direção à normalização. Ativistas e reformistas estão continuamente aprendendo sobre as melhores práticas dentro de uma comunidade que está cada vez mais internacionalizada. Um dos resultados do reforço da cooperação é a visão de um Modelo para a Democracia Livre e Eleições Justas da Ansa (de 2009) pela Rede Asiática para Eleições Livres (Rael).[25] Um predecessor da Declaração de Bangkok de 2012, sobre Eleições Livres e Justas, que inclui um artigo sobre a Fiscalização para as Finanças de Campanha que exige o forte controle e aplicação com base em "um quadro jurídico rigoroso que regule bastante as doações políticas e os gastos da campanha e permita a transparência das doações".[26] Alianças de ONGs da maioria dos países asiáticos analisados neste capítulo, como o Comitê Nacional de Observação Eleitoral do Nepal e do Comitê para Eleições Livres e Justas no Camboja, endossaram a Declaração. O Endosso também veio de órgãos de gestão eleitoral (OGEs), como o Comitê de Fiscalização de Eleições Indonésias, a Comissão Nacional Eleitoral do Timor-Leste, a Comissão Nacional Eleitoral da Indonésia, a Comissão Eleitoral das Filipinas e o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral do Timor-Leste. A declaração sinaliza uma consciência crescente entre as partes interessadas sobre a importância da integridade eleitoral.

As mais importantes organizações regionais — tais como a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (Asacr),[27] a Associação de Nações do

Sudeste Asiático (Ansa)[28] e a Ansa + 3 (os 10 sócios da Ansa, além do Japão, China e Coreia do Sul) — não abordam diretamente as reformas eleitorais e do financiamento político, mas geralmente se concentram em questões como a cooperação econômica e de segurança. No entanto, o Modelo Político e de Segurança Ansa (2009), que serviu como um roteiro para a Comunidade Política e de Segurança Ansa até 2015, refere-se à democracia e governação em termos mais amplos.

Além disso, a Declaração de Princípios Globais para Observação e Monitoramento Eleitoral Partidário por organizações de cidadãos,[29] a Carta das Nações do Sudeste Asiático e os termos de referência da Comissão Intergovernamental da Ansa para os Direitos Humanos são relevantes para a observação e o monitoramento de eleições apartidárias por organizações de cidadãos.

Fontes de renda para partidos políticos e candidatos

A mistura e o equilíbrio das fontes de rendimento diferem entre os países analisados de acordo com o quadro regulamentar, o grau de comercialização da política e da campanha e a institucionalização dos partidos políticos (com referência, por exemplo, à filiação e ao compromisso do membro). No entanto, um traço comum é que a maioria dos fundos do partido é mobilizada na corrida para as eleições e é gasta em campanhas.[30] O financiamento dos partidos e candidatos também não é regulado, na mesma medida, especialmente os níveis de doações permitidas.

Proibições de contribuição

Permitir grandes doações privadas geralmente beneficia os partidos e candidatos com ligações estreitas ao negócio, ainda que proibições totais ou limites muito baixos em doações possam incentivar políticos a aceitar financiamento ilegal.

Em todos os países analisados (exceto o Sri Lanka e a Malásia, onde as contribuições são mal reguladas) doações estrangeiras para partidos políticos são proibidas, contudo elas estão autorizadas a candidatos políticos em oito desses 20 países. Em sistemas centrados nos candidatos em que os candidatos

levantam e gastam o dinheiro de forma independente, tal brecha legal pode ser especialmente perigosa.

Doações de empresas para partidos políticos são ilegais em sete países, e limites para tais doações são aplicáveis em quatro países.[31] No Japão, "uma vez que existem restrições mais limitadas sobre as contribuições para a sucursal do partido de corporações, a sucursal do partido pode servir como um caminho indireto para o financiamento de políticos individuais com contribuições corporativas de empresas e sindicatos".[32] Doações corporativas para candidatos são ilegais em seis dos países estudados.

Doações para partidos políticos e candidatos de empresas que têm contratos com o governo ou que são parcialmente de propriedade do governo são geralmente proibidas na região, com a exceção de Bangladesh, Camboja, Malásia, Myanmar, Singapura e Sri Lanka. Na Indonésia, apenas doações de empresas totalmente estatais são proibidas. No Paquistão, Taiwan, Tailândia e Timor-Leste essa proibição aplica-se a partidos políticos, mas não a candidatos.

Oito países proíbem doações de sindicatos para partidos políticos, mas apenas seis proíbem doações de sindicatos para candidatos. No Camboja (embora os regulamentos não sejam totalmente claros), Indonésia, Paquistão e Timor-Leste, a proibição aplica-se apenas a partidos políticos, enquanto no Japão e na Mongólia a proibição aplica-se apenas aos candidatos.

Os únicos países da região que permitem tais doações anônimas são Afeganistão, Camboja e Sri Lanka. Em regimes autoritários, a oposição muitas vezes apoia a legalização anônima de tais doações, de modo a proteger seus doadores. Em Singapura, por exemplo, Low Thia Khiang do Partido dos Trabalhadores criticou a proibição porque iria dissuadir até mesmo doadores legítimos que não querem ser identificados por medo de represálias do regime.[33]

É geralmente proibido que partidos políticos ou candidatos façam uso de recursos do Estado (excluindo o financiamento público regulado). Não existem dados para alguns países, incluindo Malásia e Singapura, onde o uso (ou abuso) de recursos do Estado possa ser considerado uma prática comum (ver subseção deste capítulo sobre o abuso de recursos do Estado).

Outros tipos de doações ou financiadores são proibidos, por vezes, com regras muito específicas. No Camboja, a proibição de doação aplica-se a ONGs e outras associações; no Timor-Leste, órgãos filantrópicos e religiosos, bem

como associações e fundações de empregadores não podem doar; na Mongólia, apátridas e menores de idade, organizações religiosas e entidades que tenham menos de um ano de idade, falido ou dívida são proibidas de doar. Nas Filipinas, as doações de instituições financeiras, instituições de ensino que recebam apoio do Estado, autoridades estaduais e empregados no serviço público e os membros das forças armadas também são proibidos de doar. No Paquistão, apenas doações de pessoas físicas são permitidas. No Japão, as empresas que incorreram em déficit nos últimos três anos não estão autorizadas a contribuir para partidos políticos.

Em alguns casos, o texto da lei deixa muito espaço para interpretação. Na Indonésia, por exemplo, "doações devem ser honestas, justas, transparentes e devem respeitar a soberania e a independência dos partidos políticos",[34] enquanto na Tailândia, doações não podem ser aceitas de ninguém com o objetivo de subverter a segurança do Reino, do Trono, a economia nacional, os assuntos de Estado ou perturbar ou ameaçar a ordem pública ou os bons costumes, ou destruir os recursos naturais nacionais".[35]

Limites de contribuição

Os limites são geralmente estabelecidos para um dos dois intervalos de tempo: em quatro dos países, os limites ao montante que podem ser contribuídos para um partido político estão relacionadas com um calendário anual muitas vezes não específico para eleições; em outros, eles são baseados em períodos eleitorais. Em geral, a aplicação da regulamentação sobre os limites de doação é fraca.

Poucos países asiáticos têm limites para doações a candidatos. Exceções a essa regra são encontradas no Afeganistão, Butão, Maldivas e nos quatro países do nordeste Asiático. Limites variam de 50 mil afegãos (AFN) (I$ 2.100) no Afeganistão e 100 mil *ngultrum* (BTN) (I$ 4.800) no Butão até 1,5 milhões de ienes japoneses (JPY) (I$ 14 mil) e 20 milhões de *won* sul-coreano (KRW) (I$ 24 mil) no Japão e na Coreia do Sul, respectivamente.[36]

Quase dois terços (65%) dos Estados da Ásia examinados não limitam doações a partidos, com exceção do Afeganistão, Bangladesh, Butão, Indonésia e os países do norte da Ásia (com exceção de Coreia do Sul). O

tamanho dos limites para doações varia de BTN 100 mil (I$ 4.800) no Butão a 7,5 bilhões de rúpias (IDR) (I$ 1.22 milhões) para as empresas na Indonésia.

A distinção entre ter os limites de contribuição de prestação de informações para partidos e/ou candidatos é importante, porque a possibilidade de contribuições ilimitadas para um, mas não para o outro, cria uma brecha que pode ser gravemente abusada. Bangladesh, Indonésia, Maldivas e a Coreia do Sul se enquadram nessa categoria. Ao limitar as contribuições para um, mas não para o outro, o ator sem restrições (seja o partido ou candidato) pode contornar os limites.

Uma maneira inusitada de limitar as contribuições é restringir contribuições relativas aos rendimentos do doador (ou seja, uma restrição relativa). Taiwan é um exemplo de um Estado que emprega essa variação de limites de contribuição, e um limite máximo para doações a partidos políticos durante um período não eleitoral estabelecido é bastante elevado: 20% da renda de um indivíduo anual ou 200 mil dólares de Taiwan (TWD) (I$ 11 mil); e 10% da renda anual de uma empresa ou TWD 3 milhões (I$ 164 mil).

Fontes privadas de renda

Taxas de afiliação

Na Ásia, a filiação partidária muitas vezes não é claramente definida ou é conceituada como um privilégio que é dado pelos partidos em vez de escolhido pelos cidadãos.

Isso está enraizado na estrutura clientelista e personalista dos partidos políticos. Em alguns países, como as Filipinas, os partidos são percebidos como redes personalistas sem uma base organizacional real; assim, a filiação partidária durante um longo período representa um conceito estranho. Em outros países, como a Malásia, a maioria da população adulta possui cartões de filiação do partido, mas as taxas são muito pequenas e a filiação é muitas vezes apenas uma maneira de acessar as redes de clientelismo. Consequentemente, as taxas de filiação não são uma importante fonte de renda para os partidos asiáticos (ver quadro 4.1).

Quadro 4.1
Renda dos partidos políticos na Índia

Na Índia, a receita total dos partidos para o período 2007-08—2010-11 evidencia o papel de menor importância das taxas de filiação.[37] O Congresso Nacional Indiano teve a maior renda oficialmente notificada dos partidos políticos indianos (de acordo com os documentos apresentados ao departamento de imposto de renda), com 14,9 bilhões de rúpias indianas (INR) (I$ 886,27 milhões). Esse montante corresponde estritamente ao lucro apurado para a venda de cupons[38] (INR 11,7 bilhões, I$ 695 milhões), doações e juros, o que demonstra que as taxas de filiação são uma fonte insignificante de renda. O Partido do Congresso Nacionalista tem uma composição de renda semelhante com taxas de filiação insignificantes.
O Partido de Bharatiya Janata (PBJ), um partido nacionalista hindu, com ligações ideológicas fortes entre representantes e seguidores ou membros, teve uma renda declarada de INR 7,7 bilhões (I$ 457.17 milhões), mas também foi esmagadoramente financiado por "contribuições voluntárias". As taxas de afiliação formam uma pequena proporção da renda total, e têm diminuído desde que o partido perdeu o poder, há alguns anos.

Doações

As doações privadas são as mais importantes fontes de renda para os partidos políticos e candidatos asiáticos, especialmente em países sem financiamento público. Alguns doadores assumem candidaturas ou posições de liderança dentro dos partidos; outros usam procuradores para exercer controle.

As empresas também são conhecidas por terem a abordagem pragmática de doar dinheiro para vários candidatos ou partidos para garantir que recebam algum tipo de "contrapagamento" do vencedor após as eleições.

Na Indonésia, a nova regulamentação, em 2008, e a Lei nº 8/2012 aumentaram substancialmente as doações permitidas para IDR 1 bilhão (I$ 163 mil) de pessoas físicas e IDR 7,5 bilhões (I$ 123 milhões) de grupos ou empresas.[39] No entanto, esses níveis, aparentemente, não são generosos o suficiente, já que os empresários ainda circunavegam as regras para fazer doações adicionais através de subempresas.[40] Uma forma alternativa de injetar dinheiro no sistema é reunir algumas centenas de empresários e seus representantes num hotel de cinco estrelas e pedir doações em dinheiro.

Geralmente, a maior parte das contribuições vem de um pequeno número de indivíduos e empresas. Nas Filipinas, o Centro Filipino de Jornalismo Investigativo trouxe à luz que, nas eleições nacionais em maio de 2010, apenas 308 pessoas (de um total de 50,7 milhões de eleitores registrados) fizeram doações para as campanhas dos principais candidatos para presidente e vice-presidente.[41]

De acordo com a Transparência Internacional da India, é esperado que as corporações na Índia doem ilegalmente mais do que os 5% de seus lucros

permitidos. Os doadores "controlam os políticos, e os políticos [tornam-se] mais responsáveis para com seus patrocinadores do que para com seus eleitores".[42] Relatórios sugerem que cerca de 2 bilhões de dólares (USD) em "dinheiro sujo" seriam gastos para influenciar as eleições de 2012 no estado de Uttar Pradesh.[43]

Em Taiwan, apesar de os regulamentos de financiamento de campanhas terem sido reforçados com a Lei de doações políticas em 2004 e suas posteriores revisões, lacunas persistem. Embora haja limites para doações de pessoas físicas e jurídicas para candidatos, o dinheiro pode evitar o escrutínio oficial de várias maneiras ou pode ser entregue em espécie se créditos fiscais forem dispensados.[44]

Doações corporativas são difíceis de identificar na maioria dos países, especialmente se os doadores tiverem a oportunidade de permanecer anônimos (por exemplo, através da divisão da contribuição). Considerando que a quantia de doações que se presume está em ascendência na maioria dos países, existem algumas contratendências, como mostrado no quadro 4.2.

Quadro 4.2
Japão — Diminuição de doações

No Japão, as doações para o PLD por Keidanren — a poderosa Federação Japonesa de Negócios, que compreende 1.285 empresas, 127 associações industriais em todo o país e 47 organizações econômicas regionais — caiu de JPY 9,38 bilhões (I$ 85,95 milhões) em 1992 para JPY 4,15 bilhões (I$ 38,02 milhões) em 1994 e JPY 2,25 bilhões $ 20,62 milhões) em 2009. Esse é um resultado da crise financeira na década de 1990, as reformas de partido e de finanças políticas em 1994, o poder de diminuição do PLD e a crescente complexidade da elaboração de políticas que dificultam uma simples troca de dinheiro por regulamentos ou leis específicas.[45]

Financiamento da liderança do partido

Em alguns países, os empresários assumiram a liderança de partidos políticos. Eles usam os partidos como os veículos para influenciar a legislação. Por vezes a sua influência financeira é tão grande que toda a existência do partido se baseia exclusivamente em seu dinheiro.

Na Indonésia, os empresários como Yusuf Kalla, Aburizal Bakrie (Partido do Golkar), Sutrisno Bachir (Partido do Mandato Nacional) e Surya Paloh (Partido Nasdem) tornaram-se ou estão se tornando presidentes de partidos. Alguns ex-generais, como Prabowo Subianto e Wiranto, também fizeram uso de suas fortunas para construir seus próprios partidos (o Partido do Movi-

mento da Indonésia Maior e o Partido da Consciência do Povo) antes das eleições de 2009. Do ponto de vista da escolha racional, é obviamente mais rentável dirigir um partido político diretamente. Além disso, a maioria dos partidos da Indonésia é predominantemente representada por empreendedores ou empresários no parlamento nacional.[46]

Na política tailandesa, um novo tipo de partido surgiu após as alterações constitucionais de 1997. O TRT foi fundado, financiado e completamente focado no magnata da mídia e bilionário Thaksin Shinawatra.[47] Como um "partido de negócios",[48] ele transferiu a lógica da administração de empresas diretamente para o mundo da política partidária. O TRT ganhou quase metade dos assentos nas pesquisas de 2001 e ganhou uma maioria confortável alguns anos mais tarde. A estratégia do partido que se concentrava em questões vendáveis foi inventada pela mídia, marketing e especialistas em publicidade.

Na Coreia do Sul, em 1993, o presidente da Hyundai Corporation, Chung Ju Yung, configurou o Partido Nacional Unido e concorreu como candidato nas eleições presidenciais. Ele usou o dinheiro de sua própria corporação, mas foi derrotado.[49]

Financiamento a partir de candidatos e rendas de autoridades eleitas

No Paquistão, como é o caso na maioria dos países asiáticos, especialmente quando o financiamento público não existe, as campanhas são geralmente financiadas pelos próprios candidatos.[50] Na Indonésia, eles às vezes até têm de comprar suas candidaturas da liderança do partido.[51] Executivos de partidos apenas raramente financiam propagandas, cartazes, *banners* e comícios de seus candidatos. Os candidatos que gastam seu próprio dinheiro acabam endividados e têm de pagar seus financiadores, uma vez que estiverem no cargo.[52] Muitos intervenientes durante o processo percebem esse ciclo de receber e depois reembolsar o dinheiro para uma candidatura como um investimento em um negócio.

Nas Filipinas, as elites locais e os candidatos que são eleitos em distritos eleitorais de assento único são muitas vezes mais fortes do que partidos políticos, que podem até não ter uma sede nacional ou estruturas organizacionais em vigor. Como em outros países asiáticos, candidatos populares nas Filipi-

nas pechincham com diferentes partidos e escolhem o partido em que desejam concorrer, em oposição ao partido que escolhe e nomeia seu candidato.[53]

Em países onde os partidos não são mais do que "conchas ocas", ou onde as leis efetivamente desincentivam a formação de novos partidos, candidatos independentes compõem a maioria dos candidatos. No Afeganistão, os principais candidatos presidenciais para as eleições de 2009, bem como mais de 80% dos candidatos ao conselho provincial, "participaram das eleições como independentes. Assim como todos os candidatos para as eleições parlamentares, menos 1,2% dos 2.500 totais".[54]

Sempre que os partidos políticos forem mais fortes, eles estarão em uma posição de fazer exigências sobre seus representantes eleitos. Em muitos países, os representantes têm de pagar impostos deduzidos dos seus salários (a exceção gritante foi o TRT na Tailândia, em que os membros pagaram seus salários adicionais de MPs). Uma das consequências da situação financeira problemática dos partidos na Indonésia, por exemplo, é um requisito mais ou menos informal (MPs) para doar até 50% dos seus salários para o seu partido.[55]

Financiamento estrangeiro

As doações feitas por estrangeiros para partidos políticos são geralmente proibidas na região, com exceção da Malásia e Sri Lanka. A justificativa para essa proibição é o medo da influência estrangeira na elaboração de políticas. As proibições não se aplicam na mesma medida das doações para candidatos, e oito dos 20 países as permitem.

O financiamento estrangeiro não é, no entanto, fácil de controlar. No Afeganistão, por exemplo, as contribuições do Irã, em particular, foram pensadas para influenciar a eleição.[56] Em 2010, no Timor-Leste, o financiamento estrangeiro foi usado pelo Congresso Nacional para a Reconstrução Timorense (Conselho Nacional de Reconstrução de Timor, CNRT) apesar de uma proibição legal. O CNRT do primeiro-ministro Xanana Gusmão teria levantado mais de US$ 2,5 milhões, em parte por empresas internacionais ou indivíduos, alegadamente, para os grandes contratos de construção do governo.[57]

Contribuições de cidadãos estrangeiros e comunidades da diáspora às vezes são difíceis de diferenciar de doações estrangeiras. Essa fonte de renda é

muito importante para alguns partidos, como os de Tamil no Sri Lanka e o Movimento Muttahida de Quaumi no Paquistão.[58]

Rendimentos de atividades econômicas

Dinheiro da atividade comercial é uma fonte vital de renda para os partidos políticos, especialmente em Estados autoritários ou transitórios, como Myanmar, Malásia, Cingapura e Camboja, onde os partidos do poder têm acesso direto aos edifícios públicos, créditos estaduais e licenças públicas.

Na Malásia, os partidos e os políticos começaram a adquirir suas próprias empresas na década de 1970, e na década de 1990, uma grande proporção dos políticos estava envolvida na gestão de empresas sob seu controle. Um grande problema em relação à transparência na Malásia é que as empresas ligadas ao governo não precisam relatar contas da empresa para acionistas públicos.[59] A Organização Nacional dos Malaios Unidos (Onmu) e o Kuomintang (KMT), para dar dois exemplos, possuem conglomerados de negócios opacos que servem como fontes de renda para os dois partidos. O KMT possui diversificadas participações financeiras e imobiliárias, mas os detalhes sobre esse conglomerado não são tornados públicos. De acordo com o Taiwan Brain Trust, seus ganhos de dividendos em 2010 representaram cerca de USD 100 milhões.[60] Após a pressão da opinião pública, o KMT começou a alienar seus ativos.

Em outros países, as leis que impedem os partidos de executar seus próprios negócios e limitam os seus rendimentos legais são percebidas como estímulos para a corrupção.

Em 2012, o presidente do parlamento nacional na Indonésia, Marzuki Alie, criticou como irreal a disposição da lei de que a principal fonte de financiamento dos partidos políticos deveria ser as contribuições dos membros e exigiu que os partidos fossem autorizados a criar suas próprias empresas.[61]

No Japão, os partidos políticos estão autorizados a se envolver em atividades comerciais. Entre 1998 e 2007, o Partido do Governo Limpo (PGL), ou Kōmeitō, levantou cerca de 17% das suas receitas por meio da venda do *Kōmei Shinbun* e outras publicações. Da mesma forma, o Partido Social-Democrata (PSD) vende um jornal (*Shakai Shinpō*) e outras publicações

relacionadas com o partido para financiar suas atividades.[62] Na Malásia, os ativos da Associação Chinesa da Malásia (ACM), que faz parte da coligação governista, foram estimados, em 2011, em 2 mil *ringgit* da Malásia (MYR) (I$ 659.7 milhões); dividendos de um investimento no maior jornal de língua inglesa do país, *The Star*, foram MYR 50 milhões (I$ 16,5 milhões) por ano.[63]

Financiamento público

Financiamento público direto

O financiamento público pode ter efeitos benéficos sobre a institucionalização dos partidos e sistemas partidários e para a criação de condições de concorrência equitativas. Pode, no entanto, ser problemático se for concentrado em apenas alguns partidos principais. Na Europa, tem-se dito que os elevados níveis de financiamento público contribuem para o surgimento de partido de cartel.[64] Embora esse tipo de desenvolvimento seja menos provável na maior parte da Ásia, o financiamento público poderia fortalecer elites clientelistas, especialmente se os fundos não forem contingentes e respeitados por regulamentos que exijam reformas intrapartidárias ou relatórios transparentes. Em qualquer caso, o financiamento público é altamente impopular quando os partidos não estão adequadamente enraizados na sociedade.

Há uma tendência geral de expansão do financiamento público na região; os regimes de financiamento mais generosos são encontrados no nordeste da Ásia. No total, oito países da Ásia fornecem regularmente os subsídios estatais (Indonésia, Japão, Maldivas, Mongólia, Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia e Timor-Leste) e mais dois alimentam estes somente em relação à realização de campanhas (Sri Lanka e Butão).

Em 2012, a Comissão Nacional Eleitoral na Coreia do Sul forneceu KRW 34,39 bilhões (I$ 41,15 milhões) em subsídios de eleição para sete partidos e KRW 1,13 bilhão (I$ 1,35 milhão) em subsídios para a nomeação de candidatos do sexo feminino para dois partidos (ver tabela 4.1 e ver ainda mais abaixo na subseção sobre financiamento político e representação das mulheres).

TABELA 4.1

Subsídios concedidos para partidos políticos na Coreia do Sul em 2012

Partido	Subsídios da eleição	Subsídios para a nomeação do candidato do sexo feminino
Total	KRW 34.39 bilhões (I$ 41,16 milhões)	KRW 1,13 bilhões (I$ 1,357 mil)
Saenuri	KRW 15,8 bilhões (I$ 18,88 milhões)	KRW 744,60 milhões (I$ 891.000)
Democrática Unida	KRW 12,35 bilhões (I$ 14,78 milhões)	KRW 389,28 milhões (I$ 466.000)
Liberdade Avançado	KRW 2,48 bilhões (I$ 2,97 milhões)	-
Progressista Unida	KRW 2,20 bilhões (I$ 2,63 milhões)	-
Coreia Criativa	KRW 877,52 milhões (I$ 1,05 milhões)	-
Visão da Coreia	KRW 23,27 milhões (I$ 28.000)	-
Nova Progressista	KRW 687,89 milhões (I$ 823.000)	-

Fonte: Comissão Nacional Eleitoral da República da Coreia.[65]

Os subsídios públicos formam a base das finanças do partido e respondem por pelo menos metade das receitas totais para os maiores partidos no Japão.[66] O PLD tem hoje um pouco mais do que a quota média de subsídios. Desde 1994, quando o financiamento público foi introduzido, as contribuições constituíam em torno de 60% da receita do PLD.[67]

No entanto, os subsídios no Japão não tiveram os efeitos desejados, tal como mais campanhas centradas no partido. Em vez disso, os políticos empreendedores conseguiram canalizar os fundos do partido para seu próprio benefício.[68] Além disso, os efeitos do financiamento público não são uniformes entre as organizações de partidos e dentro delas. Dentro do PGL e do DPJ, contribuições privadas para candidatos permanecem muito mais importantes do que os subsídios.

O Butão é um caso especial em que as campanhas são totalmente financiadas pelo dinheiro público. A Lei de Fundos para Eleição Pública estipula que para cada candidato seja atribuído BTN 100 mil (I$ 4.800), e para *banners* outros BTN 20 mil (I$ 960). A comissão eleitoral também patrocina pôsteres e postais para os candidatos.[69] Não são permitidas outras fontes de

financiamento para os candidatos, de modo que ambos os partidos políticos se queixam de que há falta de recursos.

Há também as contratendências ao aumento geral do financiamento público. Na Indonésia, o Regulamento do Governo sobre a assistência financeira aos partidos políticos financiou uma grande parte das despesas de campanha eleitoral de 2001 a 2005. Por exemplo, de 2001 a 2004, o PDI-P dominante (Partido Democrático da Indonésia-Struggle) recebeu um valor estimado de USD 47 milhões em dinheiro público. No entanto, a introdução do Regulamento do Governo nº 29 em 2005 reduziu o financiamento de cerca de 90%, o que obrigou muitos parlamentares a dispensarem até 50% de seus salários para executivos centrais de seus partidos. Isso conduziu a uma tentativa de levantar subsídios para MPs em até 300% de modo a compensar a perda de renda. Essa iniciativa, no entanto, conduziu a uma intensa crítica pública e foi finalmente cancelada.[70] Nas Filipinas, o intenso debate sobre a introdução de subsídios estatais continua.[71]

Em alguns casos, os subsídios públicos são destinados a fins específicos. Na Indonésia, 60% dos recursos necessitam ser gastos nos programas de educação dos eleitores.[72] Na Coreia do Sul, os subsídios não eleitorais são designados para a operação dos partidos políticos e só podem ser utilizados para despesas de pessoal, de mobiliário, administrativas e de consumo, configuração e manutenção de escritórios, tarifas de serviços, despesas de desenvolvimento de políticas, treinamento de membros do partido, despesas de atividade organizacionais e publicidade e custos relacionados às eleições.[73]

Por vezes o financiamento público destina-se a reforçar a organização do partido. Na Tailândia, de acordo com a Lei dos Partidos Políticos de 1998, o dinheiro público é desembolsado para custear as despesas do estabelecimento de sucursais adicionais nas regiões. Infelizmente, isso conduziu na maioria das vezes à criação de sucursais de fachada.[74]

Financiamento público indireto

O financiamento público indireto inclui o acesso gratuito ou subsidiado à mídia e isenções fiscais para partidos e/ou doadores. Acesso à mídia é um

subsídio muito importante, especialmente nos países em que anúncios de TV extremamente caros necessitam ser financiados pelos partidos políticos e candidatos (assim como nas Filipinas e Indonésia). Na Indonésia, magnatas da mídia estão muitas vezes intimamente ligados com os partidos políticos. O Grupo de Bakrie (Bakrie é o presidente de um dos maiores partidos, Golkar), possui a Anteve e a TVOne, enquanto Surya Paloh (Partido Nas-Dem) é dono da Metro TV, e Hary Tanoesoedibjo (Partido da Consciência do Povo, Hanura) controla o Grupo Media Nusantara Citra que inclui 20 emissoras de TV.[75]

O acesso gratuito à mídia é garantido pela legislação de Bangladesh, Índia, Japão, Mongólia, Nepal, Coreia do Sul, Sri Lanka, Taiwan e Tailândia. Em princípio, isso também se aplica ao Camboja, mas a disposição não é clara. Em alguns países, como o Butão, o acesso à mídia não é altamente regulado e controlado; a mídia deve seguir as orientações da Comissão Eleitoral ao longo da campanha de modo a garantir a igualdade de acesso de todos os partidos políticos e candidatos. O tempo de transmissão e o espaço na mídia impressa são atribuídos pela Comissão do Butão, e um árbitro de mídia (o secretário do Ministério do Trabalho e Recursos Humanos) tem responsabilidades de supervisão.[76]

Além das oportunidades de radiodifusão como uma forma de financiamento público indireto, sete países asiáticos proporcionam isenção fiscal: Butão, Índia, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia e Timor-Leste. No Butão, a Comissão Eleitoral patrocina debates públicos, panfletos e brochuras, cartazes, anúncios e porte postal. No Timor-Leste, os partidos políticos também estão isentos do pagamento de taxas legais e custas judiciais. Na Índia, os partidos têm direito a cópias do registro eleitoral e outros materiais e itens. O Japão tem disposições para a produção de cartazes e organiza locais de encontros públicos para os candidatos. Na Coreia do Sul, salões para cidadãos, ginásios ou centros culturais (detidos ou geridos pelos governos estaduais ou municipais) são colocados à disposição dos candidatos e partidos. Na Tailândia, a Lei dos Partidos Políticos de 2008 dá aos contribuintes a oportunidade de deduzir 100 Thai baht (THB) (I$ 10) de seus pagamentos de impostos para apoiar um partido político. Embora essas doações sejam gratuitas, alguns contribuintes aproveitam a oportunidade.[77]

FIGURA 4.1

Países asiáticos onde a redução fiscal é fornecida às partes como um tipo de financiamento público indireto

■ Sim
■ Não

Fonte: International Idea. Este mapa é baseado em dados coletados até fevereiro de 2014. Os dados são continuamente atualizados no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea. Disponível em: <www.idea.int/ political-finance/question.cfm?field=279&region=42.>.

Na Indonésia, legisladores recentemente propuseram alocar recursos para monitores independentes para supervisionar as assembleias de voto e garantir a contagem de votos transparente. Atualmente, a maioria dos partidos paga por seus próprios monitores. De acordo com o novo regulamento, o Órgão de Fiscalização Eleitoral (Bawaslu) organizaria o monitoramento.[78]

Abuso de recursos do Estado

Em muitos países, os partidos no poder utilizam recursos do Estado para financiar campanhas ou para sustentar suas redes clientelistas. Da mesma

forma, os partidos no poder tiram proveito dos meios de comunicação estatais para fazer campanha ou envolver funcionários públicos nas atividades do partido. Ao todo, limites claros entre o uso e o abuso rotineiro de recursos do Estado são difíceis de serem definidos, como os exemplos seguintes ilustram.

Na Malásia, antes das eleições de 2013, o governo do primeiro-ministro Najib Razak do Onmu governista passou um total de MYR 58 bilhões (I$ 30 bilhões) para as políticas populistas, tais como aumentos salariais e MYR 500 (I$ 260) de comprovantes de dinheiro.[79] No Timor-Leste, durante as eleições mais recentes, o CNRT foi acusado de ter abusado maciçamente da máquina do governo, embora os funcionários públicos que tentaram influenciar a escolha dos eleitores tenham corrido o risco de enfrentar uma multa de USD 1.000 a USD 2.000 e de dois a três anos na prisão.[80] No Camboja, o Partido Popular do Camboja (PPC) "tem apresentado logos do partido em edifícios públicos como edifícios do governo e escolas e utilizado locais públicos para reuniões do partido".[81] Muitos funcionários públicos que são membros do PPC, incluindo policiais e militares, participaram ativamente da campanha, incluindo "a participação em reuniões do PPC e cerimônias de entregas de presentes do partido e promessas em aberto de lealdade ao PPC durante eventos públicos".[82]

Em Taiwan, um relatório publicado pela *Next Magazine* revelou uma operação em que o chefe do Conselho de Segurança Nacional ordenou que membros do Departamento de Investigação do Ministério da Justiça reunissem informações sobre atividades de campanha da oposição e sobre as reuniões sobre as campanhas presidenciais.[83]

Financiamento político e representação feminina

Os marcos regulatórios na Ásia geralmente não consideram especificamente as desvantagens de mulheres participando da política ou competindo nas eleições.

Embora muitos países asiáticos tenham legislado sobre quotas,[84] a percentagem de mulheres no parlamento é geralmente baixa. No entanto, a representação feminina varia significativamente, variando de 5,8% no Sri Lanka para 33,2% no Nepal e 38,5% no Timor-Leste.

Candidatas geralmente têm dificuldade para atrair apoio financeiro.[85] Isso parece ser particularmente difícil em algumas partes da Ásia por motivos culturais.[86] Gaunder, por exemplo, mostra que a organização não partidária das mulheres no Novo Mundo, a Rede Internacional (WIN WIN) no Japão (modelada segundo a Emily's List do Comitê de Ação Política dos EUA) não conseguiu angariar fundos para apoiar os candidatos do sexo feminino, principalmente devido a padrões culturais profundamente enraizados.[87]

Os marcos regulatórios na Ásia geralmente não consideram especificamente as desvantagens de mulheres participando na política ou competindo nas eleições. A única exceção nos 20 países analisados aqui é Coreia do Sul, que dá subsídios adicionais para partidos políticos que nomeiem mulheres para representante do distrito no parlamento nacional (ver tabela 4.1).[88] Em 2011, a Comissão Nacional Eleitoral forneceu KRW 1,13 bilhão (I$ 1,35 milhão) em subsídios de eleição de nomeação para candidatos do sexo feminino para dois partidos. Um exemplo de apoio não monetário é o Partido Sam Rainsy no Camboja, que forneceu à candidatas roupas e uma bicicleta, durante a campanha.[89]

Gastos dos partidos políticos e candidatos

Limites de gastos

É raro definir os limites das despesas na região. Eles só são aplicados na Coreia do Sul, Mongólia, Filipinas, Tailândia, Bangladesh, Butão e Nepal. Em Bangladesh, o limite de gastos é bastante elevado (até 45 milhões de *takas* [BDT] [I$ 1,53 milhão]) durante as eleições, dependendo do número de candidatos participantes. No Butão, os gastos não devem exceder a quantia de dinheiro fornecida pela Comissão Eleitoral, que é a única fonte autorizada de renda. Na Mongólia, nas eleições legislativas de 2008, o Comitê Eleitoral Geral limitou os gastos em entre US$ 226 mil e US$ 870 mil por distrito, dependendo do tamanho do distrito. Nas Filipinas, o limite para partidos calculado por eleitor é de 5 pesos [PHP] [I$ 0,2] em cada distrito eleitoral em que um partido político tenha um candidato escalado. Os candidatos têm os seus próprios limites de gastos; no entanto,

o limite máximo para candidatos presidenciais é tão baixo que, na realidade, nenhum candidato pode respeitar o regulamento, o que até mesmo o próprio OGE já reconheceu.

A maioria dos países (exceto Camboja, Indonésia, Afeganistão, Sri Lanka e Timor-Leste) tem limites de gastos para os candidatos. O montante máximo varia de um máximo por candidato de BDT 1,5 milhão (I$ 51 mil) em Bangladesh e 1,5 milhão de rúpias paquistanesas (PKR) (I$ 46 mil) para as eleições para a Assembleia Nacional do Paquistão, a 1.500 Rufiyaas (MVR) (I$ 150) por eleitor elegível em cada distrito eleitoral nas Maldivas e 600 mil dólares de Cingapura (SGD) (I$ 551 mil), ou SGD 0,30 [I$ 0,28] por eleitor nas eleições presidenciais de Cingapura.

Na Malásia, os candidatos estão autorizados a gastar MYR 200 mil (I$ 103 mil) nas eleições parlamentares nacionais e MYR 100 mil (I$ 52 mil) nas eleições de assembleias estaduais. No entanto, é provável que muitos candidatos, especialmente os dos partidos da Frente Nacional no poder, gastem muito mais.[90] Esse é um problema recorrente em toda a Ásia. Para dar outro exemplo, a Comissão Eleitoral da Tailândia limita as Finanças de campanha em THB 1,5 milhão (I$ 90 mil), mas esse limite "foi amplamente desconsiderado por praticamente todos os candidatos e seus apoiadores".[91]

Limites de gastos que são muito baixos e regulamentos que são muito rigorosos podem sufocar a campanha, como aconteceu durante as eleições de assembleia em Uttar Pradesh, Punjab e três outros estados da Índia. Estas pesquisas foram afetadas negativamente pela aplicação rigorosa de baixos limites de despesas para os candidatos pela Comissão Eleitoral da Índia. Assim, a Comissão foi obrigada a alterar as regras para que o material publicitário (tal como papelão, chapéus de papel, crachás etc.) pudesse ser utilizado sem carregar o nome da editora.[92]

Como observado, os irrealisticamente baixos limites constituem um incentivo para contornar as regras. No entanto, limites que são demasiado elevados são contraproducentes. Nas Maldivas, o teto é tão alto que as condições de concorrência equitativas dificilmente podem ser criadas. Um candidato pode gastar o equivalente a MVR 1.500 (I$ 150) por eleitor elegível no distrito eleitoral em sua campanha; nas eleições parlamentares isto equivaleria a aproximadamente MVR 7.500 mil (I$ 747 mil) e nas eleições presidenciais a MVR 312 milhões (I$ 31,09 milhões).[93]

Gastos reais

Partidos e candidatos gastam seu dinheiro principalmente em duas áreas principais. A primeira é na campanha, que inclui os custos de cartazes, *banners*, anúncios, presentes, pagamentos de intermediários ou cabos eleitorais, assessores, monitores de pesquisas, institutos de pesquisa, reuniões, despesas de viagem, presentes em espécie, remuneração por motivos culturais para a participação em reuniões, compra de votos e assim por diante. A segunda área de despesa diz respeito ao trabalho do partido, como a realização de congressos do partido, *workshops* e treinamento; produção de brochuras; e escritórios de construção e manutenção.

A chamada profissionalização das campanhas aumentou nos últimos anos as despesas com anúncios nos meios de comunicação e os pagamentos aos pesquisadores e "assessores de relações públicas".

Em países com partidos políticos fracamente institucionalizados, mais dinheiro é gasto antes e durante as eleições, porque os partidos políticos se encontram muitas vezes inativos entre as campanhas. Além disso, como observado anteriormente, os candidatos devem financiar suas próprias campanhas em tais circunstâncias.

Ao todo, há uma percepção generalizada de aumento acentuado nos custos de campanha. A chamada profissionalização das campanhas aumentou nos últimos anos as despesas com anúncios nos meios de comunicação e os pagamentos a pesquisadores e "assessores de relações públicas".[94]

Além disso, muitos eventos de campanha na região proporcionam entretenimento com celebridades locais e nacionais, sorteios e distribuição de alimentos, cigarros e pequenas quantias de dinheiro (como "compensação" para as despesas de viagem) e assim por diante. Na Indonésia, os gastos com publicidade por si só aumentaram mais de 10 vezes entre 1999 e 2009 para US$ 117 milhões,[95] o que é uma das razões pelas quais um candidato que concorra a governador gaste até US$ 4 milhões. Outra grande parte desse valor é gasta em candidaturas pelo partido (ou coligação de partidos) e em pesquisas.[96] Os candidatos também precisam gastar grandes quantias de dinheiro em cobertura positiva da mídia. Durante as eleições locais em Bali, por exemplo, o Bali Post Media Group cobrou dos candidatos por esses serviços.[97]

Um dos principais problemas no rastreamento dos padrões de gastos de partidos e candidatos é a falta de dados acessíveis e confiáveis.[98] Isso é especialmente verdadeiro no sudeste e no sul da Ásia. De acordo com um relatório de observação eleitoral de 2009 feito pelo Instituto Republicano Internacional, para dar apenas um exemplo, os relatórios de financiamento de campanha em Bangladesh são notoriamente pouco confiáveis, e até mesmo o excesso de gastos óbvio não é verificado. A Comissão Eleitoral de Bangladesh recebe frequentemente documentação falsa, mas nega essas transgressões.[99]

Compra de votos

A definição de compra de votos é controversa. É uma troca direta de um voto por um serviço claramente definido ou pagamento, ou inclui trocas entre um grupo de eleitores e um cabo eleitoral ou um partido/candidato? Em Cingapura, por exemplo, edifícios públicos do Conselho de Habitação e Desenvolvimento só são modernizados se a maioria dos moradores votar no Partido da Ação Popular (PAP).[100]

Normalmente, a compra de votos é definida por uma relação direta entre o comprador e o vendedor. É mais ou menos proibido em toda a Ásia. No entanto, ainda é uma prática generalizada; mesmo Taiwan, que possui uma alta renda *per capita*, tem uma longa história de negociação de votos.[101] A prática também é conhecida em muitos outros países, e a troca de apoio político por dinheiro ou presentes é previsível, em particular, entre eleitores pobres de áreas rurais. Na Tailândia, a compra de votos persiste apesar da regulamentação rigorosa dos gastos de campanha e punições graves para aqueles que violem a lei. Os diversos métodos de compra de votos incluem presentes em espécie, donativos, transferência eletrônica de fundos, pagamento de auxílio para a ida a comícios de partidos, financiamento de festas de aniversário por políticos, cartões de telefone grátis e cupons de supermercado, transferência de dinheiro por meio de falsas vitórias em jogos de azar e viagens de excursão gratuitas a diferentes partes da Tailândia.[102] Muitas vezes os pagamentos ou ofertas são concedidos somente após as eleições, dependendo do resultado. Cabos eleitorais fingem ser capazes de rastrear o comportamento eleitoral quando eles possuem uma fotocópia do *tabienbahn* (registro domiciliar) do eleitor, o que lhes permite verificar se o eleitor manteve sua parte do acordo de compra de votos.

De acordo com uma pesquisa feita pelo Centro Indiano de Estudos de Mídia, "na eleição de 2009, em Tamil Nadu, 33,4% dos eleitores receberam dinheiro de partidários de candidatos para votar e em 2011, os eleitores foram atraídos às urnas com liquidificadores, moedores e outros aparelhos domésticos".[103]

Uma forma especial de compra de voto é a aposta em votos. Em Taiwan:

> o candidato que compra votos lava o seu dinheiro por meio de uma operação de jogo ilegal, que, em seguida, oferece aos eleitores probabilidades de que o candidato irá perder. Ou seja, os eleitores apostam que o candidato irá ganhar e se o candidato ganhar, o eleitor recolhe a sua aposta nas probabilidades generosas oferecidas pelo candidato "perdedor" através da casa de apostas.[104]

A compra de votos tradicional é também desenfreada no país, embora seja difícil encontrar dados fidedignos. Em 2008, cinco membros do Yuan Legislativo foram condenados por compra de votos e forçados a renunciar.[105]

Aplicação dos regulamentos de financiamento político

Requisitos de divulgação

Como é o caso de muitos outros regulamentos, os requisitos de divulgação também devem estar conectados ao sistema eleitoral do país. Em sistemas majoritários, uma campanha é geralmente centrada em candidatos individuais, enquanto os partidos políticos são muito mais influentes em sistemas de representação proporcional.[106] Demandas de relatórios devem estar em consonância com isso.

Na região, os relatórios financeiros apresentados aos Órgãos de Gestão Eleitoral (OGEs) ou outros organismos são frequentemente fragmentários. Embora a notificação não seja confiável, tem o potencial de fornecer aos observadores e auditores informações importantes. Em todos os países asiáticos, exceto nas Filipinas e na Malásia, os partidos precisam relatar suas finanças regularmente. Na maioria dos países isto é feito anualmente, porém os partidos do Afeganistão só precisam divulgar seus rendimentos de vez em quando. Na Indonésia, a divulgação é limitada ao uso de fundos públi-

cos; no entanto, eles não são muito significativos em relação a doações privadas. Estes procedimentos vagos contrastam com as práticas de divulgação em Taiwan, onde os recibos de todas as contribuições devem ser enviados às autoridades fiscais.

Os partidos devem apresentar um relatório sobre as suas finanças relacionadas com as eleições em apenas oito países; em Bangladesh e Nepal isso só se aplica às despesas. Os candidatos devem apresentar um relatório sobre suas finanças de campanha em 17 países. Os relatórios financeiros de campanha são disponibilizados ao público em 14 dos 20 países avaliados. Em Bangladesh, os relatórios apresentados durante o período eleitoral são divulgados e publicados no site da Comissão Eleitoral. Em outros casos, os relatórios são disponibilizados apenas mediante solicitação.

Os relatórios dos grupos políticos e/ou candidatos devem revelar a identidade dos doadores em sete países. Em outros nove países, isso tem de ser feito apenas em determinadas circunstâncias (por exemplo, acima de certo limite monetário). Na Índia, por exemplo, a Lei de Representação do Povo exige que os partidos declarem informações específicas de doadores que contribuem com mais de INR 20 mil (I$ 1.200) durante um ano fiscal. No entanto, os partidos muitas vezes contornam este regulamento aceitando doações múltiplas de INR 20 mil (I$ 1.200) do mesmo doador anônimo.

O Partido Bahujan Samaj (PBS) possuía um rendimento oficial de INR 1,72 bilhão (I$ 102,15 milhões) entre 2009 e 2011, mas nenhuma contribuição única de mais de INR 20 mil (I$ 1.200). Para outros partidos, contribuições de mais de INR 20 mil (I$ 1.200) totalizaram 1,39% do rendimento oficial de um partido (no caso do Partido Comunista da Índia — Marxista), 11,89% (para o Partido do Congresso) e 22,76% (para o PBJ).[107] Além disso, embora os partidos políticos na Índia estejam isentos do pagamento de impostos caso mantenham contas auditadas, os partidos regionais, em particular, deixaram de relatar seus rendimentos anuais.[108]

A Indonésia é um dos muitos exemplos na região onde o controle se intensificou ao longo dos anos. As eleições legislativas de 2009 ocorreram sob normas mais severas do que nunca no que diz respeito a relatórios financeiros de campanha; os partidos políticos foram obrigados a fornecer informações financeiras antes e depois da eleição.[109] Ainda assim, os regulamentos são de difícil aplicação, porque os rendimentos de campanha e os gastos são de responsabilidade de equipes de campanha informais, que "não são obrigadas

a fornecer relatórios de rendimentos e despesas de campanha como parte do processo de elaboração de relatórios financeiros".[110] O Indonesia Corruption Watch afirmou que todos os principais partidos políticos do país forneceram relatórios incompletos de fundos de campanha e estimam-se fraudes no total de US$ 62,7 milhões.[111]

A divulgação não é uma prática amplamente aceita no Nepal, e os partidos políticos evitam tornar suas finanças transparentes. Segundo a Transparência Internacional (TI), o mesmo é válido em Bangladesh, onde a "contabilidade interna dos partidos não é efetuada de maneira apropriada. Os principais partidos políticos tendem a executar as suas próprias contas de rendimentos e despesas em livros de registro, mas nenhum deles possui qualquer registro de bens. Os rendimentos de doações em dinheiro e em espécie não são oficialmente registrados na maioria das vezes".[112]

Em geral, os requisitos de divulgação são vagamente definidos em sua maioria e infrações são constantes. Isto é especialmente verdadeiro em países com órgãos fiscalizadores sobrecarregados e de fraca atuação sancionadora (ou controlados pelo governo).

Controle e execução

Em muitos países asiáticos, os órgãos fiscalizadores não são capazes de controlar de forma eficaz violações aos regulamentos nem de fazer cumprir a legislação. Na Malásia, Paquistão e Singapura, nenhuma instituição específica tem a responsabilidade pela análise dos relatórios financeiros e/ou investigação de violações; geralmente o OGE ou um órgão ou ministério de auditoria fica a cargo dessa função. Isto indica mecanismos de fiscalização e sanção muito fracos.

Esse problema é devido, em parte, ao fato de que os órgãos fiscalizadores nem sempre são independentes. Na Malásia, a Comissão Eleitoral, como um órgão controlado pelo governo, não possui motivação para monitorar de perto o financiamento de partidos e campanhas. Os candidatos precisam publicar um relato de suas despesas eleitorais de candidatura até o dia da votação, mas a Comissão não o analisa.[113] No extremo oposto está a Comissão Eleitoral da Tailândia, que tem poderes extraordinários. Ela pode:

> exigir qualquer documento ou prova relevante de qualquer pessoa, ou exigir que qualquer pessoa faça declarações, bem como solicitar que tribunais, procuradores, funcionários de inquérito, agências estatais, empresas estatais ou organizações governamentais locais tomem medidas com a finalidade de executar certas funções, investigando, conduzindo inquéritos e aprovando decisões.[114]

A função de auditoria da Comissão Eleitoral da Indonésia é limitada porque só tem o poder de nomear auditores públicos, recolher os relatórios de auditoria elaborados por essas empresas e, em seguida, publicar os resultados.[115]

O quadro regulamentar de um país é, por vezes, inconsistente ou não muito bem conhecido pelos partidos e candidatos. No Timor-Leste, durante as eleições mais recentes, a legislação e os regulamentos sobre partidos e financiamento de campanhas não eram claros, particularmente com relação ao financiamento público.[116]

A falta de controle e execução é um problema comum em países com características autoritárias. A diferença entre os quadros regulamentares e a política real é mais gritante nesses sistemas. Em 2010, a Comissão Eleitoral Independente do Afeganistão publicou relatórios financeiros em seu site após o dia da eleição que listavam contribuições e despesas específicas, mas "sem mecanismos de execução claros, os efeitos dos regulamentos na redução de contribuições e despesas ilegais não é claro".[117] No Paquistão, as restrições de financiamento de campanha eram rotineiramente ignoradas durante as eleições de 2008, e a Comissão Eleitoral não investigou os relatórios financeiros dos candidatos.[118] Por vezes, os partidos políticos solicitam uma fiscalização, tais como o Partido Uri, em 2006, na Coreia do Sul, que solicitou que a Comissão Eleitoral do país controlasse as campanhas eleitorais internas do partido, porque foi revelado que, "a fim de parecer estar atraindo mais apoio, membros dos principais partidos políticos pagavam taxas de filiação partidária a terceiros ou a falsos membros".[119]

Esforços estão sendo feitos para melhorar o acompanhamento das despesas. A Comissão Eleitoral da Índia introduziu reformas, incluindo a mobilização de "Brigadas Móveis" de observadores e videógrafos e equipes de vigilância estática para monitorar, registrar e relatar, bem como apreender dinheiro ilícito *in loco*.[120] Nas Filipinas, a Comissão Eleitoral criou uma Uni-

dade de Financiamento[121] em 2012, a fim de melhor aplicar os regulamentos financeiros da campanha do país durante as eleições.[122]

Democracias estabelecidas na região, como a Coreia do Sul, são geralmente mais bem-sucedidas em execução e fiscalização. De acordo com um Relatório de Integridade Global de 2009, que mede a eficácia das leis que regulam doações individuais e corporativas a partidos políticos (e a auditoria dessas doações e gastos de campanha), a Coreia do Sul marcou 84 (de 100) pontos em financiamento político.[123] A Comissão Nacional de Eleições Coreana tem poder independente para investigar crimes eleitorais. Os candidatos divulgam dados relativos ao apoio financeiro e às despesas dentro de um prazo razoável, e a Comissão audita suas finanças de campanha. A Comissão é um pouco limitada em sua capacidade de fazer cumprir os resultados dessas investigações e aplicar sanções, pois precisa transferir o caso para o Ministério Público, que decide sobre as penalidades.

No entanto, algumas democracias estabelecidas são mais fracas em termos de execução e fiscalização. O Japão, por exemplo, recebeu uma pontuação global de 81 em integridade no Relatório de Integridade Global, mas apenas 65 pontos em financiamento político ("pontuação fraca").[124] Seus regulamentos que regem o financiamento político foram considerados particularmente ineficazes, e receberam uma pontuação baixa de 42. O relatório ressaltou que o Japão se compromete pouco com o monitoramento independente do financiamento político e que o Ministério dos Assuntos Gerais ou a Comissão de Controle Eleitoral recebem relatórios financeiros de partidos políticos e organizações políticas, mas não os fiscalizam efetivamente. Além disso, não existe uma entidade independente para monitorar o processo de financiamento.

Sanções

Todos os países têm sanções legais por infrações de financiamento político, incluindo multas, prisão, perda dos direitos políticos, renúncia, perda de nomeação ou cargo eletivo e cancelamento de registro de partidos. No Japão, o princípio da cumplicidade (*renzasei*) significa que, em certos casos, um candidato pode ser processado por captação de recursos ilegais por membros de sua equipe. Na Tailândia, a Comissão Eleitoral tem poderes extraordi-

nários e pode desqualificar candidatos, dissolver partidos políticos e pedir novas eleições em qualquer ou todas as assembleias de voto. De acordo com a Rael, os poderes da Comissão Thai causaram uma inquietação quando a certificação da então candidata a primeira-ministra Yingluck Shinawatra foi adiada. Houve até um receio generalizado de que a Comissão iria dissolver partidos ou desqualificar um grande número de candidatos e, assim, decidir o resultado da eleição.[125]

As democracias liberais na Ásia, especialmente aquelas com sistemas multipartidários ativos, parecem ter regulamentações mais rigorosas sobre doações, permitem o acesso da mídia livre, fornecem um financiamento público generoso e atribuem aos OGEs fortes responsabilidades de fiscalização. Em sistemas mais autoritários, por outro lado, os OGEs são controlados pelo governo e regulam o financiamento político, de tal forma a garantir a predominância do partido do regime (por exemplo, Cingapura, Camboja, Malásia etc.).

Por vezes, outras instituições, como a Comissão de Erradicação da Corrupção na Indonésia, assumem as funções de fiscalização e sanção da Comissão Eleitoral. Antes das eleições de 2009 e 2014, a Comissão de Erradicação da Corrupção prendeu dezenas de legisladores, membros do governo e chefes distritais por apropriação indevida e suborno em conexão com o financiamento de campanhas.

A falta de eficácia também depende de outros fatores, tais como a força do Estado. No Afeganistão, a declaração de bens e a apresentação de relatórios não são suficientes, pois a regulamentação do financiamento de campanhas é inadequada na Lei Eleitoral[126] e as funções de execução e sanção são fracas:

> A não apresentação de relatórios de financiamento ou apresentação incompleta é declarada um "crime eleitoral", mas não há punição para além da proibição de participar de forma legítima de eleições futuras, até que os registros sejam fornecidos. A capacidade [da Comissão Eleitoral Afegã] de fiscalizar tais medidas também é incerta.[127]

Em alguns casos, um processo judicial eficaz é simplesmente impraticável, porque iria destruir grande parte da elite política e poderia, assim, desestabilizar todo o sistema político. Essa situação provavelmente impede a aplicação de sanções, porque os candidatos e partidos derrotados poderiam usar cada oportunidade legal para destituir candidatos recém-eleitos.[128]

A sociedade civil e os meios de comunicação

Em muitos países asiáticos, a mídia e as organizações da sociedade civil estão pressionando por reformas eleitorais, especialmente para regular as finanças dos partidos e candidatos, porque há uma crescente conscientização do público a respeito de fraude e corrupção. A globalização significa não apenas a mercantilização e comercialização, mas também a transferência de ideias. Ela acelerou uma tendência de regulamentação forte e aprofundada (especialmente desde a década de 1990).[129]

Às vezes, a busca de novas normas legais é o cerne dos movimentos sociais que estão exigindo a democratização. Na Malásia, em novembro de 2007, julho de 2011 e abril 2012, dezenas de milhares de pessoas manifestaram-se em Kuala Lumpur reivindicando, entre outras coisas, limpeza dos registros eleitorais, reforma do sistema de votação por correspondência, uso de tinta indelével, períodos mais longos de campanha, acesso livre e justo aos meios de comunicação de massa para todos os partidos, fortalecimento das instituições públicas luta contra a corrupção.[130] Vale ressaltar que a demanda por reformas eleitorais reanimou toda a oposição. A Coligação para Eleições Limpas e Justas (Gabungan Pilihanraya Bersih dan Adil) — uma aliança dos principais partidos da oposição, organizações não governamentais e o Congresso Sindical da Malásia — organizou os protestos. Demandas similares são expressas em toda a Ásia, e muitas vezes lideradas por partidos da oposição e/ou ONGs que fornecem informações detalhadas sobre a fraude eleitoral, o não cumprimento de regulamentos, a falta de sanções adequadas e assim por diante ao público mais vasto.[131] A aliança mais conhecida é provavelmente a Rael, com sede em Bangcoc, que realiza o acompanhamento de eleições, treinamento e formação em estudos eleitorais e relacionados com a democracia, pesquisa sobre eleição e questões relacionadas com a democracia, campanhas e trabalho de advocacia, e se esforça para criar um ambiente propício para o desenvolvimento democrático no espírito da solidariedade regional. Outros exemplos são os vigilantes de eleição, como a Fundação Eleições Livres e Justas no Afeganistão, o Comitê de eleições Livres e Justas no Camboja, a Associação Indiana Por Reformas Democráticas, e o

Em alguns casos, um processo judicial eficaz é simplesmente impraticável, porque iria destruir grande parte da elite política e poderia, assim, desestabilizar todo o sistema político.

Consórcio Pera at Pulitika de 2010 nas Filipinas,[132] que é composto do Consórcio sobre Reformas Eleitorais, em si uma coalizão nacional de 47 organizações, o Centro Filipino de Jornalismo Investigativo, a Liga dos Advogados pela Liberdade (Libertas) e a Associação das Escolas de Administração Pública, nas Filipinas. Esses movimentos e organizações cooperam diretamente com a grande mídia em países com um ambiente mais liberalizado. Dentro de regimes mais autoritários, como Malásia ou Cingapura, a internet cada vez mais oferece novas oportunidades para divulgar informações críticas.

Conclusões

Este capítulo forneceu uma visão geral sobre os marcos regulatórios em 20 países asiáticos. Ele também mostrou como os partidos e candidatos arrecadam e gastam dinheiro, e o que dificulta a implementação efetiva dessas normas. A análise elucidou as enormes diferenças entre esses países e a falta de padrões regionais ou sub-regionais claramente definidos.

É difícil chegar a conclusões holísticas sobre financiamento político na região, devido às grandes diferenças nos níveis de desenvolvimento econômico e político e nas culturas das sub-regiões e países individuais. A Ásia é uma das regiões mais diversificadas entre as regiões incluídas neste estudo global.

No entanto, sem dúvida, existem alguns desenvolvimentos significativos na maioria (ou em todos) dos 20 países. O mais notável é a ampliação dos mecanismos da globalização e do mercado econômico. A partir disto, segue-se uma comercialização de política relacionada com as novas formas de campanha extremamente caras. O financiamento político é, assim, complicado para candidatos que tenham filiações fracas a partidos e pelas demandas de marketing político de alto custo em um ambiente de economias globalizadas com fortes empresários que procuram influenciar a formulação de políticas. Naturalmente, a resistência desses elementos varia em diferentes países. Em alguns casos, novos partidos são construídos sobre fortes ideologias, como o islamismo ou o hindu-nacionalismo, enquanto em outros países a comercialização ainda está em sua infância, como no Butão.

Pode ser possível distinguir entre os diferentes tipos de financiamento dos partidos. Por um lado, há uma gama de partidos hegemônicos que, em certa medida, capturaram o aparelho do Estado. Exemplos do passado são o PLD

no Japão, o KMT em Taiwan (embora eles tenham perdido poder desde então), o PAP em Cingapura, o PPC no Camboja, o Partido Unido do Butão e o Partido da União, da Solidariedade e do Desenvolvimento, apoiado pelos militares em Myanmar. Na Malásia, a coalizão governista Barisan Nasional, liderada por Onmu, tem acesso direto a enormes fundos estaduais. Esses partidos são financeiramente poderosos e criaram vastas redes de patrocínio. Alguns deles possuem empresas corporativas e têm acesso a orçamentos locais, estaduais e nacionais. Eles também recebem o apoio de empresas que buscam relações positivas com o governo.

Por outro lado, alguns partidos são dominados por interesses empresariais privados. Partidos da Mongólia e da Indonésia são conhecidos por vender suas candidaturas, e cada candidato tem de financiar sua campanha de forma privada. Essa prática aumenta significativamente o número de empresários entre os parlamentares. Em Bangladesh, o processo de seleção de candidatos dentro da Liga Awami e do Partido Nacionalista de Bangladesh favorece indivíduos ricos que, de forma não oficial, compram indicações de partido. Empresários procuram ganhar posições partidárias ou influenciar a tomada de decisão por meio de grandes doações. Na Índia, apesar de duas décadas de liberalização econômica, as empresas continuam altamente vulneráveis a ações discricionárias do governo, tanto em nível central quanto estadual. Doações não declaradas são dadas em troca de favores governamentais ou para a compra de fundo de comércio de partido.[133]

Em alguns países, tais acúmulos de mecanismos de reforço criam ou ampliam os processos em que "armas, ouro e capangas" (Filipinas) ou "dinheiro e músculo" (Índia) corroem procedimentos democráticos formais. Nos estados autoritários, as eleições são manipuladas pelo Estado ou pelo partido do regime/coligação e regulamentos são distorcidos ou não atendidos por quem está no poder. Muitos desses exemplos foram apresentados anteriormente. Apenas em democracias mais avançadas há uma possibilidade alta de que os regulamentos sejam respeitados. Segue-se que os padrões de regulamentação por si só não nos dizem muito sobre financiamento político *in loco*.

Um problema recorrente para candidatos e partidos é a falta de dinheiro para a organização e campanha do partido, em grande parte devido às baixas contribuições de filiados e ao financiamento público irrisório (ou inexistente). Uma solução poderia ser o controle das finanças do partido/candidato pelo Estado, como no Butão. Ainda assim, essa ideia é de difícil implementa-

ção na maioria dos países asiáticos, e poderia ser entendida como uma transgressão do poder do Estado.

As doações privadas formam a maior parte dos rendimentos do partido e dos candidatos na maioria dos países da Ásia e, como no resto do mundo, os rendimentos de contribuições de filiados são na maioria dos casos insignificantes. Para os partidos políticos no sul e sudeste da Ásia, os candidatos muitas vezes financiam suas campanhas independentemente de partidos políticos.

Enquanto alguns países prescindem quase completamente de normas legais sobre financiamento político, outros estabeleceram conjuntos intrincados de regulamentos. Se existe uma semelhança entre todos os casos discutidos, é a lacuna entre as normas e a realidade. Mesmo reformas bem-intencionadas muitas vezes enfrentam problemas de implementação. A predominância de redes clientelistas sobre vínculos programáticos entre políticos e eleitores, o fluxo descontrolado de "dinheiro ilícito", o não cumprimento e não aplicação das normas legais, a fiscalização e sanções fracas são características constantes do financiamento político na Ásia. No entanto, isso não significa que as normas sejam insignificantes. Embora os efeitos das reformas sejam difíceis de medir, novos regulamentos muitas vezes mudam o comportamento dos doadores e daqueles que recebem as doações.

Mas não existe uma solução comum a todos.[134] Nenhum quadro regulamentar único é adequado para diferentes contextos culturais, políticos e econômicos. As prescrições legais devem ser adaptadas ao sistema eleitoral e político, à forma do partido e à concorrência entre os candidatos, bem como ao ambiente econômico. Em países com um sistema eleitoral mais centrado no candidato, por exemplo, é importante e compreensível controlar as despesas e os rendimentos deles. Nas economias em que a contabilidade de dupla entrada não é usada rotineiramente, os contribuintes formam uma pequena minoria e o fluxo de dinheiro é na maior parte das vezes em espécie; por conseguinte, será mais difícil rastrear doações. E, claro, a aplicação depende da qualidade global da democracia e da ética dos atores que atuam dentro dela. O comportamento dos membros e líderes do partido é um elemento determinante para a possibilidade de estabelecer um sistema limpo.

A independência do órgão de fiscalização, o envolvimento da sociedade civil na denúncia de abusos e na conscientização do público sobre financiamento político são fatores-chave adicionais. Além disso, existem medidas

contraproducentes e acertos entre as regulamentações. Caso os rendimentos e as despesas sejam rigidamente regulados, isso pode sobrecarregar os partidos e candidatos e tentá-los a contornar as normas. No entanto, se as limitações forem demasiado baixas, isso pode criar uma nova "economia paralela". O excesso de controle também pode sufocar a concorrência política. O financiamento público pode reforçar o comportamento cumpridor da lei, mas também pode reforçar cartéis de partido e desmobilizar os membros das camadas populares.

A solução para a péssima condição do financiamento político na maioria dos países da região deve incluir uma série de medidas interligadas. O financiamento público deve ser expandido, mas apenas se, ao mesmo tempo, os partidos tornarem-se mais organizados e transparentes em suas relações internas. Isso pode ser um círculo virtuoso. Partidos mais organizados precisam de mais dinheiro, mas o fluxo de caixa deve ser rigorosamente controlado, o que exige uma fiscalização independente, forte. Nas Filipinas, a Lei de Desenvolvimento de Partidos Políticos de 2012, ainda não homologada, prevê exatamente isso: um reforço da regulamentação financeira por meio do erário público, fiscalização e elaboração de relatórios mais rigorosos, regulamentos sobre a organização do partido e um fim ao *turncoatism*, ou seja, a mudança de afiliação a um partido imediatamente após ter sido eleito. Mas mesmo essas reformas de longo alcance estão abertas a todos os tipos de manipulação. A sequência das reformas interconectadas é, portanto, importante.

Recomendações

Tomadores de decisão[135]

1. Certificar-se de que as normas não sejam excessivamente ambiciosas. Tente formular marcos regulatórios consistentes com as normas de implementação claramente definidas. O quadro jurídico deve ser consistente, a fim de evitar a confusão entre funcionários locais eleitorais, partidos políticos, candidatos e observadores.
2. Definir claramente como partidos/candidatos devem elaborar relatórios, e qual o órgão responsável pela fiscalização e aplicação de sanções.

Conceder aos órgãos de execução poder efetivo de fiscalizar e penalizar os infratores. Se possível, tentar implementar normas de elaboração de relatórios para os doadores.

3. A aplicação de sanções não deve criar uma atmosfera de receio e paranoia ou sufocar a competição política. Os órgãos responsáveis devem trabalhar de forma independente de qualquer influência de partidos no poder.
4. Se um país não possuir um sistema de financiamento público, considerar a introdução de um. Certificar-se de que o desembolso de dinheiro público esteja estritamente ligado ao cumprimento de outras normas, tais como requisitos de elaboração de relatórios. Se possível, tentar tornar contingente o financiamento público em reformas político-partidárias. Isso inclui processos intrapartidários transparentes e democráticos e institucionalização partidária aprimorada.
5. Fornecer acesso à mídia gratuita ou subsidiada para aliviar as pressões financeiras para os partidos políticos/candidatos. Promover a diversificação dos rendimentos do partido/candidato. O financiamento público é geralmente complementado por doações, contribuições de filiados e atividades comerciais limitadas, tais como a venda de publicações.
6. Considerar a reserva de uma parte do financiamento público para candidatos do sexo feminino ou para o reforço das atividades de gênero nos partidos políticos.

Agências de monitoramento e fiscalização

1. Os órgãos reguladores das finanças devem ser independentes. Certificar-se de que o governo não interfira e coopere com todas as partes interessadas, incluindo os partidos da oposição e as forças da sociedade civil.
2. Tentar comunicar-se abertamente e assegurar a transparência dos assuntos internos de sua organização. Tornar toda a informação relevante disponível ao público em geral e envolver ativamente grupos da sociedade civil na divulgação de informação sobre problemas de financiamento político.
3. Certificar-se de que a execução de leis e normas e a aplicação de sanções sejam justas e compreensíveis ao público em geral. Fornecer uma

infraestrutura de execução abrangente, a fim de aplicar os regulamentos de forma eficaz.
4. Ter em mente que o monitoramento deve incluir a perspectiva de gênero. Isto diz respeito à composição dos órgãos reguladores de finanças e à produção de dados abrangentes de gênero (ou seja, o acesso e uso de dinheiro por homens e mulheres).
5. Tentar envolver o público em geral. Todo mundo deve ser capaz de ler relatórios detalhados (mas compreensíveis) de partidos/candidatos. Os relatórios devem ser auditados e publicados na internet, sem atrasos indevidos e de forma independente.

Partidos governantes

1. O financiamento político justo e transparente é baseado em um sistema de freios e contrapesos que começa dentro dos partidos políticos. Providenciar procedimentos plenamente democráticos dentro de seu partido em termos de eleições internas, seleção de candidatos, formulação de políticas e, em particular, em termos de finanças. Evitar a venda de nomeações e campanhas comercializadas para as eleições do partido.
2. Preparar-se para uma auditoria externa independente e divulgar informações detalhadas sobre o financiamento do candidato e do partido.
3. Apoiar os candidatos do sexo feminino financeiramente ou com formação específica, incluindo candidatos que almejem a reeleição.

Partidos de oposição

1. Se você trabalha dentro de um regime autoritário, cooperar com os reformistas no seio da sociedade. Expor infrações por partidos governistas e candidatos eleitos de forma sistemática e abertamente. Explicar ao público por que o campo de jogo não está nivelado.
2. Perceber que a reforma de partidos políticos deve ser parte da melhoria do controle do financiamento ilegal. Isso inclui democracia intrapartidária e transparência dos procedimentos internos, particularmente aqueles relacionados ao financiamento. Tentar estabelecer partidos bem institucio-

nalizados, que possam servir como modelos a serem seguidos em termos de práticas de financiamento e democracia intrapartidária. Procurar ser independente de grandes doações e diversificar suas fontes de rendimentos.
3. Tornar regulamentos de financiamento político os principais elementos de sua plataforma e propor reformas realistas e críveis. Pensar sobre como definir limites de gastos para a eleição/nomeação dos candidatos.
4. Considerar a criação de um fundo partidário interno para candidatas para fins de campanha e/ou formação.

A sociedade civil

1. Tentar formar alianças entre ativistas e grupos da sociedade civil para fins de conscientização e monitoramento de formas problemáticas de financiamento dos partidos. Ter em mente que a situação no campo pode ser diferente da situação na capital. Conectar-se a grupos locais, regionais e nacionais.
2. Cooperar internacionalmente para descobrir como outros grupos da sociedade civil abordam a questão do financiamento político em seus países. A cooperação internacional também pode ser útil para ajudar a aumentar a pressão sobre as elites nacionais.
3. Reunir informações sobre a organização dos partidos políticos e seu financiamento. Documentá-las de forma sistemática e apresentar suas conclusões ao público em geral.
4. Fazer campanha contra violações óbvias e generalizadas de regulamentação em vigor. Cooperar com os meios de comunicação e com os reformistas dentro dos setores empresariais e políticos.
5. Cooperar com os partidos políticos, mas definir claramente as fronteiras entre sociedade civil e sociedade política. Tentar obter um impacto sobre a elaboração de políticas e ajudar a melhorar o atual quadro regulamentar. Auxiliar os órgãos estaduais a inspecionar o financiamento político.
6. Considerar o acesso específico a empréstimos e formação para candidatas. Estabelecer redes de captação de recursos, como a Emily's List.
7. Usar diferentes tipos de mídia social. Especialmente em países autoritários, essa é muitas vezes a única forma eficaz de disseminar informações e identificar violações dos regulamentos de financiamento político de forma sistemática.

Atores da mídia

1. Tentar estabelecer uma cultura de jornalismo investigativo, incluir jornalistas cidadãos e esforçar-se para tornar os meios de comunicação independentes da vida política.
2. Expor infrações de forma sistemática. Relatar de maneira completa formas flagrantes de corrupção, influência indevida de negócios na política, abuso dos recursos do Estado, compra de votos e assim por diante. Aumentar a conscientização entre o público mais amplo sobre financiamento político e corrupção, sem apresentar seus resultados de maneira sensacionalista.
3. Evitar ser parte do negócio de campanha. Desenvolver um código de conduta que puna claramente jornalistas que lancem relatórios em troca de pagamentos secretos.
4. Prestar atenção às questões de gênero na elaboração de relatórios sobre campanhas e partidos políticos.

Atores internacionais

1. Tentar perceber melhorias no financiamento político, como parte de um projeto de reforma abrangente que englobe a organização de partidos e as ligações múltiplas entre empresários e políticos.
2. Considerar as circunstâncias políticas, econômicas e culturais específicas de cada país. Regulamentos que funcionam muito bem em um país podem ser desastrosos em outros.
3. Divulgar informações sobre as melhores práticas e cooperar estreitamente com políticos reformistas e empresários, bem como cientistas políticos locais e ativistas. Fortalecer os atores da sociedade civil, bem como reformar facções dentro dos partidos políticos e do governo.
4. Em muitos casos, a observação eleitoral não leva suficientemente em conta o importante papel do financiamento político. Tentar reunir muito mais informações e incluir a análise do financiamento dos partidos/candidatos, marcos regulatórios e sua implementação como partes importantes de missões de observação.

Referências

ABS/CBN News (2010) 'Poll Spending Cap Outdated: Comelec Spokesman'.

Antara News (2012) 'Political Parties Should Be Allowed to Have Businesses', 16 jul.

Arlegue, Celito, Coronel, John Joseph S. (2003) 'Philippines', in Peter M. Manikas, Laura L. Thornton (eds.), *Political Parties in Asia: Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries*, p. 217-62. Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs.

Asian Network for Free Elections (Anfrel) (2008) *Mission Report 2008: Nepal Constituent Assembly Election.*

Asian Network for Free Elections (Anfrel) (2011) *Report of the International Election Observation Mission: Thailand.*

Asian Network for Free Elections (Anfrel) (2012a) 'Vision of a Blueprint for Asean Democracy, Free and Fair Elections'. Disponível em: <http://newmyanmarfoundation.blogspot.de/2012/02/vision-of-blueprint-for-asean- democracy.html>.

Asian Network for Free Elections (Anfrel) (2012b) 'Anfrel joined NDI and Unead for the official public launch of the Declaration of Global Principles for Nonpartisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations (GNDEM)'. Disponível em: <http://anfrel.org/anfrel-joined-ndi-and-unead-for-the-official-public-launch-of-the-declaration-of-global-principles-for-nonpartisan-election-observation-and-monitoring-by-citizen-organizations-gndem/>.

Association for Democratic Reforms (ADR) (no date) *Analysis of Income of Political Parties in India*. Disponível em: <http://adrindia.org/sites/default/files/Income%20of%20Political%20Parties_v4.pdf>.

Austin, Reginald, Tjernstrom, Maja (eds) (2003) *Funding of Political Parties and Election Campaigns.* Stockholm: International Idea.

Balgos, Cecile C.A., Mangahas, Malou, Casiple, Ramon (eds) (2010) *Campaign Finance Reader: Money Politics and the May 2010 Elections*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism and the Pera at Pulitika 2010 Consortium.

Betz, Joachim (2005) 'Die Organisation und Finanzierung Indischer Parteien' [The Organization and Financing of Indian Parties], in Gunter Schucher, Christian Wagner (eds), *Indien: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft* [India: Politics, Economy, Society], p. 31-51. Hamburg: Institut fur Asienkunde.

Bhaskar, Utpal, Surseh, Appu Esthose (2012) 'Spending Limits Take the Buzz out of Poll Campaigns', Livemint, 29 jan. Disponível em: </www.livemint.com/Politics/T4ES5VOvoRUjsoHyFRvkAM/Spending-limits-take-the-buzz-out-of-poll-campaigns.html>.

Bjarnegard, Elin (2013a) 'Who's the Perfect Politician? Clientelism as a Determining Feature of Thai Politics', in Dirk Tomsa, Andreas Ufen (eds), Party Politics in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines. London, New York: Routledge.

Bjarnegard, Elin (2013b) Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation. Hampshire: Palgrave Macmillan.
Bertelsmann Stiftung (BTI) (2012a) Afghanistan Country Report. Gutersloh: BTI.
Bertelsmann Stiftung (BTI) (2012b) South Korea Country Report. Gutersloh: BTI.
Butrsripoom, Atthayut (2011) 'Democrats Receive Most Donations from Taxpayers', The Nation, 28 mar.
Carlson, Matthew (2012) 'Financing Democracy in Japan: The Allocation and Consequences of Government Subsidies to Political Parties', Party Politics, 18(3), p. 391-408.
Carter Center (2009) Final Report of the Carter Center Limited Observation Mission to the April 9, 2009 Legislative Elections in Indonesia.
Chhibber, Pradeep (2013) 'Dynastic Parties: Organization, Finance and Impact', Party Politics, 19(2), p. 277-95.
Committee for Free and Fair Elections in Cambodia (Comfrel) (2012) Report on Misuse of State Resource for Political Party Purposes. Disponível em: <http://anfrel.org/wp-content/uploads/2012/06/Final_Misuse-of-State-Human-Resource_ Eng-correct.pdf>.
Da Cunha, Derek (2012) Breakthrough. Roadmap for Singapore's Political Future. Singapore: Straits Times Press.
Democracy International (2011) Afghanistan Election Observation Mission 2010: Final Report. Disponível em: <www.democracyinternational.com/publications/election-observation-mission-afghanistan-2010-parliamentary-elections-report>.
Dick, Howard (2011) 'Corruption in East Asia', in Mark Beeson, Richard Stubbs (eds), Routledge Handbook of Asian Regionalism, p. 186-99. Oxon: Routledge.
EU Election Expert Mission (EU EEM) (2008) Republic of the Maldives — Presidential Election, 8 e 28 de Outubro 2008. Final Report.
EU Election Observation Mission (EU EOM) (2008a) Bhutan 2008: Final Report on the National Assembly Elections — 24 de março de 2008. Disponível em: <www.eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/eu eom_bhutan_2008_final_report.pdf>.
EU Election Observation Mission (EU EOM) (2008b) Pakistan 2008 Final Report National and Provincial Assembly Elections — 18 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/eueom/missions/2008/pakistan/index_en.htm>.
EU Election Observation Mission (EU EOM) (2012) Timor-Leste 2012: Final Report on the Parliamentary Election. Disponível em: www.eueom.eu/files/pressreleases/english/east-timor-2012-final-report_en.pdf>.
Fackler, Martin (2009) 'Japan's Political Dynasties Come under Fire but Prove Resilient', New York Times, 14 mar.
Ferdinand, Peter (2003) 'Party Funding and Political Corruption in East Asia: The Cases of Japan, South Korea and Taiwan', in Reginald Austin, Maja Tjernstrom (eds), Funding of Political Parties and Election Campaigns, p. 55-69. Stockholm: International Idea.
Gaunder, Alisa (2011) 'WIN WIN's Struggles with the Institutional Transfer of the Emily's List Model to Japan: The Role of Accountability and Policy', Japanese Journal of Political Science, 12(1), p. 75-94.

Global Integrity Report (2009) Scorecard: Japan 2008. Disponível em: <http://report.globalintegrity.org/Japan/2008/scorecard>.
Gomez, Edmund T. (2012) 'Monetizing Politics: Financing Parties and Elections in Malaysia', Modern Asian Studies, 46(5), p. 1370-97.
Gowda, M. V. Rajeev, Sridharan, E. (2012) 'Reforming India's Party Financing and Election Expenditure Laws', Election Law Journal, 11(2), p. 226-40.
Halder, Nomita (2004) 'Female Representation in Parliament: A Case Study from Bangladesh', New Zealand Journal of Asian Studies, 6(1), p. 27-63.
Hellmann, Olli (2011): Political Parties and Electoral Strategy: The Development of Party Organization in East Asia. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Heywood, Paul (1997) 'From Dictatorship to Democracy: Changing Forms of Corruption in Spain', in Donatella della Porta, Yves Meny (eds), Democracy and Corruption in Europe, London: Pinter, p. 65-84.
Hicken, A. (2011) 'Clientelism', Annual Review of Political Science, 14, p. 289-310.
Hilgers, T. (2011) 'Clientelism and Conceptual Stretching: Differentiating among Concepts and among Analytical Levels', Theory & Society, 40(5), p. 567-88.
Indonesia Corruption Watch (ICW) (2009) Tindak Lanjut Dugaan Manipulasi Dana Kampanye Pemilu Legislatif dan Pilpres 2009 [Follow-up on Alleged Manipulation of Campaign Funds in the 2009 Legislative and Presidential Elections]. Disponível em: <www.antikorupsi.org/docs/audit-dana-kampanye- legislatif-rev3.pdf>.
International Center for Research on Women (ICRW), UN Women (2012) Country Reviews, Women's Political Participation in South Asia (Bangladesh, Bhutan, Nepal, Pakistan and Sri Lanka).
International Committee for Fair Elections in Taiwan (Icfet) (2011) Election Observation Mission 2012: Taiwan Elections Handbook.
International Crisis Group (ICG) (2009) Afghanistan's Election Challenges, Crisis Group Asia Report n. 171.
International Election Observation Mission (Ieom) (2012) Report on the National Election in Taiwan.
International Idea, Political Finance Database. Disponível em: <www.idea.int/ political-finance>.
International Republican Institute (IRI) (2009) Election Observation Mission, Final Report: Bangladesh Parliamentary Elections, 29 de Dezembro, 2008. Disponível em: <www.iri.org/sites/default/files/Bangladesh's%202008%20 Parliamentary%20 Elections.pdf>.
Irwanto, Ferry (2009) 'A Typically Well-Oiled Campaign Approach From a Well- Suited Team', Jakarta Globe, 9 jun.
Kapur, Devesh (2012) 'The Puzzle of Poll Financing: Changing how Political Parties Fund their Election Battles is Essential to the Fight against Corruption', Business Standard, 8 out.
Katz, Richard, Mair, Peter (1995) 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party', Party Politics, 1, p. 5-28.
Klein, Axel, Winkler, Chris (2012) Japan. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Kochanek, Stanley A. (2010) 'Corruption and the Criminalization of Politics in South Asia', in Paul R. Brass (ed.), South Asia Routledge Handbook of South Asian Politics: India, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, and Nepal, p. 364-81. Oxon: Routledge.
Koellner, Patrick (2009) 'Japanese Lower House Campaigns in Transition: Manifest Changes or Fleeting Fads?', Journal of East Asian Studies, 9(1), p. 121-49.
Kompas (2010) Wajah DPR dan DPD 2009-2014 [The Face of Parliament and Senate 2009-2014]. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
Kupferschmidt, David (2009) Illicit Political Finance and State Capture. Stockholm: International Idea.
Lee, Eugene (2011) 'Of Money and Politics: The Political Donations Act (2011)', Singapore Law Review.
Lumanauw, Novi, Sihite, Ezra, Sihaloho, Markus Junianto (2013) 'Indonesia's Direct Local Elections on Chopping Block', Jakarta Globe, 2 abr.
MacRae, Graeme, Putra, Nyoman Darma (2009) 'Not Just an Elite Game', Inside Indonesia, 97. Disponível em: <www.insideindonesia.org/edition-97/not- just-an-elite-game>.
Mangahas, Malou (2013) 'Pera, Pulitika, at Eleksyon: Comelec Lays Down Rules'. Disponível em: <http://pcij.org/blog/2013/01/16/pera-pulitika-at-eleksyon-comelec-lays-down-rules>.
Mayberry, Kate (2013) 'Malaysia Opposition Battles Financial Odds', Al Jazeera, 29 abr.
McCargo, Duncan, Pathmanand, Ukrist (2005) The Thaksinization of Thailand. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies.
Mietzner, Marcus (2007) 'Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption', Contemporary Southeast Asia, 29(2), p. 238-63.
Mietzner, Marcus (2008) 'Soldiers, Parties and Bureaucrats: Illicit Fund-Raising in Contemporary Indonesia', South East Asia Research, 16(2), p. 225-54.
Mietzner, Marcus (2011) 'Funding Pilkada: Illegal Campaign Financing in Indonesia's Local Elections', in Edward Aspinall, Gerry van Klinken (eds), The State and Illegality in Indonesia, p. 123-38. Leiden: KITLV Press.
National Election Commission (NEC) (Korea) (2012) 'Election Subsidies and Female Candidate Nomination Subsidies for Parties', 26 mar. Disponível em: <www.nec.go.kr/engvote/news/news.j sp ?num=191>.
New Indian Express (2014) 'Can We Have a Cleaner Parliament in 2014?' Publicado 2 de Março de 2014. Disponível em: <www.newindianexpress. com/opinion/Can-We-Have-a-Cleaner-Parliament-in-2014/2014/03/02/ article2085083.ece#.U0zwr_mH4vy>.
Ohman, Magnus (2012) Campaign Finance Oversight in the 2009 Presidential Elections in Afghanistan, Ifes Political Finance White Paper Series n. 7. Kabul: Ifes, 2009.
Paath, Carlos (2013) 'Legislative Candidates Need at Least Rp 1 Billion to Run in the Election: Priyo', Jakarta Globe, 23 abr.
Paath, Carlos, Amelia, Rizky (2013) 'Activists Laud New Election Funding Rule Aimed at Better Transparency', Jakarta Globe, 6 maio.

Philippine Center for Investigative Journalism (2010) 'Venture capitalists or true believers? Only 308 donors funded campaign for presidency'. Disponível em: <http://pcij.org/stories/only-308-donors-funded-campaign-for-presidency/>.
Philippine Center for Investigative Journalism (2013) 'Poll laws in limbo: Firms can't donate but owners bankroll bets'. Disponível em: <http://pcij.org/stories/poll- laws -in-limbo-firms-cant-donate-but-owners-bankroll-bets/>.
Phongpaichit, Pasuk, Baker, Chris (2009) Thaksin. Chiang Mai: Silkworm Books.
Pinto-Duschinsky, Michael (2002) 'Financing Politics: A Global View', Journal of Democracy, 13(4), p. 69-86.
Qodari, Muhammad (2010) 'The Professionalisation of Politics: The Growing Role of Polling Organisations and Political Consultants', in Edward Aspinall, Marcus Mietzner (eds), Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society, p. 122-40. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
Quota Project (2014) Global Database of Quotas for Women, Country Overview. Disponível em: <www.quotaproject.org/country.cfm>.
Radio Australia (2012) 'Timor PM's Party under Scrutiny over Political Donations', 20 maio. Disponível em: <www.radioaustralia.net.au/international/radio/program/connect-asia/timor-pms-party-under-scrutiny-over- political-donations/946440>.
Reilly, Ben (2006) Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific. Oxford: Oxford University Press.
Republic of Indonesia (2012) Law No. 8/2012 of the Republic of Indonesia on General Election of the Members of the House of Representatives, People's Representative Council and Regional House of Representatives. Disponível em: <www.anfrel.org/wp-content/uploads/2012/08/IFES-Indonesia-Unofficial-Translation-of-Law-82012-on-Legislative-Elections-v1_2012-06-14.pdf>.
Sabarini, Prodita, Partogi, Sebastian (2013) 'Want to Run? Show Me the Money First', Jakarta Post, 9 abr.
Santucci, Jack, Ohman, Magnus (2009) 'Practical Solutions for the Disclosure of Campaign and Political Party Finance', in Magnus Ohman, Hani Zainulbhai (eds), Political Finance Regulation: The Global Experience, p. 25-41. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral System.
Saragih, Bagus (2012) 'Govt Requires Parties to "Educate" Voters', Jakarta Post, 23 nov.
Shrivastava, Rahul (2012) 'Who Funds India's Political Parties? Report Says Most Donors Anonymous', NDTV, 10 set. Disponível em: <www.ndtv. com/article/india/who-funds-india-s-political-parties-report-says-most-donors- anonymous-265499>.
Shvedova, Nadezhda (2005) 'Obstacles to Women's Participation in Parliament', in Julie Ballington, Azza Karam (eds), Women in Parliament: Beyond Numbers, p. 93-110. Stockholm: International Idea.
Sihaloho, Markus Junianto (2013) 'House Makes Argument for Independent Poll Monitors', Jakarta Globe, 4 jun.
Singaporeans For Democracy (SFD) (2010) Report on Electoral Reform to UN Universal Periodic Review,. Disponível em: <http://de.scribd.com/doc/40479745/ Sin-

gaporeans-For-Democracy-report-on-Electoral-Reform-to-UN-Universal- Periodic-Review>.
Sirivunnabood, Punchada (2013) 'Building Local Party Organizations in Thailand: Strengthening Party Rootedness or Serving Elite Interests?', in Dirk Tomsa, Andreas Ufen (eds), Political Parties in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines, p. 163-85. London, New York: Routledge.
Stubbs, Richard (2012) 'The Developmental State and Asian Regionalism', in Mark Beeson, Richard Stubbs (eds), Routledge Handbook of Asian Regionalism, p. 90-9. Abingdon, Oxon: Routledge.
Suri, K.C. (2007) Political Parties in South Asia: The Challenge of Change. Stockholm: International Idea.
Sustainable Governance Indicators (SGI) (2011) Japan Report. Disponível em: <www.sgi-network.org/index.php?page=countries_status&country=JPN&pointer=1#point_1>.
Teehankee, Julio (2013) 'Clientelism and Party Politics in the Philippines', in Dirk Tomsa, Andreas Ufen (eds), Political Parties in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines, p. 186-214. London, New York: Routledge.
Thompson, Nick (2012) 'International Campaign Finance: How Do Countries Compare?', 5 mar. Disponível em: <CNN.com>.
Times of India, (2012) 'The Indian National Congress is the richest political party', ago. 12, 2012. Disponível em: <http://timesofindia.indiatimes. com/city/bangalore/Indian-National-Congress-is-the-richest-political-party/ articleshow/15455081. cms?intenttarget=no>.
Tomsa, Dirk (2013) 'What Type of Party? Southeast Asian Parties between Clientelism and Electoralism', in Dirk Tomsa, Andreas Ufen (eds), Political Parties in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines, p. 20-39. London, New York: Routledge.
Tomsa, Dirk, Ufen, Andreas (2013) 'Introduction: Clientelism and Electoral Competition in Southeast Asia', in Dirk Tomsa, Andreas Ufen (eds), Political Parties in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines, p. 1-19. London, New York: Routledge.
Transparency International (TI) (2006) National Integrity Systems Country Study Report Republic of Korea 2006. Disponível em: <http://csis.org/images/stories/ hills/ 06Korea_NationalIntegritySystems.pdf>.
Transparency International (TI) (2010) Promoting Transparency in Political Finance: Bangladesh, Indonesia and Nepal. Disponível em: <http://archive.transparency. org/ regional_pages/asia_pacific/current_projects/transparency_in_political_financing_in_the_asia_pacific>.
Transparency International Malaysia (TI Malaysia) (2011) Reforming Political Financing in Malaysia. Kuala Lumpur: TI Malaysia.
Ufen, Andreas (2008) 'From Aliran to Dealignment: Political Parties in Post-Suharto Indonesia', South East Asia Research 16(1), p. 5-41.

Ufen, Andreas (2010) 'Electoral Campaigning in Indonesia: The Professionalization and Commercialization after 1998', Journal of Current Southeast Asian Affairs, 4, p. 11-37.
United Nations Development Programme and National Democratic Institute for International Affairs (UNDP/NDI) (2011) Empowering Women for Stronger Political Parties: A Guidebook to Promote Women's Political Participation. Disponível em: <www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/gender%20and%20governance/Empowering-women-for-stronger-political-parties-eng.pdf>.
United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2013) Afghanistan Opium Survey 2013, Summary Findings. Disponível em: <www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan_report_Summary_Findings_2013.pdf>.
Vaishnav, Milan (2011) The Market for Criminality: Money, Muscle and Elections in India. Working Paper, Columbia University. Disponível em: <http://casi.ssc.upenn.edu/system/files/Market%2Bfor%2BCriminality%2B-%2BAug%2B2011.pdf>.
Wang, Chin-Shou, Kurzman, Charles (2007) 'The Logistics: How to Buy Votes', in Frederic Charles Schaffer (ed.), Elections For Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying, p. 61-78. Manila: Ateneo University Press.
Weintraub, Ellen L., Brown, Samuel (2012) 'Following the Money: Campaign Finance Disclosure in India and the United States', Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, 11(2), p. 241-66.
Welsh, Bridget (2013) 'Buying support — Najib's 'commercialisation' of GE13', blog article. Disponível em: <http://bridgetwelsh.com/2013/04/buying-support-najibs-commercialisation-of-ge13>.
Widhiarto, Hasyim (2011) 'Politicians Plundering Public Funds to Keep their Parties Going', Jakarta Post, 15 ago.
Zakaria, Hazlan (2013) 'PKR Accuses Zahid of Buying Votes, Huge Overspending', Malaysiakini, 12 jun. Disponível em: <www.malaysiakini. com/news/232722>.

Notas

1 O aumento da democracia pode, por sua vez, ajudar a tornar o financiamento político mais transparente.
2 Afeganistão, Bangladesh, Butão, Camboja, Índia, Indonésia, Japão, Malásia, Maldivas, Mongólia, Mianmar, Nepal, Paquistão, Filipinas, Singapura, Coreia do Sul, Sri Lanka, Taiwan, Tailândia e Timor-Leste.
3 Disponível em: <www.freedomhouse.org/regions/asia-pacific>.
4 Por exemplo, a política partidária na Índia têm sido comercializada e exige aumento de fundos para pagar pela máquina política. Isso está em parte relacionado com o crescimento da população e o consequente aumento do número de potenciais eleitores. No entanto, isso tam-

bém tem a ver com a competitividade crescente das eleições indianas, que está ligada ao aumento do número efetivo de partidos; ao enfraquecimento dos verdadeiros partidos de base estrutural; e ao número crescente de eleições locais. Outros fatores que estimularam esse desenvolvimento são a predominância dos partidos com taxas mínimas e a ascensão da política de identidade como a principal clivagem da política (Betz, 2005; Vaishnav, 2011; Kapur, 2012).

5 Relações clientelistas são muitas vezes mediadas por intermediários. Os principais elementos de troca clientelista são a interação (e não apenas as interações simples entre patrono e cliente), a desigualdade de status, reciprocidade e voluntarismo, embora a última característica seja contestada. Diferentes estudos têm enfatizado esses elementos (ver, por exemplo, Hicken, 2011; Hilgers, 2011; Tomsa e Ufen, 2013).

6 Dick (2011); Kochanek (2010).

7 Halder (2004); Bjarnegard (2013b).

8 Arlegue e Coronel (2003); Teehankee (2013).

9 Ver Chhibber (2013).

10 Ver, por exemplo, Fackler (2009).

11 Para mais informações sobre a captura de Estado e das Finanças políticas, ver Kupferschmidt (2009).

12 Heywood (1997:77).

13 Bjarnegard (2013a:144 e ss.)

14 Phongpaichit e Baker (2009).

15 Mesmo em estado de "desenvolvimento", como no Japão, o *networking* por meio de grupos de apoio locais personalizados (*koenkai*) sempre tornou-se "perigosamente perto de se envolver em transações financeiras ilícitas e outras" (SGI, 2011).

16 Stubbs (2012).

17 Gomez (2012).

18 BTI (2012b).

19 Gowda e Sridharan (2012:237).

20 UNODC (2013).

21 New Indian Express 2014. Ver também Lumanauw, Sihite e Sihaloho (2013).

22 Na Indonésia, os parlamentares são até mesmo pagos pelos departamentos governamentais que lutam para ter seus orçamentos aprovados

e pelos candidatos a cargos executivos e judiciais que precisam da aprovação do parlamento. A própria Lei Bancária só foi aprovada depois do Banco Central da Indonésia ter subornado um grupo de MPs (Mietzner, 2008:241).

23 ICRW e UN Women (2012:5, 14).

24 Bjarnegard (2013b).

25 Asian Network for Free Elections (2012a). O Modelo refere-se ao art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao art. 25 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e aos documentos da União Interparlamentar, que desenvolveram algumas normas e orientações relativas à democracia, eleições e métodos de trabalho dos parlamentos.

26 Disponível em: <http://anfrel.org/wp-content/uploads/2013/04/The-Bangkok-Declaration-on-Free' and-Fair-Elections-Its-Endorsers-.pdf>.

27 Os membros são Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka.

28 Os membros da Ansa são Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã.

29 Asian Network for Free Elections (2012b). A Declaração é o resultado de um consenso alcançado por redes regionais de organizações de observação eleitoral não partidárias de todo o mundo.

30 Ver também Suri (2007:102).

31 Nas Filipinas, doações corporativas são proibidas, mas diretores executivos dessas corporações são autorizados a financiar candidatos e partidos (ver Philippine Center for Investigative Journalism, 2013).

32 Gaunder (2011:87).

33 Lee (2011).

34 Lei n. 2 sobre Partidos Políticos de 2011.

35 Lei Orgânica dos Partidos Políticos, B.E 2550, 2007.

36 Ao longo deste livro, os dólares (I$) são apresentados ao lado de valores em moedas nacionais. O dólar internacional é uma moeda internacional hipotética que leva em conta a paridade do poder de compra e, portanto, adequado para as comparações entre países. Para os países em que a paridade do poder de compra varia significativamente em relação à dos Estados Unidos (que é usado como base para a comparação),

a taxa de câmbio I$ pode ser consideravelmente diferente da taxa de câmbio nominal. Nenhuma conversão é dada para dólares norte-americanos (uma vez que este é, por padrão, o mesmo valor de I$) ou para aqueles casos em que a moeda de origem é desconhecida e uma moeda secundária, como o euro, tenha sido citada em seu lugar. Para mais informações, consultar o anexo II.

37 Times of India (2012).

38 Cupons são uma confirmação de que uma doação menor é usada, por exemplo, por donos de lojas para demonstrar sua lealdade a um partido político. A venda é frequente e não se baseia em uma pressão mais ou menos suave.

39 Republic of Indonesia (2012).

40 Irwanto (2009).

41 Philippine Center for Investigative Journalism (2010).

42 Ver Thompson (2012).

43 Ibid.

44 Icfet (2011:26).

45 Klein e Winkler (2012:117 e ss.).

46 Kompas (2010).

47 McCargo e Pathmanand (2005:70 e ss.).

48 Ibid.

49 Ferdinand (2003:65).

50 EU EOM (2008b:33).

51 Ufen (2008); Sabarini e Partogi (2013).

52 Ufen (2008).

53 Hellmann (2011:115).

54 BTI (2012a:10).

55 Mietzner (2008, 2011); Widhiarto (2011).

56 Democracy International (2011:26).

57 Radio Australia (2012).

58 Suri (2007:102).

59 Gomez (2012).

60 Ieom (2012).

61 Antara News (2012).

62 Carlson (2012:397).

63 TI Malaysia (2011); Mayberry (2013).

64 Katz e Mair (1995). Partidos de cartel estão intimamente ligados ao aparelho de Estado, distantes da sociedade, tentam afastar novos concorrentes e compartilhar os despojos de cargos. Dependência do erário pode enfraquecer os esforços para mobilizar os membros, ser injusto para os partidos da oposição e ossificar o sistema partidário.

65 NEC (2012).

66 O PLD, DPJ, PGL ou Kōmeitō, PSD, o Partido Nova Fronteira, Novo Partido Nippon e Novo Partido do Povo.

67 Carlson (2012:398). Taxas de associação também desempenham um papel para a renda no Japão, especialmente em partidos bem institucionalizados, como o Partido Comunista do Japão (Klein e Winkler, 2012:81 e ss.). Os recursos públicos têm sido ainda mais importantes para o DPJ, mas muito menos para PGL (Carlson, 2012:398).

68 Carlson (2012).

69 EU EOM (2008a:8, 19).

70 Mietzner (2007, 2008); Ufen (2008).

71 Ver a proposta da Lei de Desenvolvimento de Partido Político (Lei do Senado 3.214), que inclui um plano para criar um fundo de subsídio estatal no montante de PHP 350 milhões (I$ 13,96). Ela fornecerá dinheiro para a campanha e despesas (para educação cívica, desenvolvimento de política de investigação, recrutamento e treinamento). Ao mesmo tempo o projeto de lei limita as contribuições de pessoas físicas e pessoas jurídicas (como as empresas) e impulsiona padrões de relatório. Além disso, os subsídios estatais são dados somente se uma quantia equivalente de financiamento político tiver sido levantada das taxas de associação e contribuições voluntárias (ver "Financiamento público dos partidos políticos", Manila Times, 25 nov. 2012).

72 Saragih (2012).

73 Lei do Fundo Político, n. 10.395, 23 de julho de 2010.

74 Sirivunnabood (2013).

75 Stricter Rules Sought as Media Moguls Enter Presidential Race, Jakarta Post, 6 jul. 2013.

76 EU EOM (2008a:22).

77 Butrsripoom (2011).

78 Sihaloho (2013).

79 Welsh (2013).

80 EU EOM (2012:4).
81 COMFREL (2012:4).
82 Ibid., p. 4.
83 International Committee for Fair Elections in Taiwan (2011:24).
84 Quota Project (2014).
85 Shvedova (2005); UNDP e NDI (2011).
86 Para Bangladesh, ver Halder (2004).
87 Gaunder (2011)
88 NEC (2012).
89 UNDP e NDI (2011:28).
90 Ver, por exemplo, Zakaria (2013). O PKR acusa Ahmad Zahid Hamidi, o ministro da Administração Interna, de gastar mais do que MYR 2 milhões) (I$ 1,03 milhão) em sua campanha.
91 Anfrel (2011:50).
92 Bhaskar e Surseh (2012).
93 EU EEM (2008:22).
94 No Japão, como um exemplo do nordeste da Ásia, os partidos políticos recorrem cada vez mais a estratégias de perseguição de eleitor que têm como alvo os eleitores independentes e incluem uma abordagem midiática (Koellner, 2009).
95 Qodari (2010:123).
96 Ufen (2010). De acordo com Paath (2013), um candidato para o parlamento nacional facilmente precisa de mais de US$ 100 mil [I$ 100 mil].
97 MacRae e Putra (2009).
98 A Coreia do Sul é uma exceção a essa regra; sua Comissão Eleitoral posta os gastos dos cargos do partido em seu site.
99 IRI (2009:56).
100 Da Cunha (2012:30).
101 Wang e Kurzman (2007).
102 Anfrel (2011:54).
103 Thompson (2012).
104 Ieom (2012).
105 Icfet (2011:27).
106 Santucci e Ohman (2009:28).
107 Shrivastava (2012).

108 ADR [sem data].
109 Carter Center (2009:27).
110 Ibid., p. 30.
111 ICW (2009).
112 TI (2010:18).
113 TI Malaysia (2011).
114 Anfrel (2011:10).
115 Carter Center (2009:30). No entanto, recentemente, a Comissão começou a formular novas regulamentações que exigem que os candidatos e os partidos divulguem todas as suas finanças. Um partido, o Partido Democrático da Indonésia-Struggle, exige que seus candidatos criem contas bancárias distintas para suas campanhas (Paath e Amelia, 2013).
116 EU EOM (2012).
117 Democracy International (2011:26).
118 EU EOM (2008b:25).
119 Transparency International (2006:46).
120 Weintraub e Brown (2012:265).
121 O trabalho da Unidade de Finanças de Campanha Ad Hoc Leis de Finanças de Campanha é definido pela Resolução n. 9.616 da Comissão Eleitoral ("Instruções Gerais para a Implementação das Leis de Finanças de Campanha"), bem como algumas partes do Código Eleitoral Omnibus e da Lei Eleitoral Justa.
122 Mangahas (2013).
123 Global Integrity Report (2009).
124 Ibid.
125 Anfrel (2011:36).
126 Ohman (2012).
127 ICG (2009:21).
128 Cf. Mietzner (2011:131).
129 É bem sabido que, simultaneamente, tem havido uma tendência a alterar os sistemas eleitorais em muitos países asiáticos nos últimos anos, de modo a melhorar a institucionalização e nacionalização de partidos e a representatividade dos parlamentos e para enfraquecer elites tradicionais e o clientelismo. Reilly (2006) observou uma tendência acentuada para escolher sistemas eleitorais de membros mistos que combinam

elementos de sistemas de representação e pluralidade proporcionais. Na Coreia do Sul, Taiwan e Japão, sistemas mistos substituíram o voto único intransferível; nas Filipinas e na Tailândia eles substituíram a pluralidade ou os sistemas do tipo maioria simples (ver também Tomsa, 2013).

130 Houve recentemente outros casos de movimentos anticorrupção. Ver, por exemplo, a vitória do recém-criado Partido Aam Aadmi (Partido Common Man) nas eleições de dezembro de 2013 de Deli ou os protestos na Tailândia, Camboja e contra a política eleitoreira nas Filipinas.

131 Ver também SFD (2010).

132 Cf. Balgos, Mangahas e Casiple (2010).

133 Gowda e Sridharan (2012:237).

134 Pinto-Duschinsky (2002).

135 Os tomadores de decisão são definidos como aqueles que estão envolvidos na elaboração, alteração e adoção de políticas de financiamento, seja do executivo ou do legislativo. O foco é, portanto, mais nos tomadores de decisão do que numa instituição em particular.

CAPÍTULO 5

AMÉRICA LATINA

Juan Fernando Londoño e Daniel Zovatto *

Introdução

O DINHEIRO DESEMPENHA um papel cada vez mais importante na política da América Latina[1] como resultado do crescimento econômico recente da região, do aumento do investimento estrangeiro direto e da ascensão da classe média. Entre 2003 e 2008, por exemplo, a região passou por um crescimento médio anual do produto interno bruto (PIB) de quase 5%.[2] Testemunhou um aumento de 31% do investimento estrangeiro entre 2010 e 2011[3] e maior mobilidade social: a classe média representava 20% da população da região em 1995 e 30% em 2009.[4]

Embora a crescente importância do dinheiro na política tenha coincidido com a consolidação dos valores democráticos e instituições em toda a região, a questão continua a ser associada a escândalos de corrupção e à influência de interesses criminosos ou ilegítimos (e à incapacidade das au-

* Os autores gostariam de agradecer a Luis Alfredo Rodríguez por sua ajuda na pesquisa e escolha de material útil; Juanita Betancourt, pela sistematização das informações; Omar Darío Peña Niño, consultor e pesquisador especializado em economia política; e à equipe da América Latina e do Caribe do International Idea, que apresentou observações e contribuições.

toridades para lidar com isso) em vez de ser associada ao potencial de investir dinheiro para fortalecer as instituições democráticas e nivelar o campo de jogo político.

Vários estudos importantes examinaram o papel do dinheiro na política latino-americana nas últimas décadas.[5] Esses estudos confirmam que há uma lacuna entre as normas legais densas que existem em quase todos os países da região e o papel do dinheiro na vida política e eleitoral das democracias latino-americanas. Embora dados completos, atuais e facilmente comparáveis estejam disponíveis sobre os regulamentos de financiamento, informações práticas e quantitativas sobre os valores de financiamento (especialmente sua origem real e seu impacto na vida democrática) não estão disponíveis

A atenção à quantidade de dinheiro gasto em campanhas está aumentando na região e a questão está no topo de diversas agendas[6] de organizações da sociedade civil. Os últimos dois anos foram de protestos em massa dos cidadãos comuns em vários países em todo o continente, relacionando de perto a questão do dinheiro e política com a qualidade global da democracia e da distribuição de bem-estar. No Brasil, os cidadãos estão levando seu descontentamento com os políticos corruptos para as ruas. Esses protestos indicam claramente que os representantes políticos que não podem efetivamente tratar de temas como a compra de votos, corrupção ou limites para doações empresariais podem ser confrontados com consequências políticas ou legais severas.

Este capítulo oferece uma visão inicial da regulamentação do financiamento político e aplicação na região.

Problemas de financiamento político na América Latina

Os problemas de financiamento político na região parecem decorrer não da falta de regulamentos, mas de uma incapacidade de cumpri-los. Esse não é exclusivamente um problema de financiamento, mas característica da evolução do estado de direito na América Latina. Nem essa é uma situação unidimensional; ao contrário, resulta de uma convergência de variáveis — incluindo fatores culturais, projetos regulamentares excessivos e inadequados, incapacidade institucional e falta de mecanismos para

a fiscalização pública, política e legal — que, juntas, garantiriam um grau de conformidade adequado com as normas e uma prestação de contas verdadeira.

A solução para esse problema requer vontade política, e os órgãos de fiscalização e aplicação devem ter flexibilidade institucional adequada para cooperar com outros atores estatais envolvidos no combate ao financiamento ilícito. Os principais desafios para a compreensão e o tratamento efetivo da questão de dinheiro indesejado na política estão ligados.

O retorno total da região à democracia na década de 1990, após décadas de juntas militares em muitos dos países — e os esforços subsequentes da região para consolidar a democracia —, produziu desde então o maior progresso na regulamentação até agora. Hoje, os organismos regionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), estão cada vez mais focados na questão do dinheiro na política e na regulamentação financeira.

Falta de transparência e informação confiável

Na América Latina, a maioria dos países exige que os partidos políticos divulguem seus rendimentos a cada ano (84%) e/ou em relação a campanhas eleitorais (75%). Cerca de metade dos países tem a mesma exigência para os candidatos. A consistência dessa exigência, no entanto, contrasta com o pouco conhecimento da origem dos fundos e uma falta de discussão sobre o dinheiro em campanhas. Na prática, há também uma falta de conformidade em relação à divulgação, devido ao pouco acesso à informação pública.[7] A ausência de fontes nacionais de informações sobre os rendimentos e gastos de campanha torna difícil a análise comparativa profunda. A não divulgação de fundos torna mais provável que os partidos políticos e os candidatos excedam seus limites e facilita a corrupção política. A falta de transparência aumenta a probabilidade de impunidade ou a infiltração de fundos ilícitos, e corrói a credibilidade pública dos partidos.

No entanto, a questão do dinheiro em campanhas geralmente não é parte do debate eleitoral, exceto em certas situações (por exemplo, a infiltração de fundos internacionais ou ilícitos); os políticos tendem a alegar que os fundos do partido devem ser considerados um assunto interno.

Regulamentos mal conceituados

A região carece de normas regionais (aprovadas por acordo internacional) para o financiamento político. A Convenção Interamericana contra a Corrupção, ratificada em 1997, não inclui normas específicas para o financiamento político. O art. 5º da Carta Democrática Interamericana, assinada em 2001, afirma que os partidos políticos são cruciais para a democracia e que uma atenção especial deve ser dada aos "problemas associados com o alto custo das campanhas eleitorais e o estabelecimento de um regime equilibrado e transparente para o seu financiamento", mas não oferece nenhuma solução.

Em muitos casos, os quadros legais na América Latina incluem falhas no sistema ou são rígidos a ponto de impedir uma reforma substancial. Na maioria das vezes, devido à má concepção ou pouco entendimento de suas implicações, os regulamentos não alcançam os resultados desejados nem atacam as causas profundas do problema. Por exemplo, mesmo que os regulamentos incluam limites de doações ou gastos, são insuficientes para resolver as desigualdades eleitorais que se originam do acesso diferenciado aos recursos. E se os regulamentos são muito rigorosos e irrealistas, correm o risco de encorajar desvios.

Infiltração de financiamento ilícito

O financiamento ilícito, principalmente do tráfico de drogas, é um problema particular na região: contribui para a desestabilização dos sistemas políticos e suas instituições. Organizações ilegais têm uma posição forte, especialmente no corredor de tráfico de droga, que se estende da região andina para o México. O caso extremo é a Colômbia, onde, durante as duas últimas décadas, a falta de um quadro regulamentar adequado criou um vácuo que as organizações criminosas utilizam a seu favor. Mais tarde, a captura do Estado por grupos paramilitares em algumas áreas do país tornou difícil evitar que esses grupos financiem campanhas políticas ou que os políticos financiem indiretamente atividades desses grupos em razão de sua influência local. Na medida em que o tráfico de drogas existe em outros países da região, a infiltração de dinheiro associada a esse comércio ilegal na vida política e nos processos eleitorais tornou-se um risco generalizado.[8]

Ausência de fortes órgãos de fiscalização e aplicação

Em toda a região, é claro que há uma lacuna entre a existência de regulamentos e o grau em que eles são efetivamente aplicados.[9] A falta de aplicação tem suas raízes em uma escassez de fortes instituições de fiscalização e aplicação. Caso as instituições de monitoramento não consigam criar normas e orientações para a elaboração de relatórios e, em seguida, nem sequer avaliar corretamente os relatórios que recebam, isso põe em causa sua capacidade de fazer cumprir as normas sobre os partidos e candidatos. Até certo ponto, isso é causado pela falta de recursos e de pessoal, o que torna difícil detectar adequadamente as violações.

O principal problema relacionado com a falta de fiscalização na região pode ser provavelmente atribuído a uma total falta de vontade política de resolver a questão do financiamento, especialmente no que diz respeito ao financiamento ilícito disponível aos políticos (frequentemente bastante considerável). Assim, para além da sua falta de recursos, os órgãos de aplicação carecem de independência e mandato legal para fazer seu trabalho: eles têm a tarefa de controlar os mesmos atores que lhes concedem seus poderes, o que os deslegitima. Portanto, poucas sanções são impostas na região por violações do regulamento sobre financiamento. Quando os infratores não são punidos, uma sensação de impunidade prevalece e, por sua vez, torna-se um incentivo para que outros possam também violar regulamentos. A impunidade, em última análise, põe em risco a credibilidade da regulamentação do financiamento político.

Fontes de renda para partidos políticos e candidatos

Proibições de contribuição

Países latino-americanos têm um extenso repertório de proibições de contribuições, especialmente doações a candidatos. Uma das proibições mais utilizadas refere-se a doações estrangeiras a partidos e candidatos (88% dos países proíbem doações estrangeiras a partidos, e 77% aos candidatos). A América Latina tem uma longa história de intervenções estrangeiras, e essas proibições procuram evitar interferência indevida por interesses estrangeiros na vida de-

mocrática dos países. Foi descoberto que as empresas e governos estrangeiros estão fazendo doações a partidos políticos e candidatos em toda a região, do sul da Argentina ao norte do México. Por exemplo, há um fluxo constante de fundos do exterior para a Nicarágua para financiar a política.[10] Os ex-presidentes Enrique Bolaños (2002-07) e Arnoldo Alemán (1997-2002) foram ambos acusados de receber doações de bancos de Taiwan para suas campanhas eleitorais.[11] No Equador, o ex-presidente Lucio Gutiérrez e os líderes de seu partido político admitiram aceitar US$ 15 mil de Taiwan para as eleições de 2002.[12]

Na Venezuela, o governo atual (que é acusado de financiamento de campanhas e partidos políticos em outros países da região) acusou a oposição de receber financiamento estrangeiro, especialmente de organizações que promovem a democracia. Como resultado, o governo aprovou a Lei de Defesa da Soberania Política e Autodeterminação Nacional,[13] que proíbe organizações com objetivos políticos (ou seja, partidos políticos) e organizações que defendem direitos políticos de receber doações estrangeiras.

No entanto, "a assistência estrangeira à democracia" é geralmente permitida. Os exemplos mais significativos de financiamento internacional autorizado são os fundos de assistência técnica que várias organizações e países desembolsam como uma forma de cooperação, por meio de organizações tais como as bases do partido alemão, o Instituto Republicano Internacional, o Instituto Democrático Nacional para Assuntos Internacionais e o International Idea, que se dedicam a apoiar partidos políticos ou sistemas de partidos políticos.

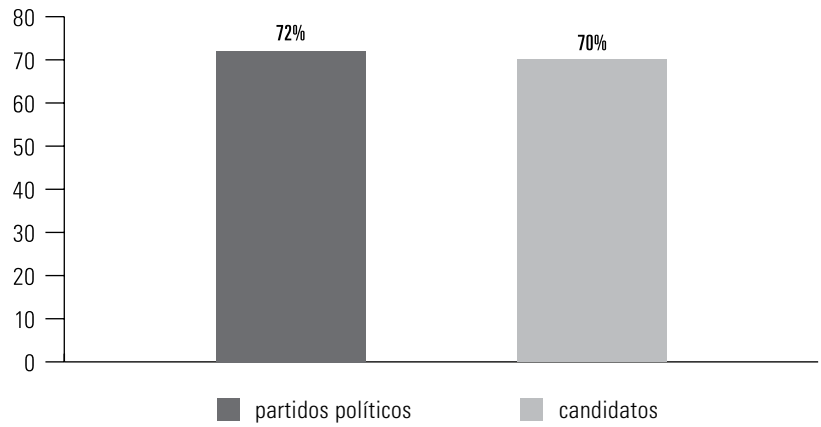
Os países da região também proíbem amplamente contribuições de empresas contratadas pelo governo. As doações de empresas que têm contratos com o governo ou de economia mista são proibidas em 67% dos países aos partidos, e em 72% dos países aos candidatos. Essas proibições são destinadas a evitar conflitos de interesses, garantir a imparcialidade em funções públicas, evitar a corrupção e manter a neutralidade do Estado. No entanto, as relações entre empresas do governo e financiamento político persistem; esses tipos de empresas podem ter uma participação financeira nos resultados eleitorais.[14] O desafio em designar organizações ou indivíduos como "doadores indesejados" é determinar se as proibições irão apenas tornar essas relações ainda mais obscuras. Na prática, são detectados muitos casos de violação desse regulamento. Em um caso do Brasil, em 2011, a mídia

noticiou uma doação de R$ 4.600 mil (I $ 2,5 milhões)[15] da construtora Andrade Gutiérrez (a terceira maior contratada do governo, que possuía contratos que totalizavam R$ 393,2 milhões [I$ 209,9 milhões]) ao Partido dos Trabalhadores.[16]

Uma alta porcentagem de países da região também proíbe doações anônimas: 72% dos países aos partidos, e 70% aos candidatos. Essas doações são proibidas devido ao princípio de que os eleitores têm o direito de saber quais os interesses que um partido ou candidato representa, revelando as origens de seus fundos, incluindo sua legalidade. Sem proibições ou limites de doações anônimas, a inserção de dinheiro ilícito no sistema ou a lavagem de dinheiro torna-se mais fácil. O Chile possui um mecanismo único conhecido como "contribuições reservadas", que exige que contribuições anônimas de empresas a um partido sejam canalizadas por meio do Serviço Eleitoral Chileno, que, em seguida, entrega as contribuições ao partido sem revelar a fonte de seus fundos.[17] Com esse mecanismo, no qual o Serviço Eleitoral torna-se um intermediário de fato entre o receptor e o doador, as contribuições podem ser monitoradas e intercâmbios potencialmente corruptos podem ser sufocados — respeitando-se o anonimato.

FIGURA 5.1

Percentual de Estados da América Latina que proíbem doações anônimas a partidos políticos e candidatos



Fonte: International Idea. Este gráfico é baseado em dados coletados até fevereiro de 2014. Os dados são continuamente atualizados no Banco de Dados de Financiamento Político do International IDEA. Disponível em: <www.idea.int/ political-finance/question.cfm?field=292&region=19>.

Fontes privadas de renda

Contribuições dos membros do partido

Países latino-americanos têm, geralmente, um cenário partidário fragmentado, e muitos partidos da região só surgiram durante ou depois da transição geral da região para a democracia na década de 1990.

Por isso, é muito difícil encontrar partidos que se organizaram nas linhas dos partidos de massa europeus mais estabelecidos e tradicionais, que (em grande parte) eram dependentes da lealdade ou taxas de filiação de seus membros. As taxas de filiação são uma fonte de renda em decadência para partidos ao redor do mundo; grandes doações privadas ou empresariais e o financiamento público são cada vez mais importantes. Esta tendência global pode ser observada no contexto da América Latina, onde os partidos políticos são, em muitos aspectos, mais semelhantes aos dos Estados Unidos da América (EUA) do que às suas contrapartes na Europa.

Partidos altamente centralizados também estão em declínio na América Latina e estão sendo substituídos por partidos que são mais frouxamente estruturados e operam informalmente. Essa tendência afeta a capacidade dos partidos de recolher taxas de filiação, que são normalmente baseadas em filiação oficial.[18]

A Frente Ampla no Uruguai exige o pagamento de taxas de filiação antes que os membros possam participar de eleições internas para a liderança nacional do partido.[19] Contudo, o Brasil proíbe taxas obrigatórias; uma decisão judicial considerou que os encargos de cobrança ameaçariam os salários dos membros do partido, especialmente aqueles que trabalham no setor público.[20]

A falta de financiamento de membros do partido também pode ser atribuída à redução da identificação partidária que ocorre em grande parte da região. Essa tendência é ligada a uma falta de confiança do público em partidos, conforme contemplado em várias pesquisas de opinião e estudos.[21] Outra razão pode ser o fracasso dos partidos em motivar seus membros.[22]

Indiscutivelmente, o valor das contribuições dos membros reside menos no valor doado, que na maioria dos casos não é muito elevado, do que no sentido da concessão que dá aos membros do partido. Se os membros contribuem com o seu próprio dinheiro, eles podem exigir melhor a responsabilização da liderança do partido na administração, nas finanças e na gestão política. Os par-

tidos devem, portanto, implementar estratégias para aumentar a transparência e os incentivos para os membros por meio de uma compensação positiva,[23] devendo ter uma infraestrutura adequada para lidar com as doações.[24]

Pequenas doações, vendas e contribuições em espécie

A obtenção de pequenas doações é sem dúvida a fórmula mais aceita para contribuições de financiamento político, porque impede que grandes doadores ganhem influência excessiva sobre um partido ou candidato. Evitar essa influência justifica a fixação de limites máximos de doações; 83% dos países da região limitam o valor que um único doador pode conceder a um partido ao longo de um determinado período de tempo (não em relação a uma eleição específica). No entanto, apenas 50% dos países limitam o valor que um doador pode conceder a um candidato.

Outro tipo de renda é a pequena quantidade de dinheiro que os partidos recebem para a venda de artigos e materiais, por exemplo, materiais relacionados à campanha. Outras formas inovadoras de permitir que indivíduos de meios econômicos limitados contribuam financeiramente para os partidos políticos e campanhas eleitorais incluem contribuições em espécie de agricultores e doações de obras de arte. O presidente boliviano Evo Morales recebeu doações de coca e *chuno* (batatas liofilizadas) de agricultores e organizações de base para sua campanha de 2009.[25] Os principais candidatos da campanha presidencial colombiana de 2002 — Álvaro Uribe, Horacio Serpa e Noemí Sanín — venderam produtos com slogans de campanha para arrecadar pequenas quantias de dinheiro. Uma pessoa que administrava uma loja para a campanha de Uribe arrecadou 300 milhões de pesos colombianos (COP) (I$ 218.000) em apenas dois meses.[26]

É difícil medir a importância exata de pequenas doações para o processo eleitoral em geral ou para uma determinada campanha. Uma vez que todos os partidos utilizam esses métodos inovadores de captação de recursos, especialmente em épocas eleitorais, seus efeitos não devem ser subestimados.

Grandes doações

Embora alguns países procurem limitar o tamanho das doações, a fim de evitar a influência indevida por poucos na política, limites máximos de doações

relacionados com as eleições são encontrados em apenas cinco países (Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Paraguai). Note-se que, para os políticos, grandes doações representam uma economia de escala, pois exigem menos esforços de recolhimento. O outro lado da moeda, como mencionado, é o poder que os doadores adquirem quando a sobrevivência política de um candidato depende deles.

Grandes doadores privados muitas vezes contribuem para vários grupos políticos. No Chile, as empresas das famílias Luksics, Mattes e Saiehs contribuem para quase todos os partidos, exceto o Partido Comunista, o que pode ser visto tanto como uma estratégia de diversificação financeira (para manter a influência independentemente de quem vencer) quanto uma de filantropia democrática.[27] Em muitos casos, as empresas preferem não revelar suas "preferências" políticas. Em uma pesquisa com 151 empresários, 54% disseram que tinham feito contribuições em espécie, em vez de doações em dinheiro, pois são mais difíceis de encontrar e identificar.[28] Apenas 56% das empresas registram essas doações em sua contabilidade financeira, o que torna impossível comparar informações de doadores e receptores.

Na medida em que os indivíduos financiam suas próprias campanhas, o peso do partido nas decisões é diluído, mesmo quando o candidato obtém o cargo.

Grupos da sociedade civil na América Latina estão, no entanto, prestando cada vez mais atenção a essas questões. Um representante de uma organização não governamental no Panamá, ao discutir as contribuições do doador condenado David Murcia,[29] afirmou que: "A liberdade e a democracia têm um custo; ou nós, os cidadãos, pagamos, ou Murcia paga. Se nós pagamos, seremos os mestres da nossa liberdade e democracia. Se Murcia paga, ele será o mestre de nossa liberdade e democracia".[30]

Ao contrário de pequenas doações, que são muitas vezes vistas como politicamente corretas, mas exigem um grande esforço logístico, grandes doações são vistas como falta da mesma legitimidade e baseadas no pragmatismo político. Alega-se frequentemente que o problema com grandes doações não é o seu tamanho, mas sua frequente falta de transparência. Futuros esforços para controlá-las, portanto, devem se concentrar em sua transparência e nas informações acessíveis ao público.

Fundos de líderes partidários

Há uma tradição marcadamente personalista na política latino-americana, e o líder forte, populista, antagônico e caudilho tem sido uma figura-chave durante os períodos populistas da história. Embora um número de milionários participe da política regional e nacional, alguns partidos dependem do financiamento de seus principais líderes. Dois exemplos dessa dependência são encontrados no México e na Colômbia. No México, o ex-vice-presidente Vicente Fox foi chamado de "ativo financeiro"[31] do partido político Acción Nacional. Na Colômbia, a maior parte dos COP 1,76 bilhão (I$ 1,28 milhões) coletados pela Colômbia Democrática em 2006 vieram de um empréstimo que os candidatos e líderes partidários, Mario Uribe e José Gonzalo Gutiérrez, tiveram que garantir com seus próprios bens pessoais.[32] No entanto, a influência de líderes partidários geralmente ocorre mais por seu carisma e talento políticos do que pelo dinheiro com que eles contribuem para o partido.

Fundos próprios dos candidatos

A contribuição financeira pessoal de um candidato é distinta de sua capacidade de captação de recursos, que está vinculada, principalmente, às suas perspectivas de vitória. Esta seção discute o uso de fundos pessoais dos candidatos em campanhas eleitorais. Enquanto os líderes dos partidos em geral desempenham um papel pequeno no financiamento dos partidos, muitos candidatos em todos os níveis eleitorais (mas especialmente em nível local) financiam suas próprias campanhas.[33] Essa prática ressalta a natureza pessoal da política e a fragilidade institucional dos partidos. Na medida em que os indivíduos financiam suas próprias campanhas, o peso do partido nas decisões é diluído, mesmo quando o candidato obtém o cargo.

Quanto dinheiro os candidatos devem ser autorizados a contribuir para a política é uma questão que não parece ter sido resolvida em toda a região. Um exemplo significativo do uso de recursos pessoais de candidatos é encontrado na Argentina, onde vários partidos dependem das fortunas de seus candidatos. Durante as eleições locais de 2009, o candidato Francisco Narváez, do PRO (Propuesta Republicana), disse: "A campanha custa muito dinheiro, que é todo meu".[34] Países como a Colômbia isentam os candidatos, exceto em campanhas presidenciais, de respeitar os limites de doações, embora eles

sejam obrigados a respeitar os limites máximos totais sobre gastos estabelecidos para as diversas campanhas.

Na Colômbia, dois terços do financiamento de COP 362 bilhões (I$ 262,6 milhões) para campanhas regionais em 2011 vieram dos candidatos e seus parentes.[35] Na Costa Rica, o principal candidato e líder do Partido Movimiento Libertario, Otto Guevara, colocou sua fortuna pessoal a serviço do partido, e chegou a hipotecar sua casa para arrecadar dinheiro para a campanha.[36] Esse exemplo sugere os benefícios financeiros potenciais advindos da política, na medida em que um político está disposto a correr o risco de falência pessoal. Nesse, como em outros casos, não existe uma linha clara entre contribuições do líder do partido e dos candidatos, uma vez que Guevara era líder e candidato. Um caso no Chile demonstra a importância de contribuições pessoais dos candidatos. Entre as campanhas de 2005-06 e 2009-10, as contribuições pessoais dos candidatos aumentaram de 3,4% para 9% do total dos fundos de campanha, enquanto as contribuições privadas aumentaram de 50% para 59% e o financiamento público aumentou de 13,6% para 16%.[37]

Além de capacidade escassa dos partidos de contribuir para as campanhas dos candidatos, há a impossibilidade de exigir a prestação de contas adequada. O candidato constrói seu próprio capital político através da proximidade com os eleitores, o que torna difícil a influência do partido. Isso significa que as perspectivas eleitorais são em grande parte ligadas à própria capacidade financeira do candidato, que atua como uma barreira ao acesso e, no pior dos casos, torna a política mais elitista e oligárquica. Esse é um problema não só para a igualdade eleitoral, mas também para a participação de certos grupos na política, particularmente as mulheres, cujo acesso a grandes quantidades de dinheiro muitas vezes é mais limitado.

Fundos de funcionários eleitos

Uma forma alternativa de renda para os partidos é a taxa de filiação, quer através de pagamentos obrigatórios ou deduções dos salários daqueles que representam o partido em cargos públicos ou cargos eleitos. Embora essa prática seja geralmente proibida em toda a região, vários países ainda a utilizam. Na Argentina, o partido União Cívica Radical na região da capital mantém informações sobre os rendimentos do partido, que são publicadas em seu site oficial. Os números de 2008 a 2012 indicam que taxas de filiação ou des-

contos em folha dos membros de partido que trabalham como funcionários públicos representam cerca de 40% dos rendimentos do partido, enquanto as taxas de filiação representaram cerca de 20%. Gustavo Torrico, um parlamentar do Movimento em Direção ao Socialismo na Bolívia, disse que as contribuições para o partido dependem da renda mensal, e que, nas últimas duas eleições, os parlamentares contribuíram com 40% dos dois últimos salários que receberam antes da eleição.[38]

Alguns países também proibiram os partidos de solicitar taxas de filiação ou descontos em folha de membros do partido que trabalham como funcionários públicos. No Brasil, por exemplo, a Resolução nº 22.025 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinou o desconto em folha obrigatório como ilegal e inconstitucional.[39]

Dinheiro ilícito

A infiltração de dinheiro ilícito no sistema financeiro e político coloca sérios desafios para as democracias latino-americanas. Pela aceitação por parte de partidos e candidatos de dinheiro sujo, os financiadores podem desenvolver uma relação de "credor" com o receptor, na qual o partido ou candidato tornar-se "propriedade" do doador em um sentido. Os financiadores, por exemplo, podem pressionar um partido para instalar um candidato que irá satisfazer suas demandas.

O nível de infiltração de dinheiro sujo nas economias nacionais está atingindo proporções substanciais do PIB global, especialmente no México e na Colômbia. No México, o crime organizado supostamente infiltrou-se em 77% do PIB dos setores econômicos formais; na Guatemala, o problema é ainda maior, 82%.[40] No México, a lavagem de dinheiro totaliza atualmente entre US$ 10 bilhões e US$ 12 bilhões por ano, no entanto, é apenas ilegal em três estados do país.[41] Os traficantes de narcóticos e atores envolvidos no crime organizado no México são conhecidos por se infiltrarem em governos locais por meio do financiamento de campanhas para prefeito ou subornos.

Na Colômbia, o negócio de tráfico de cocaína em 2008 movimentou aproximadamente COP 13,6 bilhões (I$ 9,87 milhões), o equivalente a 2,3% do PIB do país.[42] A Colômbia sofreu graves escândalos de políticos que interagem com grupos paramilitares e recebem dinheiro do tráfico de drogas.[43] O infame narcotraficante Pablo Escobar criou seu próprio partido político,

a fim de entrar na arena política.[44] Enquanto alguns especialistas consideram a Colômbia uma história de sucesso no combate ao financiamento ilícito do tráfico de drogas na política em razão de suas sentenças eficazes e reformas específicas para resolver o problema, o país está sendo cada vez mais criticado por sua falta de ação.[45]

O problema na América Latina é agravado pelo fato de que escândalos envolvendo dinheiro ilícito raramente são investigados, e os políticos que aceitam dinheiro do tráfico de drogas muitas vezes não são sancionados. Na Argentina, houve numerosos escândalos envolvendo candidatos, alguns dos quais foram investigados, mas nenhum resultou em sanções. No caso do Cartel de Médicos, a Câmara Nacional Eleitoral exigiu que os juízes eleitorais proferissem decisões sobre os casos de financiamento ilícito.[46] Longe de serem exceção, no entanto, esses atrasos parecem ser a regra, com um atraso médio de 14 anos nas sentenças para crimes cometidos por políticos.[47]

As autoridades eleitorais da região desempenham um papel secundário na investigação destes tipos de crimes, que ficam geralmente a cargo de procuradorias gerais ou ministérios públicos. Portanto, uma maior coordenação entre os órgãos de gestão eleitoral (OGE) e promotores de justiça tem sido sugerida como uma forma de conter a influência do dinheiro ilícito.[48] Especialistas também recomendam a execução dos quatro pilares da Convenção de Palermo e as recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional[49] sobre Lavagem de Dinheiro.[50]

Uma vez que a influência do dinheiro de drogas ilícitas no financiamento político na América Latina possui raízes profundas no crime organizado, o problema não pode ser separado da abordagem das questões mais amplas relacionadas a redes criminosas e suas atividades.

Limites de contribuições

Vários países, como Argentina, Bolívia, Equador, Guatemala, Peru e Uruguai, limitam contribuições a partidos políticos em período fora de campanha. Enquanto isso, 61% dos países impõem limites a doações a partidos políticos (e 50% limitam doações a candidatos) durante o período de campanha eleitoral. Esses limites procuram evitar a influência indevida por certos doadores e asseguram a participação mais igualitária na vida política. São extremamente

difíceis de aplicar, especialmente em razão de doações em espécie que não são geralmente registradas.

Limites de financiamento são continuamente ultrapassados em toda a região; alguns argumentam que tais limites encorajam práticas contábeis "patologicamente criativas" e mecanismos para contornar os regulamentos.[51] No México, uma organização cívica recolhia fundos que excediam o limite máximo de doação, que foram então usados para pagar publicidade em apoio a Vicente Fox;[52] sanções foram finalmente aplicadas nesse caso.[53]

Financiamento público

Financiamento público direto

Uma maneira de combater a corrupção potencial resultante de contribuições privadas é fornecer financiamento público direto. No geral, a introdução do financiamento público em 88% da região parece ter ajudado a criar uma competição política mais equitativa. O dinheiro público também fortalece a solidez institucional e é, pelo menos em teoria, importante para permitir que os políticos do sexo feminino participem do processo político, uma vez que dá aos candidatos um montante mínimo de financiamento, independentemente do sexo, para ajudar a nivelar o campo de jogo. No entanto, essas alterações não parecem ter conduzido a uma redução na corrupção percebida na região.[54]

O fato de que 88% dos países da região legalmente prescrevem o financiamento público direto reflete sua importância para o financiamento dos partidos, embora, como será discutido, seu peso nas finanças reais dos partidos ainda não tenha sido determinado. O financiamento público foi introduzido desde o início nesta região, começando com o Uruguai (1928). Depois disso, seguiram Costa Rica (1949), Argentina (indireto em 1957 e direto em 1961) e Peru (direto em 1966 e indireto em 2003). A Nicarágua introduziu-o em 1974 e o México, em 1977. A propagação posterior da democracia habilitou outros países a introduzir tais regulamentos: Equador, em 1978; Honduras, em 1981; El Salvador, em 1983; Colômbia e Guatemala, em 1985; Paraguai, em 1990; Brasil, em 1995; e Panamá e República Dominicana, em 1997. Os casos da Venezuela e Bolívia são atí-

picos, porque após introduzir o financiamento público em 1973 e 1997, respectivamente, os dois países o eliminaram posteriormente, Venezuela, em 1999, e Bolívia, em 2008.[55]

Embora o financiamento público seja muitas vezes necessário para a sobrevivência dos partidos, pode por vezes torná-los muito dependentes do Estado, ao passo que a captação de recursos dentro da sociedade permite manter canais de comunicação com os cidadãos. Embora haja pouca informação comparativa sobre o financiamento privado, há evidências da crescente importância do financiamento público, como a porcentagem dos rendimentos totais de partidos e candidatos.

TABELA 5.1

Dependência pelos partidos do financiamento público na América Latina, por país

País	Ano/eleição	Dependência em relação ao financiamento público (%)
Argentina	2003 (presidencial)	44
	2007 (presidencial)	36
	2009 (legislativa)	23
	2010 (presidencial)	60
Chile	n/a	16-20
Colômbia	2006 (presidencial)	89
Costa Rica	2010 (presidencial)	33
República Dominicana	2000	58
Guatemala	2011 (presidencial)	12[56]
Honduras	1997	10
México	2012 (presidencial)	95
Nicarágua	2006 (presidencial)	51
Panamá	1999	30
Uruguai	2009 (presidencial)	80

Fonte: Bértoa, Molenaar, Piccio e Rashkova (2014).

A tabela 5.1 mostra que a dependência em relação ao financiamento público varia significativamente entre os países, sendo marginal em Honduras e na Guatemala e dominando os rendimentos de campanha de partido na Colômbia e no México.

Se o financiamento público é importante para a igualdade e solidez institucional, há um dilema entre concedê-lo a todos e recompensar aqueles que ganham o apoio dos eleitores. Grandes partidos em geral acreditam que a fórmula mais justa é recompensar o desempenho eleitoral, enquanto os pequenos partidos acreditam que a distribuição igualitária é a abordagem ideal.

Um bom exemplo de igualdade de desembolso de fundos públicos é a Colômbia, onde a introdução de desembolso antecipado em 2006 deu a todos os candidatos que atenderam aos critérios legais a mesma quantidade de dinheiro público para suas campanhas, o que significa que o desempenho na eleição dependeria mais das habilidades dos candidatos e menos dos recursos obtidos.[57] Essa mudança, combinada com limites máximos para as despesas totais e as contribuições individuais, nivelou significativamente o campo de jogo.

Os partidos da Costa Rica, por outro lado, sofrem a incerteza de financiamento por meio de títulos da dívida pública. Isso levou alguns partidos a recorrer à obtenção de garantias bancárias, calculadas com base em pesquisas, o que significava que os partidos que tinham uma presença mais baixa nas pesquisas eleitorais recebiam menos recursos. No entanto, alguns partidos fizeram acordos de risco, assumindo que eles iriam receber um número maior de votos do que realmente mostraram as pesquisas e que isso lhes permitia obter grandes quantidades de fundos públicos, que eles poderiam usar mais tarde para pagar a dívida.[58]

O momento do desembolso de fundos é um desafio, pois faz toda a diferença quando se trata de oportunidades reais de competição. Na Colômbia, o sistema baseado em voto desembolsa fundos públicos meses depois da eleição com base no número de votos obtidos, potencialmente deixando os partidos com poucos recursos para a campanha. Na Costa Rica, os partidos se queixaram de que a falta de orientação das autoridades eleitorais levou-os a apresentar relatórios financeiros incorretos, o que interrompeu seus pagamentos do OGE.[59]

Há também exemplos de uso indevido de fundos públicos, falta de orçamentos estaduais suficientes ou subsídios que não estão sendo pagos devido

a uma falta de vontade pública ou executiva. No Peru, mesmo que não haja uma provisão para o financiamento público, os partidos políticos não recebem quaisquer fundos públicos na prática, devido à natureza discricionária da disposição, já que o desembolso de fundos está sujeito a considerações orçamentárias e decisões do Poder Executivo. Esse órgão, normalmente, considera politicamente caro autorizar desembolsos para partidos políticos, que sofrem de baixa credibilidade pública. Alguns líderes do partido também resistem a aceitar tais recursos por medo de pressões internas do partido. A falta de cumprimento da norma levou a OEA a recomendar a "regularização do financiamento público, assegurando a entrega sob a alegação de que a dívida com os partidos ajuda a garantir que eles tenham os recursos e as condições necessários para participar das eleições".[60]

Alguns países possuem formas especiais de financiamento público. Todos os partidos chilenos recebem contribuições públicas, e alguns recebem indenizações adicionais por parte do Estado para os crimes cometidos durante a ditadura. Indenizações ao Partido Comunista de bens e dinheiro em 2008 e 2010 ascenderam a um total de cerca de US$ 10 milhões.[61]

Financiamento público e igualdade de gênero

A igualdade de gênero político continua a ser um objetivo distante na maioria dos países latino-americanos. Para alterar isso, cerca de um terço dos países da região introduziram uma reserva de recursos públicos para promover a igualdade de gênero entre os candidatos ou dentro dos partidos, o que é uma percentagem mais elevada do que no resto do mundo.

Esses recursos financeiros são projetados para nivelar o campo de jogo e para que as mulheres possam participar com êxito das eleições. Um estudo brasileiro, comparando os rendimentos dos candidatos do sexo masculino e feminino, constatou que, nas eleições de 2006 para deputados estaduais, as mulheres apresentaram taxas de captação de recursos mais baixas do que os homens em todas as áreas, exceto em "doações individuais". Também nesse ano, na eleição para deputados federais, as mulheres não tiveram taxas mais altas de quaisquer fontes; elas só receberam uma quantidade igual de fundos "das comissões". Em 2010, as diferenças nas taxas aumentaram em todas as categorias de financiamento, e as mulheres não tiveram taxas mais altas do que os homens no financiamento de qualquer fonte.[62] O desequilíbrio entre

o acesso dos candidatos e candidatas a recursos financeiros e aos meios de comunicação será discutido mais adiante.

Na Costa Rica, os partidos devem apresentar um certificado de utilização igualitária de recursos de treinamento para ambos os sexos; caso contrário, os gastos não podem ser cobertos por fundos públicos. Em Honduras, os partidos são obrigados a desenvolver uma política de não discriminação em função do sexo e apresentá-la às autoridades eleitorais; caso não o façam, podem ser multados em 5% dos fundos públicos que recebem. No Brasil, 5% de fundos públicos devem ser utilizados para promover a participação das mulheres. Na Colômbia, 15% dos fundos públicos recebidos pelos partidos devem ser direcionados para atividades que incluam a promoção da participação das mulheres.

No México, cada partido deve dedicar 2% de seus fundos anualmente para promover a liderança das mulheres. Por fim, o Panamá estabelece que 10% dos recursos destinados a educação e formação cívica devem ser gastos em educação para as mulheres.[63] Em 2009, o Brasil apresentou um novo mecanismo — a reserva de uma porcentagem dos *slots* de publicidade gratuita na mídia para candidatos do sexo feminino.[64]

Alguns partidos políticos conceberam medidas para resolver o déficit de financiamento às candidatas. Na Costa Rica, o regulamento interno do Partido Liberación Nacional e do Partido Acción Ciudadana inclui provisões para a reserva de fundos para a formação de gênero, algumas das quais são mais ambiciosas do que aquelas exigidas por lei. Em El Salvador, em 2007, as candidatas da Frente Farabundo Marti de Liberación Nacional organizaram uma estratégia de captação de recursos para promover candidaturas de mulheres. No Panamá, a Associação dos Parlamentares e ex-parlamentares realiza treinamento para fortalecer a capacidade das candidatas de arrecadar e ter acesso a fundos.

Há pouca análise da eficácia dessas medidas, porque muitas são recentes. No entanto, um estudo realizado no México concluiu que "2% dos fundos públicos alocados para as mulheres estão se transformando, como a conformidade com as quotas, em uma prática de simulação e uma questão de mera retórica".[65] Como não existem regras claras sobre o uso desses recursos, eles estão muitas vezes sendo utilizados para outros fins, e quando são usados para atividades relacionadas com as mulheres, a fiscalização não é completa.[66] Em todo o caso, a combinação de quotas de gênero e financiamento público in-

dica que alguns países têm a vontade política de promover melhores níveis de inclusão e igualdade para as mulheres na política, embora ainda haja muito a ser feito.

Financiamento público indireto — a importância do acesso aos meios de comunicação

No geral, 78% dos países da região possuem provisões para algum tipo de financiamento público indireto, enquanto 22% não possuem nenhum ou o eliminaram (Bolívia, Guatemala, Panamá e Paraguai, compreendendo o último grupo). Dos países que fornecem financiamento público indireto, todos, exceto Costa Rica, Honduras e Venezuela, têm disposições relacionadas com o acesso subsidiado à mídia. Com o aumento dos custos de campanha, o acesso à mídia é sem dúvida um dos mais importantes subsídios para partidos e candidatos.

Há duas formas de acesso subsidiado à mídia. A primeira fornece *slots* livres para os partidos; nem o Estado nem os partidos devem pagar pelos *slots*, porque eles são uma obrigação legal. A segunda envolve *slots* públicos pagos com fundos do governo, como no México. Em alguns países, como a República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Panamá, o livre acesso só se aplica à mídia estatal. Os outros países usam um sistema de espaços livres em ambos os meios de comunicação públicos e privados. Na Argentina, Equador e México, a compra de tempo de publicidade adicional é proibida.

Uma questão controversa relacionada com o acesso à mídia é o mecanismo para a alocação de tempo no ar e *slots* livres. No Brasil, houve um debate sobre a alocação de publicidade gratuita nos meios de comunicação com base no número de cadeiras no Congresso. O candidato a governador do Paraná, Avanilson Araújo (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado, PSTU), alegou que tinha 50 segundos durante os três dias da semana, enquanto outros candidatos, como Beto Richa (Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB) e Omar Dias (Partido Democrático Trabalhista, PDT), tinham seis minutos.[67]

A combinação de quotas de gênero e financiamento público indica que alguns países têm a vontade política de promover melhores níveis de inclusão e igualdade para as mulheres na política, embora ainda haja muito a ser feito.

Outra questão relacionada com o acesso aos *slots* de mídia é o espaço ou tempo no ar que os meios de comunicação concedem aos partidos políticos e candidatos. Em muitos casos, os meios de comunicação estão ligados a grupos empresariais fortes, com grandes interesses econômicos. Essa relação entre a mídia e os políticos tende a ser controversa, em razão de preconceitos em relação a certos candidatos em um esforço de bajulação. No Uruguai, os três canais de televisão privados são propriedade de um consórcio de família que oferece descontos de até 95% da taxa usual para partidos e candidatos. Outra abordagem é que os partidos e os candidatos não têm que pagar nada e o custo é considerado uma contribuição de campanha.[68]

Na Guatemala, "a TV aberta foi monopolizada por mais de uma década por um operador privado, o empresário Remigio Ángel González".[69] Esse monopólio deu a ele uma considerável influência política. Durante a campanha presidencial de 1999, González colocou todo o poder do seu monopólio a serviço da campanha do candidato afinal vencedor, Alfonso Portillo, e recebeu cargos públicos para parentes em troca.[70]

Esses casos inevitavelmente levam à reflexão sobre a relação entre os partidos e os meios de comunicação, e ressaltam a dependência mútua complicada entre a mídia e os políticos. Outro problema é o uso indevido da publicidade oficial para propaganda política, que será discutido na seção sobre os abusos de recursos governamentais.

Acesso à mídia e gênero

É particularmente útil analisar o acesso à mídia a partir de uma perspectiva de gênero, já que isso poderia lançar luz sobre modelos alternativos, com perspectiva de gênero para o fornecimento de acesso à mídia mediante financiamento público. Estudos de gênero especializados das eleições de 2006 e 2010 no Peru indicam uma disparidade de gênero entre a cobertura da mídia e os gastos com acesso à mídia. Com uma quota de 30% de gênero no Peru, pode-se supor que a cobertura da mídia de candidatos do sexo feminino corresponderia minimamente a essa proporção. Não foi o caso, e a cobertura variou significativamente dependendo do tipo de mídia. Nas eleições de 2006, a cobertura de candidatas (no distrito eleitoral de Lima) foi de 19% na mídia impressa, 22% na televisão e 26% no rádio.[71] Em média, entre os candidatos,

estudados no distrito de Lima, os candidatos do sexo masculino gastaram 4,6 vezes mais do que em publicidade os candidatos do sexo feminino. A compra de publicidade por mulheres foi de 19% em mídia impressa, 12% no rádio e apenas 4% na televisão.[72] Para as eleições de 2010, houve um avanço considerável em termos de anúncios de mídia na televisão para as mulheres, já que elas compraram 32% dos anúncios de TV. Em gastos com publicidade em todos os meios, no entanto, as mulheres representavam apenas 20%.[73]

Um estudo[74] recente de monitoramento da mídia durante as campanhas presidenciais e/ou legislativas em nove países da região[75] observou que, apesar dos progressos na forma como as notícias relacionadas com o gênero são cobertas, ainda há desigualdade na cobertura das mulheres e em questões de gênero. Meios de comunicação públicos, em particular, não satisfizeram os objetivos de pluralismo e inclusão de gênero.

A cobertura de candidatos do sexo feminino para as câmaras baixas do parlamento foi menor do que o percentual de mulheres nas listas eleitorais em todos os países, exceto no Chile (que tinha 18% de cobertura e 16% de candidatos do sexo feminino). Na cobertura de candidatos para a Câmara Alta, o percentual de cobertura ultrapassou o percentual de candidatos do sexo feminino em apenas dois dos quatro países. Na República Dominicana, 12% dos candidatos eram mulheres, e receberam 36% da cobertura, enquanto na Colômbia as mulheres representavam 19% dos candidatos e receberam 23% de cobertura.[76]

Na Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, Guatemala e Peru, a cobertura das questões de gênero na mídia estatal foi menor do que na mídia privada. A cobertura de candidatas para as câmaras baixas nos meios de comunicação estatais na Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala e Peru era muito menor do que nos meios de comunicação privados ou inexistente.[77] No entanto, como mencionado, houve um avanço qualitativo no tom da cobertura de notícias de questões relacionadas com a igualdade de gênero. Em todos os países, exceto Peru, tais questões foram abordadas em um tom positivo ou neutro (no Peru, o tom era negativo em 54% do tempo).[78]

Abuso de recursos do Estado

O uso indevido de recursos do governo é uma questão complexa, e a situação na América Latina é ainda mais complicada pela expansão dos países que

permitem a reeleição presidencial imediata, o que permite ao candidato no poder obter vantagens de poder para mais um mandato. Até agora, apenas a Colômbia estabeleceu um quadro legal para restringir o abuso de recursos públicos por parte do presidente em todos os períodos eleitorais.[79]

O abuso de poder pode assumir várias formas. Por exemplo, a mídia pode ser usada para fins partidários. Durante a campanha para a eleição de 2012 na Venezuela, o presidente Hugo Chávez tinha 60 horas de tempo no ar, 47 redes de televisão e uma média de 47 minutos de cobertura por dia, enquanto o candidato da oposição Henrique Capriles teve apenas três horas e meia, ou um total de três minutos por dia.[80] Também houve queixas sobre o uso de programas de governo para fins políticos.[81] Da mesma forma, durante as eleições de 2010 na Bolívia, as autoridades públicas de todas as afiliações políticas engajaram-se em atividades de propaganda.[82]

Recursos estatais também podem sofrer abuso por extração de doações por meio de deduções dos salários dos funcionários públicos. Há relatos da Bolívia e do Nicarágua de que os partidos do governo instituíram deduções salariais obrigatórias dos salários dos funcionários públicos para apoiar os partidos no poder. Na Bolívia, um ex-vice-ministro de mineração se queixou de uma dedução de 10% de seus salários para financiar as campanhas do Movimiento Al Socialismo Bolivia (MAS).[83] No caso da Nicarágua, a dedução do salário era equivalente a um quarto do salário dos servidores públicos.[84]

Gastos de partidos políticos e candidatos

Limites de gastos

Na América Latina, apenas cerca de um terço dos países estabelecem limites de gastos para os partidos políticos, enquanto cerca de um quarto o fazem para os candidatos. Limites de gastos devem ser fixados em um nível razoável, para que sejam respeitados e tenham eficácia. Na Colômbia há uma percepção generalizada de que esses limites não são respeitados, em parte porque são artificialmente baixos,[85] e em parte porque esse tipo de regulamento exige a capacidade de determinar as despesas de campanha reais. As dificuldades em fazê-lo tornam difícil a detecção de violações dos regulamentos.

Portanto, a Lei de Partidos da Colômbia de 2011 criou uma Unidade de Crimes Eleitorais na Procuradoria Geral para investigar queixas sobre gastos excessivos e outros crimes relacionados com as eleições.

No Brasil, os limites de despesas parecem ser bastante realistas em termos de investimentos por parte de políticos. Por exemplo, as despesas declaradas pelos candidatos nas eleições em Goiânia (todos declararam que gastaram apenas 50% do valor máximo permitido) eram realistas para uma eleição em uma pequena cidade no interior do país.[86]

Embora os limites de gastos não devam ser muito baixos, pois isso irá impedir que os partidos e candidatos façam uma campanha eficaz e incentivará gastos clandestinos, nenhum limite (ou um limite muito alto) pode criar uma situação de desigualdade que permita que os candidatos e os partidos mais ricos utilizem sua riqueza de forma mais agressiva. Os limites corretos, portanto, variam de acordo com as condições em diferentes países.

Gastos reais

Certo número de países da América Latina está testemunhando um aumento geral dos gastos eleitorais. Várias organizações e especialistas veem isso como uma tendência preocupante e aumentam as advertências sobre o "aumento constante dos custos associados à maior complexidade operacional (organização e administração do comando de campanha, consultores, marketing, publicidade, pesquisas e tecnologias de comunicação)".[87] Os gastos totais em campanhas eleitorais variam conforme o país, desde um máximo de US$ 2,5 bilhões para as eleições gerais no Brasil em 2006, a US$ 301 milhões no México em 2006, seguidos pelo Uruguai em 1999-2000, com US$ 38,8 milhões, e Costa Rica em 2010, com US$ 27 milhões.[88]

Esses valores, por vezes exorbitantes, indicam a necessidade de entender melhor o que explica estas diferenças e por que, por exemplo, os gastos por voto são cinco vezes maiores no Brasil do que no México (US$ 19,90 em comparação com US$ 4,20) e duas vezes o nível *per capita* de gastos de campanha em Costa Rica (US$ 19,90 em comparação com US$ 9,60).[89]

Uma elevada percentagem de fundos de campanha é geralmente gasta em publicidade, especialmente na televisão. Na Argentina, em 2007, os gastos em propaganda eleitoral totalizaram 80%, e os gastos com televisão representaram 54%[90] (embora uma lei de financiamento político de 2009 tenha proibido a compra de tempo de publicidade). Nas eleições de 2009 em El Salvador, os gastos com publicidade na TV supostamente totalizaram 90%.[91] Na Guatemala, em 2011, os gastos com publicidade supostamente totalizaram 71% e os gastos de TV representaram 57% dos gastos gerais de campanha.[92]

Mas será que o partido ou candidato que gasta mais ganha a eleição? A evidência anedótica é mista. Na Argentina, a campanha com maiores despesas (de Cristina Fernandez de Kirchner) ganhou a eleição presidencial em 2007, mas o segundo lugar não foi de Jorge Sobisch (que tinha a segunda maior despesa), mas de Elisa Carrio.[93] No Peru, não houve correlação entre os gastos de TV dos partidos e assentos obtidos.[94]

Compra de votos

A maioria dos países da região proíbe e pune a compra de votos. A oferta de dinheiro ou bens em troca de um voto no dia das eleições é um pouco diferente (mas não pode ser completamente separada) da relação mais estrutural de patrocínio, em que um líder político faz uma série de favores em troca de lealdade política. O percentual de pessoas que relataram ter recebido uma oferta de benefícios em troca de seus votos em 2010 foi maior na República Dominicana (22%) e menor no Chile (6%).[95]

Esse tipo de crime eleitoral é comum, mas os envolvidos são raramente punidos. Embora a finalidade da compra de votos permaneça a mesma, os bens ou favores fornecidos podem variar de país para país. No Brasil, o deputado eleito Asdrubal Bentes comprou votos de mulheres em troca de laqueaduras e abortos.[96] No México, o Partido da Ação Nacional (PAN) envolveu-se na compra de votos indiretos, organizando descontos para os membros com empresas e outras instituições, incluindo agências de viagens, mecânicos, hospitais, universidades e cinemas.[97] Embora a compra de votos não seja ilegal na Venezuela, em 2010, a oposição denunciou a prática pelo Governo Chávez em comunidades indígenas.[98]

Conformidade com os regulamentos de financiamento político

Transparência

O problema na América Latina não é tanto os requisitos formais para que os partidos políticos (e, em certa medida, os candidatos) apresentem relatórios financeiros, mas sim a conformidade com os regulamentos em questão. Todos os países estudados — exceto Belize, El Salvador e Venezuela — exigem relatórios periódicos do financiamento dos partidos; ainda assim existem alguns casos no continente em que a informação apresentada foi usada para investigar violações e, em última análise, impor sanções.[99]

FIGURA 5.2

Países da América Latina que exigem relatórios periódicos do financiamento dos partidos

© International IDEA

Sim
Não

Fonte: International Idea. Este mapa é baseado em dados coletados até fevereiro de 2014. Os dados são continuamente atualizados no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea. Disponível em: <www.idea.int/ political-finance/question.cfm?field=288&region=19>.

O Projeto Crinis liderado pela Transparência Internacional avaliou o cumprimento dos três estágios de relatórios de financiamento (contabili-

dade, apresentação de relatórios ao OGE e acesso público aos relatórios). Constatou-se que na Argentina, como nos outros países estudados, a confiabilidade dos dados oficiais era limitada. Nos relatórios apresentados pelos partidos antes da eleição geral, havia lacunas entre as informações fornecidas e os rendimentos e despesas reais. O estudo também constatou que a exigência de que os partidos apresentem relatórios financeiros em formato eletrônico padrão, em vigor desde as eleições de 2005, não melhorou a apresentação dos dados.[100] A Colômbia obteve os regulamentos mais eficazes e os dados mais consistentes; os auditores registrados analisavam regularmente a contabilidade interna legalmente exigida dos partidos. Costa Rica recebeu uma classificação de "regular" por sua falta de formatos-padrão para os relatórios, mas recebeu uma pontuação satisfatória sobre o cumprimento da exigência de apresentação de informações.[101] Outros países, como Guatemala e Nicarágua, sujeitam o financiamento público à apresentação de relatórios financeiros, mas não estipulam seu formato ou os períodos de tempo para a apresentação. A investigação Crinis também observou que as informações dos partidos políticos e candidatos no Panamá,[102] Paraguai e Peru,[103] especialmente em relação às contribuições privadas, não são muito confiáveis.

A maioria dos países latino-americanos legalmente exige que a informação financeira de partidos e candidatos seja publicada.[104] Na prática, porém, muitas vezes há outros obstáculos ao acesso a essas informações, ou as informações fornecidas em resposta a pedidos estão incompletas ou incorretas. Por exemplo, no Chile, é difícil acessar informações e sua qualidade é muitas vezes deficiente. As informações são disponibilizadas após as eleições em um formato de difícil acesso, e depois de certo tempo são removidas da internet. As informações devem ser solicitadas por escrito, e quando uma lista expandida de informações é requisitada, o solicitante deve pagar as fotocópias.[105] Embora isto não possa constituir um obstáculo muito relevante, sugere que as autoridades não estão priorizando a transparência.

Embora vários OGEs na região tenham anunciado que irão postar informações na internet, pouquíssimos o fizeram. No momento da redação deste capítulo, apenas Costa Rica e México possuem portais eletrônicos com acesso fácil a esse tipo de informação, e apenas a Costa Rica apresentou a informação em formatos padronizados que permitem seu gerenciamento fácil em software de dados.

Deve notar-se que as iniciativas de transparência mais significativas no continente advêm dos esforços da sociedade civil. Organizações em vários

países criaram e aprimoraram metodologias que possibilitam a obtenção de melhores informações sobre os gastos eleitorais. Por exemplo, as metodologias utilizadas pelas organizações Acción Ciudadana (Guatemala), Poder Ciudadano (Argentina), Transparência Peru e Funde (El Salvador) para estimar os gastos eleitorais tornaram possível determinar que os gastos em campanhas políticas são muito maiores do que o indicado em relatórios a OGEs.[106] Na Venezuela, a oposição desempenha um papel de acompanhamento e frequentemente conduz investigações para apresentar ou pedir esclarecimentos sobre as finanças dos candidatos chavistas ou denunciar o desvio de fundos eleitorais. Embora essas demandas sejam geralmente rejeitadas, algumas multas foram impostas sobre empresas estatais e órgãos governamentais.[107] Além disso, os partidos políticos também podem carecer de transparência interna. Por exemplo, as informações sobre os rendimentos dos partidos da Guatemala durante as eleições muitas vezes não são compartilhadas até mesmo entre os líderes do partido ou membros.[108]

Fiscalização e conformidade

A transparência é uma condição necessária, porém não suficiente para uma fiscalização eficaz. Embora a estrutura organizacional dos órgãos de fiscalização varie de país para país, esses órgãos não têm competência para impor sanções, com a exceção parcial do México.[109]

Há várias razões para isso. Uma está relacionada com a origem de alguns dos OGEs e com o fato de que eles se originaram de partidos políticos. Em outros casos, os OGEs simplesmente não têm capacidade técnica ou competência para impor sanções.

Como esses órgãos são muitas vezes criticados por sua ineficácia, há um debate contínuo sobre como eles podem tornar-se competentes. OGEs exigiram poderes especiais no México,[110] estabeleceram parcerias e convênios com outros órgãos de fiscalização do governo no Peru[111] e delegaram funções especiais a agências de polícia no Brasil para tratar da compra de votos.[112] Unidades de Crimes Eleitorais da Colômbia foram criadas em razão da ineficácia das medidas tomadas pelo Conselho Nacional Eleitoral (Consejo Nacional Eleitoral, CNE). Nas eleições de 2006, a legislação foi limitada a exigir que a CNE garantisse que a papelada havia sido apresentada corretamente e que

os limites máximos de despesas de campanha não tinham sido ultrapassados. Qualquer outro aspecto teve de ser tratado pelo Poder Judiciário.[113]

A maioria dos países da região exige que os partidos políticos tenham órgãos internos especializados ou tesoureiros para gerir fundos do partido.[114] Por lei, esses tesoureiros devem ser registrados quando o candidato se registra. Essa exigência normalmente é uma mera formalidade; no entanto, e em alguns casos, é completamente ignorada. Por exemplo, para as eleições para a Assembleia Nacional do Equador, na província de Guayas, apenas 12 dos 36 grupos com candidatos haviam registrado seus tesoureiros de campanha, embora o prazo de registro tenha sido prorrogado.[115]

As funções e capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela administração eleitoral precisam ser mais bem definidas em uma grande maioria dos países latino-americanos. Sua incapacidade de agir é compensada pelo Poder Judiciário, em alguns casos, mas, no futuro, devem encontrar estratégias mais eficazes, como a coordenação com outros órgãos de fiscalização do país. Se os candidatos e/ou partidos violarem a lei sem repercussões, a confiança do público decai.

Sanções

Todos os países dessa amostra, com exceção da República Dominicana, possuem uma infinidade de sanções legais disponíveis; elas variam de multas a sanções penais por infrações graves da lei a sanções administrativas (por exemplo, cancelamento do registro de partidos ou candidatos).

No entanto, existem problemas relacionados à implementação, por exemplo, o abuso ou a falta de fiscalização. Sanções pecuniárias, penais ou administrativas nunca foram impostas em El Salvador ou Chile, porque não há prática institucional de auditoria eleitoral de qualquer partido político.[116]

Em alguns casos, as sanções são demasiado brandas. Por exemplo, na Guatemala, sanções foram limitadas a multas por propaganda pré-campanha e repreensões por exceder os limite de gastos. Essas multas foram mínimas, apenas 1% das despesas totais (ou menos de um dia de publicidade na televisão).[117] No Panamá, as multas de US$ 25 mil para aqueles que recebem dinheiro sujo ou fundos de fontes estrangeiras para financiar sua campanha foram denominadas "irrisórias".[118]

Sanções também foram utilizadas como uma ferramenta política. Na Argentina, elas supostamente foram motivadas por preconceito político, e os juízes eleitorais que as emitem são acusados de serem atores políticos.[119] Naturalmente, isso faz com que os candidatos políticos preocupem-se com o abuso de tais medidas.[120] Na Bolívia, o caso de mais alto perfil envolvendo sanções políticas ocorreu em 2009, quando a Corte Nacional Eleitoral desclassificou dois partidos (o Ação Democrática Nacionalista — ADN — e a Frente da Esquerda Revolucionária — FRI) da corrida presidencial, pois eles não haviam apresentado seus relatórios de financiamento.[121] A existência de um regulamento não é suficiente a menos que ele seja sério e corretamente implementado. Regulamentos ineficazes também podem ser um problema. Caso as sanções por irregularidades compensem a prática de ato ilícito, o incentivo para permanecer do lado da lei diminuirá.

Conclusões

Países latino-americanos possuem uma teia complexa de regulamentos, muitos dos quais parecem ser facilmente violáveis. As acusações de má conduta raramente levam a pedidos formais de ação por parte das autoridades responsáveis, e as poucas investigações que são lançadas raramente resultam em punições. Nas raras ocasiões em que uma sanção é imposta, sua proporcionalidade com a violação deixa muito a desejar. Um sistema com baixa possibilidade de sanções e punição mínima faz pouco para impedir a má conduta, uma vez que há pouco custo político ou financeiro.

Os partidos de alguns países da região estão se tornando cada vez mais dependentes de dinheiro público para suas operações, que é fornecido com base no desempenho eleitoral (como os votos recebidos na eleição anterior ou assentos no parlamento). Por exemplo, em contraste com a Alemanha, não é uma prática comum na América Latina recompensar os partidos mais eficientes na captação de recursos, combinando seus esforços de captação de recursos com subsídios do Estado. Por conseguinte, os partidos não têm qualquer incentivo para aumentar o valor recolhido, o que compromete sua ligação com a sociedade, a confiança do público e a legitimidade.

A relação entre política e setor empresarial é muitas vezes percebida como doações feitas em troca de favores ou políticas favoráveis.[122] Muitos doadores

colombianos consideram doações como pagamento antecipado por vantagem, portanto, 94% das empresas pesquisadas em um recente estudo acreditam que as doações para campanhas políticas são uma prática corrupta.[123] Dois elementos relacionados com grandes doações privadas devem ser considerados em futuras análises: (1) a preferência dos doadores geralmente se concentra em eleições locais, e não em eleições nacionais e (2) as doações muitas vezes têm como alvo vários candidatos, incluindo rivais, de modo que os doadores possam proteger suas apostas.

O financiamento ilícito é um fator perigoso na região. O aspecto mais visível de tal financiamento reside na relação com o tráfico de drogas, mas outras organizações criminosas também estão interessadas em construir relações com o mundo político.

O principal risco para muitos países é o enfraquecimento do Estado e de suas autoridades em certas partes do país, o que permite que as organizações criminosas estabeleçam o controle clandestino (mas eficaz) que lhes fornece refúgio e uma base para a operação e a expansão do negócio ilícito.[124]

Dada a sua origem obscura, o financiamento ilícito é de difícil documentação e prevenção. No entanto, a elaboração de relatórios incompletos de gastos de campanha pode ser uma pista importante, uma vez que pode obscurecer as fontes e a quantidade de rendimentos.[125] No entanto, a elaboração de relatórios incompletos não tem necessariamente a intenção de ocultar rendimentos ilícitos: os limites de gastos muitas vezes baixos (e a ameaça de sanção, caso os limites sejam ultrapassados) podem levar os participantes a adulterar suas despesas de fontes legítimas. No entanto, caso os partidos políticos e os candidatos recebam rendimentos que não queiram tornar públicos, eles têm de relatar de maneira incompleta suas despesas para garantir a correspondência de seus rendimentos e gastos oficiais. Pelo fato de que esse dinheiro não flui por vias rastreáveis, o custo de oportunidade para os grupos criminosos financiarem a política é muito menor. Os grupos criminosos, muitas vezes, possuem muito dinheiro vivo, que não pode entrar em circuitos legais, por isso seu uso em campanhas políticas é duplamente benéfico: eles compram o apoio político e lavam o dinheiro ao mesmo tempo. A campanha presidencial de Ernesto Samper em 1994, na Colômbia, que buscava doações do Cartel de Cáli, é um exemplo bem conhecido.[126] Esforços para combater o crime organizado devem, portanto, levar em consideração o dinheiro que flui por meio da arena política.

A maioria dos países da região mostra uma tendência clara de aumento nos gastos de campanha,[127] em parte devido aos enormes custos relacionados à propaganda eleitoral. Para neutralizar essa espiral ascendente e tornar as corridas políticas mais igualitárias, é importante regular melhor o uso dos meios de comunicação, como foi feito recentemente no México, Equador, Colômbia e Venezuela.

Mesmo com os novos regulamentos, os partidos no poder continuam a ter grandes vantagens financeiras. A tendência de usar os recursos oficiais para ganhar vantagem política parece ter sido agravada pela introdução, em vários países, da possibilidade de reeleição imediata. Uma vez que o candidato no poder decide entrar na corrida, a tentação de fazer pender a balança mediante a utilização indevida da cobertura da mídia sobre as atividades do governo parece irresistível. Vários países possuem leis que controlam o comportamento eleitoral do candidato no poder: a Colômbia, por exemplo, introduziu um quadro legal de restrições sobre o presidente.

Um problema relacionado é o abuso de poder por parte de agentes do Estado. Essa é uma questão muito complexa, pois envolve os poderes legais da administração pública, o que permite aos partidos no poder uma vantagem natural. No entanto, existe uma zona cinzenta entre as ações legítimas de um governo que devem responder às exigências dos cidadãos e o uso dessas ações para a vantagem eleitoral. A distinção entre essas ações é ainda mais complexa devido à tradição arraigada de clientelismo político em muitos países da região.

As normas gerais destinadas a evitar o mau uso dos recursos públicos são prejudicadas pela falta de investigação e sanções eficazes. Essa situação é agravada quando o Estado comete abusos, por exemplo, com publicidade oficial, uso da folha de pagamento do governo ou gestão de programas sociais em época de eleição.

Há uma grande quantidade de informações sobre a regulamentação formal legal de financiamento político na região, e a sistematização adequada da informação existente. No entanto, essa informação geralmente não aborda o impacto do financiamento em áreas específicas, tais como a promoção da igualdade nas eleições, o fortalecimento das instituições partidárias ou o impedimento do influxo de dinheiro ilícito. Além disso, é difícil rastrear os rendimentos dos partidos. Em muitos países, os partidos devem apresentar relatórios ao órgão eleitoral, mas estes não são necessariamente abrangentes ou colocados à disposição do público, nem explicam o dinheiro ilícito que,

em muitos casos, sustenta os partidos e candidatos. Há também uma falta de informação comparativa e a análise nacional é escassa. No entanto, há um consenso emergente sobre a necessidade de avançar para uma nova fase de estudos e análises de financiamento político que se concentrem mais especificamente sobre os aspectos quantitativos e práticos do dinheiro na política.[128]

Recomendações

Três critérios são importantes a respeito de recomendações de financiamento político. Em primeiro lugar, é muito difícil fazer recomendações gerais, dados os desafios diferentes em cada país e os diferentes graus de desenvolvimento institucional. Em segundo lugar, as reformas devem ser abordadas de forma prudente, tendo em conta que, "quanto mais difícil for para os partidos e candidatos arrecadar fundos por meios legais, mais provável será fazê-lo utilizando procedimentos questionáveis e obscuros".[129] Em terceiro lugar, as recomendações devem emergir de avaliações práticas do papel do dinheiro na política, que faltam na região. Com esses pressupostos em mente, algumas sugestões podem ser feitas sobre áreas de ação para o futuro do financiamento político na região.

Tomadores de decisão[130]

Durante a consolidação da democracia que tem caracterizado o desenvolvimento da América Latina nas últimas décadas, importantes reformas resultaram em uma melhor regulamentação do financiamento político. Essas reformas foram, principalmente, marcadas pela necessidade de ajustar os sistemas políticos ou partidários que surgiram ou que necessitam de uma configuração. Em futuros desenvolvimentos do sistema partidário, as reformas deverão incidir sobre os seguintes aspectos.

Promover a igualdade

1. Dada a crescente tendência de reeleição imediata do presidente em exercício, é importante dar prioridade às normas que permitam que os

rivais concorram às eleições em condições de igualdade. Estas devem incluir a provisão de recursos públicos, como base para uma concorrência mais igualitária nas eleições, e as proibições destinadas a evitar o abuso de poder por parte do candidato no poder e membros do governo.

2. Devem ser desenvolvidos mecanismos que permitam às mulheres e outros grupos sociais, especialmente as minorias, ultrapassar os obstáculos à sua participação. Além das cotas de gênero e oportunidades para as minorias, deve ser dada atenção à falta de recursos financeiros para a participação desses grupos, que se torna um círculo vicioso de falta de acesso a qualquer um dos dois componentes de reforço: o apoio financeiro e o poder político. A criação de fundos públicos especiais para financiar candidatas como parte das políticas de igualdade de gênero seria uma grande ajuda para quebrar este círculo vicioso.
3. Mecanismos de financiamento antes das campanhas também têm um efeito significativo sobre a igualdade. A compensação de financiamento público após as eleições com base no número de votos conquistados força os candidatos a fazer o mesmo esforço para arrecadar dinheiro como nos sistemas em que o financiamento público não é fornecido.
4. Os tomadores de decisão devem também considerar a introdução ou reforço de leis que obriguem os meios de comunicação a fornecer informações pluralistas. Essa é uma questão difícil, em vista da tradição de mídia partidária na região e dos interesses econômicos associados com os meios de comunicação, que muitas vezes os tornam contraditores políticos, em vez de fontes de informação. Isso exige a combinação de normas legais sobre *slots* de mídia com compromissos voluntários da mídia em dar oportunidades iguais aos candidatos.

Proteger a política do crime organizado

1. Os sistemas políticos devem ser protegidos contra o poder desestabilizador do crime organizado e do dinheiro que vem com ele. Nenhum país está livre dos efeitos da economia ilícita; o caso extremo da Colômbia deve servir como uma advertência. Os sistemas políticos precisam de incentivos e sanções adequadas para impedir que a atividade criminosa penetre ainda mais na vida política na região. Candidatos isolados são

claramente uma presa fácil para uma organização criminosa, mas uma partido com instituições fortes é muito mais difícil de cooptar.

2. Um modelo institucional adequado nesta área deve fechar as lacunas de oportunidade que permitem que a relação entre crime e política floresça, por exemplo, mediante o financiamento público e reduzindo o prazo para campanhas, a fim de reduzir os gastos. O modelo também requer uma estreita coordenação com as instituições eleitorais e outras instituições em áreas como economia e finanças, incluindo, por exemplo, ministérios ou secretarias de finanças, superintendências de assuntos financeiros ou agências dedicadas a controlar a lavagem de dinheiro.
3. A transparência de financiamento e dos gastos políticos também deve ser aprimorada exigindo que os relatórios sejam apresentados durante os períodos de campanha, porque, embora seja quase impossível rastrear fundos ilícitos em uma campanha (pois eles são enviados em dinheiro e em reuniões privadas ou por meio de intermediários secretos), ao menos é mais fácil localizar as despesas.
4. A não ser que o candidato utilize dinheiro ilícito para o seu enriquecimento pessoal, a rota normal é que o dinheiro seja investido na campanha, onde pode ser observado e monitorado com mais facilidade. O papel da mídia no monitoramento e na divulgação de relações possíveis entre campanhas ou candidatos e crime organizado deve ser destacado e fortalecido. A maioria dos exemplos mencionados neste capítulo veio à tona por relatos da mídia de casos que mais tarde foram investigados pelas autoridades competentes. Mesmo quando não há nenhuma investigação oficial posterior, o custo político das relações relatadas nos meios de comunicação muitas vezes funciona mais como um desincentivo do que uma investigação legal.

Agências de monitoramento e fiscalização

1. É necessário avaliar as dificuldades que enfrentam as instituições criadas para fiscalizar o financiamento político na região e determinar se essas dificuldades devem-se a problemas de projeto institucional, mandato fraco ou falta de capacidade técnica. Uma avaliação completa permitirá determinar as melhores soluções.

2. Embora nenhum OGE na América Latina enfrente exatamente os mesmos desafios que as demais, o principal desafio para os OGE na região é o de reforçar o seu papel como guardiões da ordem. Isso implica que eles desempenhem um papel ativo na prevenção e repressão de todas as violações relacionadas ao financiamento eleitoral. OGEs necessitam de mais recursos e pessoal, mas, sobretudo no que diz respeito à luta contra o financiamento ilícito, os desafios são tão grandes que só com um alto grau de vontade política e liberdade de cooperar com outros órgãos (como promotores de justiça) eles serão capazes de executar plenamente a tarefa que o sistema político lhes confiou.
3. Informações sobre financiamento político devem tornar-se mais acessíveis, o que requer o envolvimento do setor e dos bancos privados, bem como mecanismos para tabular e registrar informações em bancos de dados que promovam a transparência. Tornar as informações acessíveis ao público e melhorar os mecanismos de consulta das informações contribuiriam significativamente para a transparência, o controle e a fiscalização do público e da mídia. É importante estabelecer diretrizes de qualidade para obter as informações, incluindo condições relacionadas com categorias, métodos de coleta de informações e parâmetros para listar pormenorizadamente as informações que forneçam dados sobre gênero ou outros assuntos de interesse para a política pública. Isso deve ser complementado por mecanismos de divulgação em tempo real de informações financeiras de partidos e candidatos, especialmente durante as campanhas.
4. Os OGEs devem assumir que fiscalizar todas as atividades de todos os partidos e todos os candidatos é impossível; devem, portanto, buscar mecanismos para definir prioridades, sem criar vieses que comprometam a credibilidade de seus esforços. Esses mecanismos podem incluir o mapeamento de riscos (para determinar o foco de atenção no país) e o monitoramento aleatório, que escolhe aleatoriamente os candidatos e partidos para um exame mais minucioso. É importante que as regras de seleção não permitam que o monitoramento torne-se uma ferramenta de perseguição política.
5. Finalmente, é importante aumentar e melhorar os esforços para criar uma cultura política que ajude a destacar os valores cívicos que fazem

parte do éthos democrático. Isso poderia envolver uma formação mais ampla, mas exige principalmente melhores metodologias para o direcionamento do trabalho, especialmente com os jovens, que desenvolvem suas relações sociais dentro dos parâmetros da era digital. As mídias sociais podem desempenhar um papel importante na aproximação de eleitores mais jovens.

A sociedade civil

Nos últimos anos, as organizações da sociedade civil lideraram de modo geral os esforços para melhorar a transparência e prestação de contas na angariação de fundos e gastos de campanha na América Latina. É muito importante continuar avançando esses esforços e compartilhar melhores metodologias a fim de desenvolver protocolos-padrão para comparação e monitoramento de longo prazo. Inovações feitas em um país podem muitas vezes ser aperfeiçoadas graças à sua implementação em outros, em um processo de feedback constante. Organizações como o Acordo de Lima[131] desempenham um papel fundamental, não só em compartilhar essas experiências de fiscalização, mas por estar na vanguarda de uma questão sobre a qual os detentores do poder serão sempre relutantes em atuar.

Atores da mídia

Os meios de comunicação devem continuar a manifestar-se em favor do interesse público e melhorar sua capacidade de cobrir as eleições; evitar um foco em evidências anedóticas é crucial para a qualidade do debate público sobre as escolhas eleitorais. Os cidadãos têm o direito de saber a origem dos recursos de partidos, e devem ter em mente que a falta de transparência do dinheiro legal é a melhor cortina de fumaça para a entrada de dinheiro ilícito. Os meios de comunicação podem melhorar a qualidade de sua cobertura de campanhas eleitorais, expandir seu compromisso com o pluralismo, dando oportunidades para candidatos de todo o espectro, e criar mecanismos de coordenação conjunta para incentivar práticas cívicas.

Pesquisa e conhecimento

1. Análises nacionais e comparativas de gastos eleitorais na região seriam um trabalho adicional útil no campo, começando, por exemplo, com uma análise das despesas públicas em eleições. Pelo fato de que tais despesas estão incluídas no orçamento de cada país, as informações devem ser relativamente acessíveis por meio de escritórios de orçamento de seus ministérios da economia. Isso aumentaria a compreensão do quanto o Estado apoia os partidos e processos eleitorais, e tornaria possível determinar melhor as percentagens de financiamento público e privado.
2. Um segundo passo seria compilar as informações fornecidas pelos candidatos e partidos, por exemplo, informações sobre gastos em campanhas presidenciais, já que quase todos os países da região necessitam de tais relatórios. Um estudo dessa natureza acrescentaria valor aos estudos anteriores de regulamentos e, gradualmente, compilaria um repositório de informações sobre os gastos eleitorais reais. Ajudar a melhorar os relatórios dos OGEs em seus sites, por exemplo, mediante o desenvolvimento de normas para apresentar e sistematizar as informações, também seria extremamente útil. Apenas alguns órgãos de gestão eleitoral apresentam atualmente tais informações, e isso geralmente é feito de forma confusa e de difícil utilização.
3. Um estudo realizado em cada um desses países possibilitaria estabelecer uma linha de base para o monitoramento mais preciso de informações eleitorais; isso também se tornaria um poderoso incentivo para uma maior transparência e incentivaria os países a fornecer mais informações. Seria também uma ferramenta poderosa para organizações da sociedade civil e para os meios de comunicação, que assumiram a tarefa de monitorar essas questões em cada país, e que poderiam utilizar as informações para exercer um maior controle da política, contribuindo de forma significativa para a luta contra a corrupção.
4. Os órgãos internacionais poderiam criar um portal interativo e colaborativo (uma "Wikipedia de financiamento político"), que iria fornecer informações em tempo real sobre financiamento político a partir

de uma variedade de fontes dispersas e conectar redes, organizações e especialistas em um esforço comum para complementar as fontes existentes, como a Ágora, a Rede de Conhecimentos Eleitorais ACE, o iKNOW-Politics e o Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea. Como grande parte do problema é a quantidade de informações dispersas existentes, especialmente nos meios de comunicação, seria muito importante a realização de uma iniciativa em rede com organizações sociais, pesquisadores e até mesmo funcionários públicos (do governo, dos OGEs e do parlamento).

Iniciativas políticas

1. As organizações regionais na América Latina devem aumentar o monitoramento de financiamento político e aperfeiçoar seus relatórios de observação eleitoral. Essa é uma tendência recente e crescente. Governos, especialmente funcionários do governo envolvidos em campanhas, podem estar relutantes em participar. Mas, dada a evidência de iniquidades em campanhas e a necessidade de promover reformas adequadas, é importante a adoção de protocolos que permitam, por exemplo, chegar a um acordo internacional sobre gastos de campanha, talvez usando a Carta Democrática Interamericana como base. Uma vez que isso for alcançado, será importante desenvolver metodologias e designar equipes de trabalho qualificadas para realizar as tarefas de monitoramento e elaboração de relatórios.
2. Órgãos regionais também poderiam continuar a levantar a questão do financiamento político em fóruns para a discussão de questões relacionadas com a luta contra a corrupção, por exemplo, solicitando relatórios que poderiam ser avaliados pelo Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção.
3. A cooperação deve apoiar mais decididamente os esforços de organizações de observação eleitoral nacionais e iniciar ações específicas para abordar as questões relacionadas com o monitoramento de finanças, por exemplo, o apoio a iniciativas para definir e coordenar uma metodologia comparativa comum para a fiscalização de financiamento.
4. Os doadores internacionais devem ter em mente que a enorme quantidade de recursos atualmente dedicada ao combate à corrupção deve

ser dividida de forma mais estratégica entre ações punitivas e preventivas. Se o objetivo é evitar a corrupção e incentivar os políticos a exercer maior (e melhor) controle político, o financiamento transparente é absolutamente necessário. O combate ao crime organizado em suas várias formas (tráfico de drogas, contrabando, tráfico de seres humanos, lavagem de dinheiro, novas formas de economia ilícita) requer esforços complementares para ajudar a expor as redes políticas que essas organizações criminosas desenvolvem e aqueles que se beneficiam do dinheiro ilícito.

Referências

Acción Ciudadana (2012) ¿Cuánto costó *la campaña electoral?* Guatemala: Acción Ciudadana. Disponível em: <www.accionciudadana.org.gt/?wpfb_dl=116>.

A Hora do Vale (2012) 'Policia flagra compra de votos em jantar', *A Hora do Vale*, 10 ago. Disponível em: <www.jornalahora.inf.br/?oxi=lerNoticia&noticiaId=1476&jid=347>.

Agostini, C. (2012) 'Financiamiento de la política en Chile: Campañas electorales 2009-2010', in *Propuesta de Reforma a los Partidos Políticos de Chile*. Santiago de Chile: Cieplan. Disponível em: <www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=297>.

Álvarez, L. (2010) 'Roberto Courtney: Bono solo abona a la ilegalidad de Ortega', *El Nuevo Diario*, 4 maio. Disponível em: <www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/73687>.

Artiga-Gonzalez, A. (2011) 'La financiacion de los partidos políticos en El Salvador', in *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. México: IFE, International Idea, OAS.

Bértoa, Fernando C. B., Molenaar F., Piccio, D., Rashkova, E. (2014). 'The World Upside Down: De-Legitimising Political Finance Regulation', *International Political Science Review*, v. 35, n. 3, 355-375.

Bossi, J. (2009) ¿Sabe cómo se financia la campaña?', *Crítica de la Argentina* [Critique of Argentina], 31 maio. Disponível em: <http://criticadigital.com/impresa/index.php?secc=nota&nid=25212>.

Brown Araúz, H. (2010) 'La política de la Reforma Electoral en Panamá', in *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*. Panama: UNDP.

Canales, A. (2012) 'Multan a partidos pero ninguno supera topes de campaña: IFE', in *La Silla Rota*. Disponível em: <www.e-consulta.com/2012/index.php/nacionales/item/multan-a-partidos-pero-ninguno-rebaso-topes-de-campana-ife>.

Cárdenas Morales, N. (2011) El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial.
Cardoso, V. (2012) 'La ley antilavado, una vacilada, dice Buscaglia', *La Jornada*, 17 out. Disponível em: <www.jornada.unam.mx/2012/10/18/politica/003n1pol>.
Carquez, C. (2012) 'CNE: Medios no pueden hacer campaña por cuenta propias', *El Nacional*, 11 jul. Disponível em: <http://impresodigital.el-nacional.com/ediciones/guardar/guardar2.asp?archivo=n1_2n120120711&C=&P=&N=&fe chaEd=7/11/2012>.
Carter Center (2012) 'Regulación de campañas electorales. El caso de Colombia. Ponencia presentada en el seminario Campañas electorales: una mirada comparativa en el hemisferio'. Caracas, nov.
Casas, K., Zovatto, D. (2004) 'Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México', in *De las normas a las buenas prácticas*. San Jose: International Idea, OAS.
Casas, K., Zovatto, D. (2011) 'Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en America Latina', in *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. México: IFE, International Idea, OAS.
Chasquetti, D. (2011) 'Financiamiento Político en Uruguay', in *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. México: IFE, International Idea, OAS.
Corcuera, S. (2011) 'El financiamiento político en Argentina', in *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. México: IFE, International Idea, OAS.
Cordero, L. A. (2003) *Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos Costa Rica*. Unidad para la Promocion de la Democracia OAS, International Idea.
Corporacion Arco Iris (2011) 'Parapolíticos, influencia en la Costa', *Arco Iris*, 21 nov. Disponível em: <www.arcoiris.com.co/2011/11/parapoliticos-influencia-en-la-costa/>.
Corporación Colectivo de Abogados (2009) 'Jose Alvear Restrepo', in *Obstáculos a la aplicación de Justicia*. Colombia: Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo.
Dador, J., Llanos, B. (eds) (2007) *La igualdad esquiva: Una mirada de genero a las elecciones generales 2006*. Peru: International Idea, Asociación Civil Transparencia.
Diario Hoy (2009) 'Hay que esperar 14 anos para que un corrupto sea condenado', *Diario Hoy*. Disponível em: <http://pdf.diariohoy.net/2009/11/02/pdf/cuerpo.pdf>.
Donoso, P., Ramos., P.;, Riquelme, P. (1999) *Mecanismos Alternativos para el Financiamiento de los Partidos Políticos*. Chile: Centro de Estudios Públicos. Disponível em: <www.cepchile.cl/dms/archivo_3519_1749/refor1_08_donoso.pdf>.
Dragonetti, M. (2011) 'Campanas en offside', *Plaza de Mayo*, 4 jul. Disponível em: <www.plazademayo.com/2011/07/campanas-en-offside/>.
Economic Commission for Latin America (Eclac) (2012) *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2011*. Santiago de Chile: United Nations.
El Día de Santa Cruz de Bolivia (2010) 'Polémica por descuentos para la campaña del MAS', *El Día de Santa Cruz*. Disponível em: <www.eldia.com.bo/mobile.php?cat=280&pla=7&id_ articulo=8335>.

El Diario (2011) 'Ex Viceministro denuncia "diezmo" obligatorio para candidatos masistas', *El Diario*, 23 set. Disponível em: <www.eldiario.net/noticias/2011/2011_09/nt110923/2_02plt.php>.
El Nacional (2012) 'Instruyeron a los partidos para rendir cuentas de la campana', El *Nacional*, 21 maio. Disponível em: <www.contextotmt.net/base/krafts/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=37688>.
El Tiempo (2007) 'Así financian sus campañas los seis candidatos a la Alcaldía de Bogotá que puntean en las encuestas', *El Tiempo*, 7 out. Disponível em: <www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3757033>.
El Universo (2005) 'Partidario de SP niega que donación de Taiwan haya sido usado en campaña', *El Universo*, 15 fev. Disponível em: <www.eluniverso.com/2005/02/15/0001/8/D8E1593146B9471F93BEB10E6F9C9F8F.html>.
El Universo (2007) 'En el TEG se registraron solo 12 tesoreros', *El Universo de Ecuador*, 21 ago. Disponível em: <www.eluniverso.com/2007/08/21/0001/8/7A2D43D6F-8DF4A7B95A4B120ADF1AE4D.html>.
Evertsson, N. (2010) Report of Survey on Electoral Campaign in Colombia. Stockholm: Stockholm University.
Faughman, B., Zechmeister, E. (2011) 'Vote Buying in the Americas', in *AmericasBarometer Insights*, 57, p. 1-8.
Freidenberg, F., Levitsky, S. (2007) 'Organización informal de los Partidos en América Latina', *Desarrollo Económico*, 46(184), p. 539-68.
Freitas, C. (2012) 'Candidatos a prefeito de Goiânia devem gastar R$ 51,25 milhões em campanha', *Diário Mahná*, 29 jul. Disponível em: <www.maisgoias.com.br/noticias/politica/2012/6/29/25579.html?Candidatos+a+prefeito+de+Goiania+devem+gastar+R$+51,+25+milhoes+em+campanha>.
Fuentes, C. (2011) 'Financiación de Partidos Políticos en Chile', in *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. México: IFE, International Idea, OAS.
Garay Salamanca, L. J., Salcedo Albaran, E. (2012) Narcotráfico, corrupción y Estados: Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México. Bogotá: Random House Mondadori.
Geuna, L. (2010) 'Intiman a los jueces electorales a resolver sobre gastos de campaña', *El Clarín*, 6 out. Disponível em: <www.clarin.com/politica/ Intiman-electorales-resolver-gastos-campana_0_348565159.html>.
Global Integrity (2007) *Global Integrity Report: Country Scorecard 2007*. Washington, D.C.: Global Integrity.
Global Integrity (2008) *Global Integrity Report: Country Scorecard 2008*. Washington, D.C.: Global Integrity.
Global Integrity (2009) *Global Integrity Report: Country Scorecard 2009*. Washington, D.C.: Global Integrity.
Global Integrity (2010) *Global Integrity Report: Country Scorecard 2010*. Washington, D.C.: Global Integrity.
Global Integrity (2011) *Global Integrity Report: Country Scorecard 2011*. Washington, D.C.: Global Integrity.

Grupo Cívico Ética y Transparencia (2011) 'Valoración técnica final del Proceso Electoral para Presidente y Diputados Nicaragua 2011'. Disponível em: <www.conexiones.com.ni/files/86.pdf>.
Gutiérrez, P., Zovatto, D. (2011) 'Balance Regional: Financiamiento político en América Latina 2004-2010', in *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. México: IFE, International Idea, OAS.
Hurtado, S. (2010) 'Correa: Ley que limita financiamiento de ONG pretende desaparecerlas', *El Nacional*, 22 dez.
International Idea, Banco de Dados de Financiamento Político. Disponível em: <www.idea.int/ political-finance>.
Kupferschmidt, D. (2009) *Illicit Political Finance and State Capture*. Stockholm: International Idea.
La Razón (2009) 'Evo se refuerza con invitados para su lista legislativa', *La Razón*, 8 set. Disponível em: <http://educamposv.lacoctelera.net/post/2009/09/08/evo-se-refuerza-con-invitados-su-lista-legislativa>.
La Segunda (2012) ',:Quienes son los mecenas de la polí'tica chilena?', *La Segunda*, 14 abr. Disponível em: <www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2012/04/737898/los-mecenas-de-la-politica>.
Llanos, B. (2012) *Ojos que (aún) no ven: Nuevo reporte de ochopaises: género, campañas electoralesy medios en América Latina*. Lima: International Idea.
Llanos, B., Tello, P. (eds) (2012) *Igualdad: para cuando? Género y elecciones peruanas 2011-2012*. Lima: International Idea.
Londoño, Juan Fernando (no prelo) 'Colombia: garantias y equidad en una competencia desigual', in *Campanas electorales, ventajismo y reelección presidencial en América Latina*. Venezuela: The Carter Center.
Los Angeles Times (1997) 'Yes, Drug Lords, There's a Santa', *Los Angeles Times*, 19 dez.
Lugo-Galicia, H., Hinds, A. (2012) 'Evaden debate de soberanía, pero dan fondos a promotores del PSUV', El Nacional, 6 jun. Disponível em: <www.contextotmt.net/base/krafts/index2.php?option=com_content&do_ pdf=1&id=38132l>.
Martínez, R. (2012) 'Desplaza prensa al estado en indagar infiltración del narco en política: Buscaglia', *Proceso*, 2 mar. Disponível em: <www.proceso.com.mx/?p=299864>.
Mejía, D., Rico, D. M. (2011) 'La microeconomia de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia', in A. G. Uribe, D. Meja (eds), *The Political Fight against Drugs in Colombia: Successes, Failures and Diversions*. Bogotá: Universidad de los Andes.
Mendevil, L. (2011) 'Colombia: Cómo lo hicieron?', *Crónica*, 2 set. Disponível em: <www.cronica.com.mx/ notaOpinion.php?id_nota=602659>.
Menéndez, M. (2002) 'Mercados Persas en las campañas Políticas', *El Tiempo*, 30 abr. Disponível em: <www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1357355>.
Meyer Dos Santos (2005) 'Partidos políticos: repensar financiamentos e finanças', 1º ago. Disponível em: <http://jusvi.com/artigos/16590> e <www.boletimjuridico.com.br/doutrina/ texto. asp?id=7 69>.
Noticias UOL (2011) '77. STF condena deputado Asdrúbal Bentes (PMDB-PA) por esterilização de eleitoras', 8 set. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/

escandalos-no-congresso/stf-condena-deputado-asdrubal-bentes-pmdb-pa-por-esterilizacao-de-eleitoras.htm>.
Ohman, M. (2011) 'Global Trends in the Regulation of Political Finance', Ipsa-ECPR Joint Conference, Sao Paulo, 16-19 fev.
Organisation for Economic Co-operation and Development (Oecd) (2012) *Latin American Economic Outlook 2012*. Disponível em: <www.oecd.org/dev/ americas/48965859.pdf>.
Organization of American States (OAS) (2011) *Politics, Money and Power: A Dilemma for Democracy*. México: FCE, OAS.
Peschard, J. (2006) 'Control over Party and Campaign Finance in Mexico', *Mexican Studies*, 22(1), p. 83-106.
Poder Ciudadano (2008) *Informe de Monitoreo del financiamiento de la Campaña Electoral Presidencial 2007*. Argentina, Poder Ciudadano. Disponível em: <http://poderciudadano.org/informe-sobre-el-financiamiento-de-la-campana- presidencial/>.
Quirós Gallegos, J. (2012) 'Achacan culpas al TSE por irregularidades en campaña', *Diario Extra*, 27 mar. Disponível em: <www.diarioextra.com/2012/marzo/27/nacionales05.php>.
Ramos, C. (2007) 'La manipulación de la capacidad de inversión económica de los partidos derivada de la financiación privada indirecta', Thesis for licentiate in legal and social sciences, San Carlos University of Guatemala.
Regalado Florido, E. (2005) 'Taiwan: fuente de financiamiento de corrupción centroamericana', *El Catoblepas Revista Critica del Presente*, 35. Disponível em: <www. nodulo.org/ec/2005/n035p16.htm>.
Rivera, A. (2012) 'México, el número dos en flujo de diñero ilícito', *Milenio*, 30 set. Disponível em: <http://edomex.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/ace-9c075d1834834a98f806b01a0e71e>.
Rodriguez, M. (2009) *La propaganda electoral en El Salvador (2008-2009): monitoreo y propuesta para transparencia*. San Salvador: National Democratic Institute and Fundación para el Desarrollo.
Rodríguez-Raga, J. C., Seligson, M. (2012) Cultura Política de la democracia en Colombia y las Américas. Bogotá: Usaid, Universidad de los Andes, Vanderbilt University.
Romero Ballivián, S. (2011) 'La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia', in *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. México: IFE, International Idea, OAS.
Rosales Valladares, R. (2010) 'Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Panamá', in *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*. Panamá: UNDP.
Sacchet, T. (2011) *Political Parties and the (Under) Representation of Women in Legislative Spheres: A Study on Electoral Recruitment and Campaign Finance*. Paper presented at the Ipsa-ECPR Joint Conference, Universidade de Sao Paulo, Brazil, 16-19 fev.
Sánchez, J. A. (2011) 'Discreto proselitismo del priísmo Queretaro, *Enlace México*, 14 mar. Disponível em: <www.enlacemexico.info/index.php?option=com_content&-view=article&id=1536:discreto-.>

Saúl, L. (2012) 'Revelan top de partidos mas multados por el IFE', *Red Política*, 13 mar. Disponível em: <www.redpolitica.mx/ruta-electoral/revelan-top-de-partidos-mas-multados-por- ife>.
Semana (2006) 'Pasando el sombrero' [Passing the Hat], *Semana*, 10 mar. Disponível em: <www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=93081>.
Servicio Electoral Chileno (Servel) (2010) *Informe de ingresos de campaña electoral 2009. Base de datos.* Chile: Servel.
Siu, M.,d Quiros, J. (2012) 'TSE investiga gastos de campaña del PAC', *Diario Extra*, 13 abr.
Terra (2012) 'Jornal: PT recebeu R$ 50 milhões de doações em 2011', *Terra*, 26 maio. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/eleicoes/2012/noticias/0,,OI5796275-I19136,00-Jornal+PT+recebeu+R+milhoes+de+doacoes+em.html>.
Transparencia Colombia (2012) *Candidatos a elecciones territoriales reportaron más de 348 millones de pesos de gastos en campaña, revela informe de transparencia*. Colombia: Transparencia por Colombia. Disponível em: <www.transparenciacolombia.org.co>.
Transparency International, Carter Center (2007) *The Crinis Project: Money in Politics: Everyone's Concern*.
Tuesta Soldevilla, F. (2011) 'El financiamiento de los partidos políticos en Peru', in *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. México: IFE, International Idea, OAS.
United Nations Development Programme (UNDP), Organization of American States (OAS) (2010) *Nuestra Democracia*. Cidade do México: UNDP, OAS.
Urcullo Cossio, L. G., Moya Diaz, E. J., Engel Goetz, E. (2009) *Control delfinancimento y gasto electoral en Chile*. Chile: Chile Transparente, Inter-American Development Bank.
Vizcaino, I. (2010) 'Dineros privados ganan peso en la última fase de la campaña', *Nación*, 25 jan. Disponível em: <www.nacion.com/ln_ee/2010/enero/25/ pais2236148.html>.
World Bank (2013) *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, D.C.: World Bank.
Zermiani, B., Goetten, C. (2010) 'Distribuição do tempo no horário eleitoral divide opiniões', Jornal *Comunicação*, 27 set. Disponível em: <www.jornalcomunicacao.ufpr.br/materia-8853.html>.

Notas

1 Neste capítulo, a América Latina será considerada incluindo Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.
2 Ocde (2012).

3 O crescimento econômico da região é mais rápido do que a média global (Cepal, 2012).
4 Banco Mundial (2013).
5 Ver, por exemplo, Gutiérrez e Zovatto (2011).
6 Organizações que trabalham nesta área nos níveis regionais e nacionais são: A Transparência Internacional (por meio do Projeto Crinis), a Organização dos Estados Americanos, Poder Ciudadano na Argentina, Auditoria Ciudadana em Costa Rica e Ação Cidadã na Guatemala.
7 Transparency International e Carter Center (2007).
8 Garay Salamanca e Salcedo Albarán (2012).
9 Esta confirmação é baseada em informações da Integridade Global, uma organização que compara regulamentos e o grau em que eles são implementados, examinando sua eficácia e a acessibilidade de informações sobre as finanças políticas. As duas variáveis são calculadas em uma escala de 0 a 100. De acordo com o relatório de 2011 na Colômbia, a existência de regulamentos é 100 (muito forte), e a execução é de 77 (moderado); no México, o grau de regulamentação é de 90, mas a execução é de apenas 44 (muito fraco) e na Venezuela a regulamentação pontua 36,5, enquanto a implementação apenas 4,5. Para 2010, a Argentina tem uma pontuação de 100 para a regulamentação e 77 para a implementação; na Guatemala, as pontuações são 80 e 0; e no Peru, 74 e 59. Para 2009, no Brasil as pontuações são 53 e 54; no Chile, 77 e 43; e no Equador, em 2008, 70 e 27. Finalmente, na Costa Rica, em 2007 as pontuações são 100 e 52. Global Integrity (2007, 2008, 2009, 2010, 2011).
10 Grupo Cívico Ética y Transparencia (2011).
11 Regalado Florido (2005).
12 El Universo (2005).
13 Hurtado (2010).
14 Evertsson (2010).
15 Ao longo deste livro, os dólares (I$) são apresentados ao lado de valores em moedas nacionais. O dólar internacional é uma moeda internacional hipotética que leva em conta a paridade do poder de compra e, portanto, adequado para as comparações entre países. Para os países em que a paridade do poder de compra varia significativamente em relação ao dos Estados Unidos (que é usado como base para a comparação),

a taxa de câmbio I$ pode ser consideravelmente diferente da taxa de câmbio nominal. Nenhuma conversão é dada para dólares norte-americanos (uma vez que este é, por padrão, o mesmo valor de I$) ou para aqueles casos em que a moeda de origem é desconhecida e uma moeda secundária, como o euro, tenha sido citada em seu lugar. Para mais informações, consultar o anexo II.

16 Terra (2012).

17 Servel (2010).

18 Freidenberg e Levitsky (2007).

19 Chasquetti (2011:517).

20 Meyer Dos Santos (2005).

21 Rodríguez-Raga e Seligson (2012:157).

22 Donoso, Ramos e Riquelme (1999:336).

23 Compensação positiva poderia incluir convites para debates públicos internos sobre todas as questões, convites para sessões realizadas pelos deputados, participação em eleições internas etc.

24 Donoso, Ramos e Riquelme (1999:340).

25 La Razón (2009).

26 Menéndez (2002).

27 La Segunda (2012).

28 Transparencia Colombia (2012).

29 Um empresário colombiano condenado por lavagem de dinheiro nos EUA, que fez contribuições a vários candidatos presidenciais no Panamá.

30 Brown Araúz (2010:41).

31 Ele foi chamado assim por Germán Martínez Cazares (presidente da Comitê Nacional Executivo do Partido Accion Nacional, PAN, em 2008).

32 Semana (2006).

33 O fato de que a maioria dos países latino-americanos utilizou sistemas eleitorais com base na representação proporcional, o que é normalmente visto como colocar menos ênfase nos candidatos individuais, não parece afetar a natureza da angariação de fundos.

34 Bossi (2009).

35 Transparencia Colombia (2012).

36 Quirós Gallegos (2012).

37 Agostini (2012:3).

38 El Dia de Santa Cruz de Bolivia (2010).
39 Meyer Dos Santos (2005).
40 Martínez (2012).
41 Rivera (2012).
42 Mejía e Rico (2011:16).
43 Na Colômbia, desde 2006, 133 membros e ex-membros do Congresso foram comprometidos com paramilitares; destes, 71 foram chamados para interrogatório, 50 foram detidos, 42 se demitiram do Congresso, 18 estão em julgamento, 13 se declararam culpados das acusações contra eles e foram condenados e sete não foram condenados (Corporación Colectivo de Abogados, 2009:14). Desde 2009, outros políticos foram acusados e condenados por parapolítica (Corporación Arco Iris, 2011).
44 Kupferschmidt (2009:16-17).
45 Parte do "sucesso" da Colômbia pode se dever ao fato de que os quatro pilares da Convenção de Palermo contra o Crime Organizado são aplicados (Mendevil, 2011): (1) Ministério Público, (2) prevenção na sociedade, (3) prevenção de alto nível de corrupção política e (4) confisco de bens no setor privado por meio de processos cíveis (não criminais). Outros são mais céticos ao chamar a Colômbia de sucesso porque, embora haja mais sentenças proferidas nesse país do que em muitos outros, as relações entre política e criminosos ainda existem (Garay Salamanca e Salcedo Albarán, 2012). No México, por sua vez, durante o governo de Calderón, a política foi voltada principalmente para o pilar da acusação (Mendevil, 2011).
46 Geuna (2010).
47 Diario Hoy (2009).
48 Martínez (2012).
49 A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, aprovada pela Resolução da Assembleia Geral 55/25, de 15 de novembro de 2000, é um instrumento internacional na luta contra o crime organizado transnacional e foi assinada em Palermo, Itália, em dezembro de 2000. O Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi) é um órgão intergovernamental criado em 1989. Seus objetivos são estabelecer normas e promover a aplicação eficaz das medidas legais, regulamentares e operacionais para o combate à lavagem de dinheiro,

financiamento do terrorismo e outras ameaças relacionadas com a integridade do sistema financeiro internacional.

50 Cardoso (2012).

51 Rodríguez (2009:14).

52 Peschard (2006).

53 Casas e Zovatto (2011:45-46).

54 Bertoa et al. (2013).

55 Ohman (2011:7).

56 O relatório Acción Ciudadana sobre essas eleições argumentou que o financiamento público representava apenas 2,4% do total da renda da campanha (Acción Ciudadana, 2012:78).

57 Na eleição de 2002, quando o sistema ainda era de reembolsos pós-eleitorais com base nos votos recebidos, o candidato vencedor (Álvaro Uribe) recebeu 55% dos fundos públicos, o vice-campeão, 33%, e outros dois candidatos, 6% cada. Em 2006, com a introdução do pagamento adiantado, a situação foi muito diferente, porque cada candidato recebeu 33% dos fundos públicos. Para a primeira rodada de votação na eleição de 2010, o vencedor recebeu 24% do financiamento público, e outros 20%, 15%, 14%, 14% e 13%, respectivamente.

58 OAS (2011:145); Vizcaino (2010).

59 Siu e Quirós (2012).

60 OAS (2011:145).

61 La Segunda (2012).

62 Sacchet (2011:24-26).

63 Mais informações estão disponíveis no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea.

64 OAS (2011:58).

65 Cárdenas Morales (2011).

66 Ibid.

67 Zermiani e Goetten (2010).

68 OAS (2011:99).

69 Ibid., p. 99-100.

70 Ibid.

71 Dador e Llanos (2007:101).

72 Ibid., p. 122.

73 Llanos e Tello (2012:95).

74 Llanos (2012).
75 Bolívia 2009, Chile 2009, Costa Rica 2010, Colômbia 2010, República Dominicana 2010, Peru 2011, Guatemala 2011 e Argentina 2011.
76 Llanos (2012).
77 Ibid.
78 Ibid.
79 Londoño (no prelo).
80 Garay Salamanca e Salcedo Albarán (2012).
81 Lugo-Galicia e Hinds (2012).
82 OAS (2011:148).
83 El Diario (2011).
84 Álvarez (2010).
85 Por exemplo, de acordo com Enrique Peñalosa, ex-candidato a prefeito de Bogotá, "para uma campanha em uma cidade de 7 milhões de habitantes, o limite máximo de gastos é muito baixo" (El Tiempo, 2007).
86 Freitas (2012).
87 UNDP e OAS (2010:118).
88 OAS (2011:123).
89 O estudo OAS compara diferentes tipos de eleições, por isso, apenas dados de eleições gerais são observados aqui. Alguns dados são provavelmente também sub-relatados.
90 Poder Ciudadano (2008).
91 Artiga-González (2011:289).
92 Acción Ciudadana (2012).
93 Corcuera (2011:87).
94 Tuesta Soldevilla (2011:466).
95 Faughman e Zechmeister (2011).
96 Notícias UOL (2011).
97 Sánchez (2011).
98 El Nacional (2012).
99 Não há informações no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea para a República Dominicana.
100 Transparency International e Carter Center (2007:48).
101 Ibid., p. 56.
102 No Panamá, a apresentação de relatórios financeiros não é obrigatória, mas é feita mediante solicitação legal (ibid., p. 68).

103 No Peru, apenas cinco dos 32 partidos apresentaram relatórios em 2006 (ibid., p. 76).
104 As exceções a essa "regra" são Belize, Bolívia, República Dominicana, El Salvador, Panamá, Paraguai e Venezuela.
105 Fuentes (2011:170).
106 Cordero (2003:13).
107 Carquez (2012).
108 Ramos (2007).
109 Nas recentes eleições no México, a maioria dos partidos foi multada por irregularidades nos relatórios financeiros, com exceção do Partido Verde Ecologista. Essas multas variaram entre um máximo de 5 milhões de pesos mexicanos (MXN) (I$ 579 mil) para o Partido Revolucionário Democrático (PRD) e um mínimo de MXN 6 mil (I$ 690) para o Partido Revolucinário Institucional (PRI) (Canales, 2012). Com base nos dados do Instituto Federal Eleitoral (IFE), Lilia Saul publicou valores para multas aplicadas a partidos políticos e mídia por parte do IFE. Desde a reforma em 2007, o IFE multou partidos em MXN 863 milhões (I$ 99.900 milhões), enquanto as multas por meios eletrônicos somam apenas MXN 3 milhões (I$ 347.000) (Saul, 2012).
110 Após os escândalos de Pemexgate e "amigos de Fox", o IFE melhorou o sistema de fiscalização, dando-lhe poderes e recursos para a execução adequada. No entanto, em 2006, o IFE tinha acordos com institutos eleitorais em apenas 21 de 32 estaduais (Peschard, 2006:97).
111 No Peru, acordos de colaboração foram assinados com o Ministério da Unidade de Inteligência Financeira da Justiça (Tuesta Soldevilla, 2011:475).
112 No Brasil, a autoridade eleitoral concedeu às brigadas militares autonomia para lidar com casos de compra de votos (A Hora do Vale, 2012).
113 Semana (2006).
114 Casas e Zovatto (2004).
115 El Universo (2007).
116 Artiga-González (2011:294); Urcullo Cossfo, Moya Diaz e Engel Goetz (2009:78).
117 Acción Ciudadana (2012:91).
118 Rosales Valladares (2010:267).
119 Dragonetti (2011).

120 Transparency International e Carter Center (2007:51).
121 Romero Ballivián (2011:102).
122 Evertsson (2010).
123 Ibid.
124 Garay Salamanca e Salcedo Albarán (2012).
125 Acción Ciudadana (2012).
126 Los Angeles Times (1997).
127 Poder Ciudadano (2008); Agostini (2012); Artiga-González (2011); Acción Ciudadana (2012).
128 Gutiérrez e Zovatto (2011:14).
129 Casas e Zovatto (2011:53).
130 Os tomadores de decisão são definidos como aqueles que estão envolvidos na elaboração, alteração e adoção de políticas de financiamento, seja do executivo ou do legislativo. O foco é, portanto, mais nos tomadores de decisão do que numa instituição em particular.
131 O Lima Accord é uma rede de movimentos cívicos na América Latina e no Caribe, que foi criada em 2000 com o objetivo de fortalecer a democracia. Ele facilita e promove a troca de experiências, oferece um sistema de apoio mútuo nos aspectos políticos e técnicos de acompanhamento das eleições e realiza atividades e projetos em conjunto (ver <www.acuerdodelima.com>).

CAPÍTULO 6

LESTE EUROPEU, EUROPA CENTRAL, SUDESTE DA EUROPA E ÁSIA CENTRAL*

Juan Fernando Londoño e Daniel Zovatto

Introdução

Este capítulo analisa os regulamentos e práticas de financiamento político no Leste Europeu, Europa Central, Sudeste da Europa e Ásia Central.[1] Os países dessas regiões são de diversos tamanhos, regimes políticos, modelos constitucionais e culturas políticas. Eles variam de democracias consolidadas nas partes central e oriental da Europa, incluindo os Estados membros da União Europeia (UE), a regimes mais autocráticos na Ásia Central.

Embora possa não haver nenhuma característica específica comum a todos esses países, eles, sem dúvida, possuem "semelhanças genealógicas", em parte devido ao seu legado comunista.[2] Muitos deles têm uma longa história de regime autoritário e mesmo totalitário, e tradições geralmente fracas de democracia e constitucionalismo. Após a queda do comunismo em 1989-91, muitos deles tiveram uma experiência de democratização rápida. Des-

* Este capítulo é baseado em um artigo intitulado "Financiamento político no Leste Europeu, Europa Central, Sudeste da Europa e Ásia Central", por Daniel Smilov. O artigo original foi editado por Fredrik Sjöberg.

de então, os países abordados neste capítulo envolveram-se em um esforço considerável para regulamentar o uso do dinheiro na política, e os países da Europa Ocidental, em muitos casos, serviram de modelo. No entanto, os sistemas regulamentares introduzidos assumiram sua própria lógica. De um modo geral, as regiões apresentam sistemas elaborados de normas, restrições sobre as contribuições e despesas e mecanismos de divulgação. No entanto, a eficácia e aplicabilidade dessas normas são desiguais, e há uma sensação geral de insatisfação com os atuais níveis de transparência.

O significado de medidas regulamentares difere dependendo da definição política e constitucional de um país. Nos países que se inclinam para o autoritarismo, a regulamentação extensa e complexa de financiamento político pode ser usada para enfraquecer a oposição e evitar o surgimento de novos e poderosos atores políticos. Por isso, é claramente difícil discutir regulamentos de financiamento político sem especificar os contextos constitucionais e políticos mais amplos em que operam. Afinal, uma das tarefas centrais da regulamentação de financiamento de campanha e de partidos é assegurar uma concorrência saudável e democrática pluralista; não é o caso em vários dos países analisados.

Problemas regionais com dinheiro na política

Enquanto os países da região diferem uns dos outros em vários aspectos, muitos compartilham certas características que criam problemas particulares para garantir a transparência e o controle sobre o papel do dinheiro na política. Exemplos de problemas dos países mais autoritários discutidos aqui são difíceis de obter, já que raramente se tornam públicos, especialmente devido à supressão do jornalismo investigativo.

Abuso dos recursos do Estado

O uso de fundos estatais para fins políticos não é exclusivo das regiões analisadas aqui. No entanto, com fortes argumentos, pode-se dizer que essas regiões têm mais problemas do que qualquer outra em relação ao abuso dos recursos públicos. Há inclusive uma terminologia própria: *administrativnyi*

resurs em russo é o termo comumente usado para indicar abuso de poder para obter vantagem eleitoral.

Durante o regime comunista de partido único, do qual a maioria dos países dessas regiões surgiu, era impossível diferenciar fundos estatais e fundos do partido. Esse problema foi reconhecido já em 1990, quando os Estados participantes da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa acordaram o Documento de Copenhague.[3] Esse e outras declarações semelhantes sinalizaram um afastamento desse legado e estipularam que deve haver "uma separação clara entre o Estado e os partidos políticos; em particular, os partidos políticos não serão mesclados com o Estado".[4] Infelizmente, esse abuso é ainda muito prevalente e pode até estar aumentando em alguns países. Essa questão será discutida com mais detalhes abaixo.

Controle do Estado sobre a arena política

O controle governamental sobre o processo político em alguns países dessas regiões está intimamente relacionado com a questão do abuso dos recursos do Estado. A principal clivagem política não tem sido entre partidos trabalhistas de esquerda e partidos de direita orientados para o mercado, mas entre os partidos do governo e da oposição. Em vários países, as normas de financiamento político foram concebidas para favorecer os partidos no poder.[5]

As regiões discutidas apresentam uma ampla gama de países que representam diferentes matizes do espectro democrático, desde países autoritários da Ásia Central a democracias mais estabelecidas na Europa Central e dos Estados bálticos, e outros ocupando posições intermediárias.[6]

A Rússia é um exemplo de um país que tem exercido maior controle governamental sobre a política nos últimos anos. Enquanto na década de 1990 a Rússia teve um cenário político relativamente competitivo, embora caótico, na década de 2000 houve um retrocesso democrático.[7] Ao longo do tempo, o poder era centralizado com sucesso na administração presidencial, e os partidos no poder dominavam a Duma. Aos poucos, os partidos políticos tornaram-se tão regulamentados que apenas alguns podiam registrar-se junto às autoridades competentes. Esse processo foi conduzido pelo partido no poder, Rússia Unida, em uma tentativa de tornar mais difícil o surgimento de novos partidos desafiantes.[8] A "democracia dirigida" que foi instalada se caracteriza por eleições nas

quais o resultado é conhecido com antecedência, uma "oposição conveniente" designada, e um rígido controle sobre os meios de comunicação.

Nesse ambiente, os regulamentos de financiamento político padrão, tais como a proibição de financiamento estrangeiro, os limites das despesas independentes, e a regulamentação das ligações entre os partidos e organizações não governamentais (ONGs) adquirem um significado diferente de seu significado em outros contextos, já que podem ser utilizados para suprimir a atividade política.

Propinas do setor privado e compra de favores do governo

Propinas do setor privado em troca de favores do governo estão por trás de graves escândalos de financiamento de partido, mesmo em algumas das democracias mais sólidas, como a República Checa, a Polônia e a Hungria.[9] A orientação política de certos partidos (ou facções no Legislativo), juntamente com as suas estreitas ligações com os interesses *empresariais* específicos, revelam que a *raison d'etre* principal desses atores políticos é fazer lobby para seus patrocinadores empresariais. Analistas descreveram alguns dos poderes legislativos, como o parlamento da Ucrânia, como representantes empresariais de fato, ou seja, empresários são eleitos para o parlamento a fim de proteger interesses comerciais.[10] Instâncias de representação empresarial também estão presentes em sistemas mais partidários, embora provavelmente em menor grau.

Muitos dos escândalos de financiamento de partido nas regiões estão mais relacionados ao enriquecimento pessoal do que ao enriquecimento de um determinado partido político. Esse foi o caso do escândalo "comprando a lei" de 2007, na Estônia, onde uma das figuras empresariais mais importantes do país doou fundos consideráveis para vários partidos políticos, enquanto estava envolvida na construção de uma usina hidroelétrica por fontes renováveis de energia. A passagem subsequente de um projeto de lei que concedeu subsídios do governo para tais projetos levou a acusações de corrupção.[11]

O escândalo Lazarenko na Ucrânia (ver quadro 6.1.) é uma boa ilustração de enriquecimento pessoal por meio de propinas de privatização e outros comportamentos corruptos. Tais escândalos também ocorreram em outras partes das regiões consideradas. Todos os problemas de financiamento político mencionados estão relacionados com o fenômeno maior dos altos custos da política na área estudada. Os interesses comerciais podem facilmente in-

fluenciar legisladores e agências reguladoras em algumas formas de governo menos institucionalizadas.[12]

Financiamento ilegal

O financiamento ilegal encontra seu caminho na política de muitos dos países em análise, incluindo o financiamento do crime organizado e o envolvimento direto de agentes criminais em assuntos dos partidos políticos e eleições. Países que estão estrategicamente localizados ao longo das rotas do tráfico de drogas — na Ásia Central e nos Balcãs, bem como países de fronteira da UE — são especialmente vulneráveis a esse tipo de influência.

Desviando-se das normas e evitando transparência

Os países dessas regiões geralmente lutam com esforço para implementar regulamentos eficazes de financiamento político. No início da transição do comunismo, muitos países foram caracterizados por formas bastante brutas de violações das normas e por regulamentação ineficaz. Transações em dinheiro não registradas eram relativamente comuns no financiamento político: o dinheiro mudava de mãos em malas ou sacos em vez de por meio de transações bancárias, e isso fez com que a aplicação de divulgação, despesas e limites de contribuição fosse inexpressiva. Com a modernização dos sistemas bancários em todas as regiões e a expansão de uma classe média que utiliza contas bancárias e cartões de crédito, a importância dessas formas brutas de desvio das normas diminuiu.[13] No entanto, as redes ilícitas se adaptaram às novas realidades, utilizando técnicas cada vez mais sofisticadas para desviar-se das normas e de exames detalhados.[14]

Quadro 6.1
O escândalo Lazarenko[15]

Pavlo Lazarenko, um político e ex-primeiro-ministro ucraniano, acumulou uma fortuna no exercício do mandato, supostamente cobrando 50% dos lucros de empresas para o seu patrocínio. O caso está bem documentado, desde que Lazarenko foi julgado e condenado em um tribunal distrital dos Estados Unidos sob acusações de fraude, formação de quadrilha para lavagem de dinheiro, lavagem de dinheiro e transporte de bens roubados.

Visão geral dos regulamentos de financiamento político

Houve desenvolvimentos notáveis na regulamentação de financiamento político de partidos e campanhas no Leste Europeu, no Cáucaso e na Ásia Central ao longo dos últimos 20 anos. Começando praticamente do zero, a maioria dos países introduziu modelos de regulamentação relativamente abrangentes. Parece haver uma forte preferência pela limitação das despesas e contribuições, o que sugere que a crença no poder regulatório do Estado ainda é forte. A pontuação total de todas as proibições e limitações dos países abrangidos por este capítulo — com base no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea — mostra que tais países são os mais regulamentados das regiões do mundo. Isso ilustra claramente a popularidade da regulamentação de financiamento político abrangente nessas regiões. No entanto, há uma séria discrepância entre compromissos normativos e conformidade. Embora muito tenha sido alcançado em termos de transparência em muitos desses países, a aplicação das normas ainda é problemática na maioria dos casos. A introdução de modelos de financiamento público também é generalizada nessas regiões, embora os gastos sejam limitados na prática, devido aos obstáculos que restringem a destinação desse financiamento.

Embora muito tenha sido alcançado em termos de transparência em muitos desses países, a aplicação das normas ainda é problemática na maioria dos casos.

Regulamentos de financiamento político nas regiões discutidas aqui são influenciados por normas do Conselho da Europa (CoE), da União Europeia (EU) e de outras organizações, como a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (Osce). Essa influência varia e é mais fraca em Bielorrússia e na Ásia Central. Para a Europa Central e Oriental e a Turquia, o CoE e a UE são de importância normativa primária. Alguns desses países estão sujeitos à fiscalização intensa por órgãos da UE e do CoE em relação a sua conformidade com normas comuns.[16] O regulamento do financiamento político não foi completamente harmonizado, embora vários instrumentos contenham importantes conjuntos de normas. Um dos pontos fracos dos esforços internacionais é sua abordagem apolítica, técnica para o financiamento de partidos e campanhas, e o foco excessivo sobre a corrupção como a principal preocupação para a regulamentação. Como resultado, o financiamento político tornou-se uma colcha de retalhos de normas cada vez mais complexas cuja lógica é muitas vezes inexplicável.

O CoE é o órgão mais envolvido na introdução de normas internacionais em matéria de financiamento político na Europa. Ele aprovou uma série de documentos relativos à regulamentação do financiamento dos partidos, sendo o texto principal a Recomendação de 2003 do Comitê de Ministros que estabelece normas comuns contra a Corrupção no Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais. Essa recomendação estabelece firmemente o princípio de que os limites sobre despesas são legítimos na Europa. Outras características distintas do documento são as discussões sobre a admissibilidade do financiamento empresarial e doações privadas dedutíveis.

A tentativa de produzir um quadro normativo pan-europeu de financiamento político é louvável e serve a um propósito útil. No entanto, muitos dos países abrangidos por este capítulo em geral já obedecem às recomendações do CoE e da Osce; não está claro se as recomendações exigiriam a introdução de novas regulamentações. A eficácia da regulamentação depende da qualidade do trabalho realizado pelas equipes de acompanhamento e órgãos de aplicação responsáveis por sua execução. Como é frequentemente o caso com as normas internacionais comuns, o desejo de conciliar diferentes tradições jurídicas leva a normas abstratas e gerais, com diferentes graus de eficácia na execução e fiscalização.

As Orientações sobre a Regulamentação de Partidos Políticos da Osce/Escritório para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos (EIDDH) e da Comissão de Veneza do Conselho da Europa preveem alguma orientação específica sobre os requisitos de elaboração de relatórios e a questão importantíssima do abuso dos recursos do Estado. No que diz respeito aos requisitos de elaboração de relatórios, as orientações preveem que "a disponibilização de relatórios financeiros na internet, em tempo hábil, é uma boa prática".[19] Elas também especificam que os partidos devem apresentar relatórios de divulgação anual em períodos fora das campanhas que descrevam contribuições e despesas. Quanto ao abuso de recursos do Estado, as questões de intimidação e de mobilização de local de trabalho são destacadas. As Orientações especificam que "não é incomum que um governo exija que seus trabalhadores participem de uma manifestação pró-governo". As Orientações da Osce/EIDDH afirmam explicitamente que a lei deve proibir expressa e universalmente tais práticas.

Isto pode ser problemático e nem sempre adequado para transplantar modelos ou instituições específicas de democracias mais sólidas. Esse processo

ocorre muitas vezes sem uma boa compreensão de todos os fatores de fundo que tornam esses modelos ou instituições eficientes em seu contexto original. Assim, muitos dos modelos transplantados adquirem significados completamente diferentes ou levam a resultados completamente diferentes quando são adaptados ao contexto local.

Fontes de renda para partidos políticos e candidatos

As regiões em análise regulam fortemente o financiamento de campanhas e partidos. No entanto, o impacto de tais regulamentos sobre a forma como os partidos políticos e os candidatos às eleições realmente angariam fundos é outra questão.

Proibições de contribuição

Dois tipos de regulação das contribuições são quase universais nas regiões abrangidas neste capítulo: as proibições de financiamento estrangeiro e doações anônimas (doações anônimas são proibidas a fim de aumentar a transparência e facilitar o acompanhamento da observância de outros regulamentos). As proibições de financiamento estrangeiro são introduzidas, pelo menos em teoria, para isolar processos políticos nacionais da influência estrangeira. No entanto, a extensão dessas proibições difere de país para país. Especialmente na Europa Central, essas proibições visam prevenir doações estrangeiras diretas aos partidos e candidatos, especialmente no processo eleitoral. Doações de ONGs independentes e relacionadas a partidos estrangeiros são normalmente permitidas, e podem ser usadas para atividades relacionadas com o partido, tais como seminários, formação de líderes partidários, organização de eventos e assim por diante. Na verdade, existe uma cooperação muito ativa entre os partidos políticos da Europa Central e Oriental e dos Balcãs com fundações políticas alemãs (por exemplo, a Konrad Adenauer Stiftung e Friedrich Ebert Stiftung) e organizações dos EUA (por exemplo, a Fundação Nacional para a Democracia, o Instituto Democrático Nacional para Assuntos Internacionais, o Instituto Republicano Internacional). Com a adesão dos países da Europa Central à UE, formas semelhantes de cooperação continuaram e até mesmo se intensificaram.

Em contraste, nas ex-repúblicas soviéticas, as proibições de financiamento externo são de maior alcance e geralmente visam a isolar todas as atividades políticas de patrocínio estrangeiro, incluindo o trabalho de ONGs pró-democracia. Isso é particularmente evidente em países com governos autoritários ou semiautoritários. No Cazaquistão, por exemplo, a proibição de financiamento estrangeiro dos partidos políticos se estende a receber fundos de organizações locais que, por sua vez, receberam financiamento estrangeiro, ou têm filiação ou participação estrangeira. Na Rússia, a Lei 2.012 obriga as organizações que recebem financiamento estrangeiro a registrar-se como "órgãos estrangeiros" e, geralmente, tem como objetivo restringir suas atividades políticas.[20] Mesmo em países sem essa legislação, o mesmo efeito pode ser obtido por meio de um controle rigoroso das ONGs, da recusa em registrá-las ou da sua proibição e dissolução pela não divulgação de financiamento.[21]

Limites de contribuição

A maioria dos países das regiões estudadas apresenta limites de recursos de contribuições particulares.[22] Esses limites variam em termos do tamanho da contribuição, o tempo de doações e o destinatário. Em geral, os países que não fornecem financiamento público considerável dependem de doações de empresas de dimensão considerável, e os países que introduziram extensos regimes de financiamento público possuem restrições mais rigorosas sobre as contribuições particulares. A Ucrânia não teve nenhum financiamento público desde 2007-08, e limites sobre as contribuições são fixados em valores muito elevados. Um indivíduo na Ucrânia pode contribuir com até 400 vezes o salário mínimo mensal (I$ 58.400) para um partido e com até 20 vezes o salário mínimo (I$ 2,920) para um único candidato à eleição para o parlamento em um distrito eleitoral de mandato único.[23] Nos Estados Unidos, os números equivalentes são US$ 5.000 e US$ 2.600 por ano,[24] que é o equivalente a quatro vezes e duas vezes o salário mínimo, respectivamente.[25] Deve-se notar, contudo, que uma comparação com os Estados Unidos é complicada pela prevalência de comitês de ação política que permitem múltiplas doações menores nos EUA, que no total podem exceder significativamente o limite mencionado. As comparações com a Europa Ocidental são difíceis, uma vez que poucos países nessa região limitam doações individuais a partidos em

relação a uma eleição. Um exemplo dos que limitam é a França, onde as doações individuais para o financiamento das campanhas eleitorais são limitadas a 4.600 € (EUR) (I$ 5.400), o que equivale a cerca de três vezes o salário mínimo (e cerca de um décimo do salário mínimo da Ucrânia).[26]

FIGURA 6.1

Limitações ao montante que os doadores podem contribuir para candidatos da Europa Oriental, Central, Sudeste da Europa e Ásia Central

© International IDEA

Sim
Não

Fonte: International Idea. Este mapa é baseado em dados coletados até fevereiro de 2014. Os dados são continuamente atualizados no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea. Disponível em: <www.idea.int/ political-finance/question.cfm?id=268>.

O financiamento público significativo, juntamente com o financiamento empresarial ilimitado para os partidos políticos, não é comum, embora alguns países da Europa Central adotem essa abordagem. Mais concretamente, a República Checa fornece subsídios públicos e não tem limites para despesas ou contribuições. A Eslováquia e a Hungria seguem o mesmo caminho, com financiamento público e contribuições ilimitadas, mas ambos os países têm limites de despesa.

As regiões abrangidas aqui tendem a confiar na limitação de contribuições e despesas. Para compensar essas restrições, 83% dos países têm regimes de financiamento público. O modelo global se aproxima da linha francesa, que prevê o financiamento público e limites de contribuições e despesas.

Fontes de renda privada

Os partidos políticos nas regiões abrangidas aqui confiam predominantemente em dois tipos de fontes de renda: financiamento público e grandes doações

privadas (e em alguns casos de empresas). Em alguns países, a distinção entre financiamento ilícito e financiamento empresarial nem sempre é clara, quer nos regulamentos ou na prática.

Taxas de filiação e pequenas doações

Os rendimentos de partidos advindos de taxas de filiação e pequenas doações de pessoas físicas são geralmente baixos. Além disso, os partidos políticos nesses países são organizações de curta duração e frequentemente frágeis: até na Europa Central, muitos dos partidos "estabelecidos" do período de transição já desapareceram e foram substituídos por novos. Assim, a fidelidade aos partidos políticos é geralmente baixa, e não há bons exemplos de partidos que sejam capazes de criar um fundo considerável por meio do recolhimento de taxas de filiação. Ao todo, as taxas de filiação constituem uma parte marginal do rendimento da maioria dos atores políticos das regiões analisadas. Mas em alguns dos países do Leste Europeu — como Ucrânia e Hungria, onde não há limite máximo para as taxas — o uso de taxas de filiação para contornar os limites de doação ou requisitos de divulgação poderia ser potencialmente uma fonte muito importante de renda para os partidos.[27]

Grandes doações (empresariais)

Como as contribuições de filiados e pequenas doações são uma forma em grande parte insignificante de angariação de fundos, os partidos políticos devem contar com financiamento público e grandes doações. Grandes doações normalmente significam doações empresariais, mesmo que os fundos venham de um empresário e não diretamente de uma empresa.

Não há limite de doações empresariais para partidos políticos ou candidatos, na maioria dos países cobertos aqui. As exceções são Bulgária, Polônia e Rússia. Alguns países têm proibições parciais sobre doações empresariais para qualquer um dos candidatos ou partidos; tais proibições são problemáticas, porque elas fornecem uma brecha para a canalização de fundos por meio de um ator para outro. No Azerbaijão e na Rússia, as empresas não podem doar a partidos, mas podem doar aos candidatos. Na Armênia, Ucrânia e Uzbequistão, a situação é a inversa.

Doações grandes ou empresariais são um problema nessas regiões, uma vez que são muitas vezes ligadas a subornos e corrupção. Houve escândalos nessa área, por exemplo, na República Checa, onde o governo de Vaclav Klaus caiu devido a alegações de subornos e corrupção.[28] Na Letônia, a percepção de corrupção generalizada e o abuso de influência de oligarcas levaram o então presidente do país, Valdis Zatlers, a convocar um referendo sobre a dissolução do parlamento em 2011.[29] A Estônia, que é percebida como um dos países menos corruptos nesta amostra, também experimentou escândalos de financiamento de partidos. Em 2012, um ex-membro do parlamento (MP), Silver Meikar, admitiu canalizar EUR 7.600 (US$10.200) em doações questionáveis para o Partido da Reforma, no poder em 2009 e 2010.[30] Meikar alegou que o dinheiro vinha de um membro do parlamento e membro do partido, e que os outros membros do Partido da Reforma também doaram fundos de uma forma similar.[31] Nenhum processo criminal foi ajuizado, já que aceitar financiamento secreto não é criminalmente punível nos termos da Lei da Estônia sobre Partidos Políticos. A fonte última do dinheiro nunca foi revelada.

Na Rússia, alegou-se amplamente que o apoio dado ao presidente Boris Yeltsin pelos chamados oligarcas na eleição de 1996 foi em troca de favores presidenciais relacionados com a preservação e expansão dos impérios comerciais estabelecidos por meio de operações obscuras de privatização.[32] Na década de 2000, os presidentes Putin e Dmitrii Medvedev estabeleceram firme controle sobre os oligarcas, e, atualmente, apenas aqueles que não ameaçam seriamente os partidos do governo parecem ser capazes de operar, o que traz o conceito de propriedade "privada" dos grandes magnatas à tona.

O tamanho de um país e a existência de oligarquias têm uma influência importante no financiamento político. Ricos empresários podem afetar a política interna, independentemente do tipo de regulamentação de financiamento político, o que sugere a ineficácia de tal regulamentação. O fenômeno dos "partidos oligárquicos", ou partidos criados por indivíduos ricos, é bastante difundido em muitos dos países discutidos aqui, conforme ilustrado pelo caso da eleição da Geórgia de 2012, que será discutida a seguir. Mesmo os países membros da UE não são imunes a tais desenvolvimentos; exemplo disso é o caso da Letônia.[33]

Ricos empresários podem afetar a política interna, independentemente do tipo de regulamentação de financiamento político, o que sugere a ineficácia de tal regulamentação.

Duas advertências precisam ser abordadas aqui. Em primeiro lugar, muitos acreditam que a existência de "partidos oligárquicos" por si não é um problema para a democracia. De acordo com esse ponto de vista, indivíduos ricos devem ser autorizados a iniciar projetos políticos próprios. A obstrução de tais atividades por via regulamentar, administrativa ou penal, como teria sido feito no caso de Mikhail Khodorkovsky,[34] poderia constituir esforços deliberados para restringir as liberdades democráticas. Mas projetos políticos empresariais tornam-se problemáticos quando são o resultado de ligações ilegítimas entre poder e dinheiro ou almejam a isso, ou quando resultam em favoritismo governamental em face de interesses econômicos específicos. Provavelmente, muitos dos países nas regiões abrangidas aqui, especialmente aqueles no espaço pós-soviético, enfrentam esses problemas. A própria palavra "oligarca" sugere a fusão ilegítima do poder e da riqueza, o que complica a questão de projetos políticos empresariais. No entanto, deve-se ter em mente que esses problemas com oligarcas podem ser um sinal de que o país possui um grau de competição política: em regimes autoritários não competitivos (como a Bielorrússia e partes da Ásia Central), esse problema não existe porque os oligarcas são alvo frequente do sistema judiciário de forma agressiva.[35]

Em segundo lugar, as normas de financiamento político não podem efetivamente lidar com a influência das estruturas oligárquicas por conta própria; são necessárias reformas constitucionais e legais mais substantivas. Se os oligarcas possuírem uma influência considerável sobre um sistema de governo, seu dinheiro irá para os cofres de partidos e candidatos, independentemente do tipo de enquadramento legal que regula contribuições e despesas. A questão é o quão visível é esse processo. Curiosamente, no Leste Europeu, especialmente na Rússia e na Ucrânia (em que não há financiamento público e nem limites para as despesas), o processo de financiamento é bastante visível, e as pessoas associam diretamente atores políticos com interesses empresariais específicos.

Financiamento ilícito

O financiamento ilegal de partidos políticos e de campanhas eleitorais é um problema nas regiões desde a queda do comunismo. Todas as conclusões sobre esse assunto são, em certa medida, especulativas, uma vez que esse é

um setor informal, apesar de algumas generalizações provisórias serem possíveis. Para os políticos, em alguns países, muitos de seus doadores mais entusiastas possuem antecedentes criminal e uma agenda suspeita. O nexo crime-política é pouco documentado de forma apropriada, porém as recentes prisões podem resultar em provas mais tangíveis.[36] Além disso, há casos de assassinatos políticos de alto nível que poderiam ser interpretados como indícios do envolvimento do crime organizado na política. Os indivíduos assassinados incluem Zoran Djinjic,[37] que foi o primeiro-ministro da Sérvia; Andrey Lukanov, um ex-primeiro-ministro da Bulgária; e Iliya Pavlov,[38] uma das pessoas mais ricas do Leste Europeu e patrocinador de políticos e partidos políticos na Bulgária.[39]

No Quirguistão, o financiamento ilícito desempenha um papel importante nas campanhas eleitorais e na liberalização política do país em geral.[40] Encontra-se em uma importante rota de tráfico de drogas entre o Afeganistão e a Europa. Grupos criminosos organizados e seus líderes supostamente desempenharam um importante papel na desestabilização do governo do presidente Askar Akaev durante a chamada Revolução das Tulipas.[41] Depois que o presidente foi derrubado, chefes criminosos continuaram a desafiar abertamente os novos governantes. Dinâmicas semelhantes foram testemunhadas em outras partes das regiões onde os grupos envolvidos no tráfico e no comércio de drogas se envolveram na política eleitoral.[42]

Financiamento público

O financiamento público é a única alternativa viável para o financiamento empresarial, na maioria dos países em análise. Apenas alguns países não têm sistemas de financiamento público direto aos partidos políticos ou candidatos: Bielorrússia, Moldávia, Ucrânia, Quirguistão e Turcomenistão. Bielorrússia e Turcomenistão não têm processos democráticos de concorrência ou liberdade de associação, de modo que a falta de financiamento público é simplesmente outra forma de desencorajar a atividade política independente. A Moldávia aprovou uma lei sobre financiamento público, e esse apoio estava prestes a ser introduzido no momento da elaboração deste livro.[43]

Em certos casos, como o da Ucrânia, a decisão de não recorrer ao financiamento público significativo é, provavelmente, impulsionada por um desejo

por parte dos partidos ou políticos no poder de preservar sua vantagem competitiva. Na Sérvia, essa lógica foi adotada mais explicitamente pelo ex-presidente Slobodan Milosevic, que tentou privar a oposição do financiamento político, fornecendo apoio público mínimo, proibindo doações estrangeiras e controlando o setor empresarial com o atraso de privatizações.[44]

É difícil classificar os Estados de acordo com a generosidade de seus regimes de financiamento público. Geralmente, os estados da Europa Central — República Checa, Eslováquia, Hungria, Polônia, Bulgária e Romênia — possuem subsídios diretos bastante generosos.[45] Em alguns estados da Europa Central (com exceção da Polônia), o financiamento empresarial é permitido, o que coloca os partidos políticos em uma posição mais confortável. A situação é semelhante na Turquia, onde os partidos têm como base o orçamento público e doadores de empresas.

No espaço pós-soviético, o financiamento público dos partidos políticos é menos difundido e menos generoso, ainda que tenha aumentado na Letônia, Lituânia e Rússia. Na Rússia, o domínio do presidente Putin e do Poder Executivo sobre o Legislativo fez com que o financiamento público beneficiasse principalmente as forças políticas pró-presidenciais. Os partidos políticos que recebem pelo menos 3% dos votos nas eleições da Duma recebem financiamento público e algum acesso aos meios de comunicação públicos. De acordo com um relatório sobre a Rússia pelo Grupo de Estados contra a Corrupção (Greco):

> […] O aumento mais recente melhorou substancialmente a situação financeira global dos partidos. O percentual de financiamento do Estado nos orçamentos anuais dos partidos havia crescido: para o Partido Comunista, de aproximadamente 40% para mais de 50%, para o "Rússia Justa" — de 7% para 25%, para o Partido Liberal Democrata — abaixo de 40% para mais de 83%, e para o "Rússia Unida" — de 23% para 36%.[46]

Note-se que nenhum dos partidos listados pertence à oposição na Rússia. Escusado será dizer que os partidos que se beneficiaram dos aumentos no financiamento público são aqueles formalmente registrados como partidos, e a oposição democrática liberal na Rússia enfrenta sérios obstáculos ao registro desde o período pós-soviético.[47] Deve-se notar que um limite de 3% de financiamento público não está entre os limites mais elevados. Por exem-

plo, na Turquia os partidos precisam de 7% dos votos nas eleições anteriores para terem direito ao financiamento público. No entanto, não enfrentam os mesmos tipos de desafios em seu registro como os partidos da oposição enfrentam na Rússia.

Em alguns estados mais autocráticos — como Cazaquistão, Uzbequistão e Azerbaijão — os regimes de financiamento público para os partidos de oposição servem de instrumento para a supressão, monitoramento e controle da competição política. Na prática, o financiamento público nesse contexto político normalmente vai para os partidos de oposição amigáveis ao governo ou brandos, ou é fornecido de modo a beneficiar o partido no poder de forma desproporcional.

Como no resto das regiões do mundo, o modelo predominante de gastos de financiamento público é composto de subsídios diretos distribuídos em função do número de assentos no parlamento ou votos conquistados na última eleição. Nenhum dos países analisados neste capítulo emprega fórmulas complexas de destinação que correlacionem subsídios públicos com pequenas doações ou taxas de filiação. Além de subsídios diretos, a grande maioria dos países discutidos possui esquemas elaborados de apoio indireto, apoio em espécie a partidos e candidatos. O tipo mais importante de apoio em espécie é o acesso subsidiado à mídia, que se tornou uma prática comum em todos os países abrangidos aqui, com exceção da Estônia, proporcionando acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos, candidatos ou ambos.[48]

Abuso de recursos do Estado

Abuso dos recursos do Estado nas regiões

O abuso dos recursos do Estado é um grande desafio, especialmente em países que possuem uma excessiva concentração de poder no Executivo, ou mídia ou independência judicial limitadas. Esse viés estrutural em favor do Poder Executivo coloca os partidos do governo em uma posição privilegiada, não só nos países mais autocráticos, como Bielorrússia, Azerbaijão e os países da Ásia Central, mas também em outros, como Armênia e Geórgia.[49]

Mesmo nas democracias mais competitivas, como as da Europa Central, os governos utilizam recursos do Estado em seu favor. No entanto, o fenômeno é

mais acentuado nos casos menos democráticos. Por exemplo, nas últimas eleições da Armênia, a Osce/GIDDH documentou vários casos de escritórios de administração local utilizados para a campanha de reeleição do presidente em exercício.[50] O relatório da Osce sobre a Armênia observa ainda que a aplicação fraca das normas existentes permitiu o abuso de recursos administrativos, e, portanto, "não previa um campo de jogo nivelado entre os candidatos".[51]

Uma forma de abusar de recursos do Estado é a prática de extorsão de empresas públicas por parte de partidos do governo. O fato de um terço dos países discutidos aqui permitirem doações públicas empresariais aos candidatos é um forte indício de abuso de recursos estatais. Mesmo em países que proíbem doações de empresas públicas aos candidatos,[52] tais proibições se revelaram ineficazes, e tornaram-se mais uma motivação para desviar-se dos requisitos de transparência e divulgação.[53]

Doações de empresas públicas são facilitadas por patrocínio político generalizado na nomeação de diretores executivos e membros do conselho de empresas públicas nas regiões.[54] Embora existam alguns exemplos específicos de empresas públicas que financiam atividades de partido, os partidos, por vezes, divulgam informações que revelam conexões ilegítimas entre empresas públicas e eles próprios. Por exemplo, na Sérvia, a lista de doadores do Partido Democrata em seus relatórios financeiros públicos inclui os indivíduos que o partido nomeou para posições de liderança em empresas públicas.[55] Esse é um exemplo da chamada tributação partidária: os membros do partido que foram nomeados para as empresas públicas têm de pagar uma parte de seu salário de volta para a partido. Há também casos em que os doadores listados pelos partidos em seus próprios sites incluem alguns em posições gerenciais de liderança em empresas estatais.[56]

Deve-se notar que as ligações duvidosas entre empresas estatais e partidos estão sendo relatadas em países que fornecem certo grau de liberdade para jornalistas investigativos. No entanto, essa prática também provavelmente ocorre em países onde o jornalismo investigativo é suprimido e não há o nível de liberdade de imprensa ou leis de transparência para permitir o surgimento de tais fatos.

Em muitos países das regiões abordadas aqui, os partidos em exercício mostram grande inventividade no uso de recursos públicos para apoiar oportunidades eleitorais.

As empresas privadas que possuem acesso privilegiado aos mercados também podem ser um problema. Os políticos ou seus

parentes próximos, por vezes, possuem empresas privadas que se beneficiam de tal acesso. Dadas as deficiências nos processos de licitação, as empresas costumam obter contratos valiosos por motivos questionáveis. Na Sérvia, por exemplo, uma empresa de segurança de propriedade do marido de uma das mais altas funcionárias do Partido Democrata possui alegadamente vários contratos com diferentes instituições estatais, incluindo o Serviço Nacional de Emprego e a Autoridade Fiscal; a empresa também doou cerca de EUR 40 mil ao partido em 2011-12.[57]

Por último, é preciso dizer que a questão do abuso dos recursos do Estado dificilmente pode ser discutida como uma questão estrita de financiamento político; relaciona-se com a estrutura constitucional global do regime político. Todos os países em análise aqui possuem disposições que proíbem o uso de recursos do Estado (exceto aqueles legalmente previstos como subsídios e apoio em espécie) por partidos políticos e candidatos. No entanto, o impacto dessas disposições é diferente em diferentes configurações. Candidatos em exercício, invariavelmente, possuem uma vantagem competitiva: são mais visíveis na mídia e têm a oportunidade de utilizar recursos, tais como transportes, segurança e assim por diante para seus próprios fins. Democracias competitivas possuem outros instrumentos para verificar o abuso dos recursos do Estado: por exemplo, as comissões parlamentares examinam o uso governamental de instalações, meios de transporte e assim por diante. Especialmente após uma mudança de governo, isso geralmente é feito quando há suspeitas de uso ilegítimo de recursos estatais.

Em muitos países das regiões abordadas aqui, os partidos em exercício mostram grande inventividade no uso de recursos públicos para apoiar oportunidades eleitorais. Em 2013, o jornal *Dan*, em Montenegro, publicou transcrições de gravações secretas de reuniões entre altos funcionários do partido do governo. Em uma das gravações, uma autoridade do partido manifestou-se satisfeito com "o número de estágios que o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e a Agência de Proteção Ambiental nos concedeu, e eu acredito que isso nos deu força adicional e melhores resultados nestas eleições".[58]

Abuso dos recursos do Estado e os meios de comunicação

Um problema particular em várias dessas regiões é o controle sobre a mídia. O controle sobre os meios de comunicação está relacionado com a questão do

financiamento político por meio do acesso dos partidos políticos aos meios de comunicação públicos. A falta de acesso à mídia para os partidos pode se manifestar de várias formas, desde a censura pura e simples às formas mais sutis de restrições de meios de comunicação públicos e incentivos aos conglomerados midiáticos.

Relatórios recentes de acesso desigual aos meios de comunicação públicos e cobertura desequilibrada a favor do governo foram feitos no Azerbaijão, Bielorrússia, Montenegro e Cazaquistão. Também foram feitas reclamações sobre a cobertura da mídia tendenciosa na Bósnia e na Herzegovina.[59] No Azerbaijão, a Osce constatou que os candidatos à eleição presidencial de 2013 receberam acesso insuficiente aos meios de comunicação e que a cobertura desproporcional recebida pelo presidente contribuiu para um campo de jogo desnivelado.[60] E na eleição parlamentar de 2012, em Bielorrússia, apesar das normas que preveem a atribuição de cobertura da mídia livre e igual nos meios de comunicação estatais (nos impressos e televisivos), a Osce constatou que relatórios de meios de comunicação estatais tinham como foco o partido no poder e o presidente. Na verdade, os partidos de oposição e os candidatos receberam apenas 2% da cobertura na mídia impressa estatal.[61]

Na Geórgia, a oposição desafiou com sucesso o candidato em exercício em 2012, em parte, investindo agressivamente no setor de mídia e equilibrando assim um ambiente de mídia de outra forma tendenciosa. O Presidente Mikheil Saakashvili teve o benefício de um canal estatal (Canal 1), com cobertura em todo o território. Havia também dois canais privados pró-governo, Rustavi-2 e Imedi, que, juntos, dominavam os meios televisivos na Geórgia. Nas eleições de 2012 o bilionário Bidzina Ivanishvili liderou a coalizão de oposição Georgian Dream. Sua esposa e irmão investiram pesadamente em empresas de TV de viés oposicionista, TV9 e Global TV, respectivamente. Nos meses que antecederam a eleição, muitas empresas de TV enfrentaram dificuldades: uma empresa foi multada após uma auditoria fiscal, outra teve antenas de satélite apreendidas sob alegações de compra de votos, e equipamentos técnicos pertencentes a uma terceira empresa foram supostamente danificados durante o desembaraço alfandegário.[63] Houve suspeita de motivações políticas por trás de tais ações, que as autoridades negaram veementemente. No final, o poder financeiro da oposição produziu um espaço de mídia mais equilibrado na Geórgia.

Gastos dos partidos políticos e candidatos

Limites de gastos

A preferência geral nas regiões é de limites globais de gastos. Alguns países não têm limites de gastos, incluindo a República Checa, Turquia, Ucrânia, Cazaquistão, Turcomenistão e Uzbequistão. Em outros países, os limites de gastos são tão altos que não têm nenhum impacto sobre a concorrência política.

Na Hungria, um partido pode gastar um máximo de 386 milhões de *forints* húngaros (HUF) (I$ 2.670 mil), ou 1 milhão de *forints* húngaros (I$ 6.900) por candidato, enquanto na Moldávia os montantes equivalentes são (em 2009) em torno de 12 milhões de *leus* moldavos (MDL) (I$ 2 milhões) e MDL 500 mil (I$ 87 mil), respectivamente. Por outro lado, na Rússia, os limites são de 250 milhões de rublos (RUB) (I$ 12,9 milhões) para os partidos.

Em alguns casos, especialmente onde o partido do governo utiliza recursos estatais para financiar suas atividades extraoficialmente, limites de gastos estão sendo usados para obstruir a oposição, por exemplo, o desafio de Ivanishvili a Saakashvili na Geórgia em 2012. Grande parte da máquina estatal sob o governo de Saakashvili foi mobilizada contra o desafiante, incluindo o Parlamento. Sob nova legislação aprovada no final de 2011, evidentemente, para evitar que Ivanishvili gastasse seu próprio dinheiro em sua campanha, um limite de 60 mil *laris* georgianos (GEL) (I$ 77 mil) foi imposto ao valor que os indivíduos poderiam doar para partidos políticos.[64]

No Quirguistão, os partidos políticos não podem gastar mais de 1 milhão de salários mensais (o valor exato não é especificado). Utilizando o salário mínimo do país de 600 *Kyrgyz som* (KGS) (I$ 40) por mês, o limite de gastos é muito alto em relação às regiões consideradas aqui: 1 milhão de salários mínimos mensais equivale a I$ 36 milhões. Da mesma forma, os limites de gastos para os candidatos são 500 mil vezes o mínimo, ou I$ 18 milhões.

Gastos reais

Nível de gastos

Em 60% dos Estados analisados que possuem limites de gastos, de acordo com seus relatórios oficiais, os partidos cumprem normalmente com esses

limites. No entanto, em praticamente todos os locais, especialistas e analistas insistem que os relatórios oficiais refletem apenas uma fração dos gastos reais. Um fator que complica o cálculo dos custos eleitorais é a situação obscura no setor de mídia. A maior parte da análise de custos utiliza taxas de publicidade padrão para propagandas políticas. No entanto, os atores políticos podem usar taxas preferenciais ou descontos, o que poderia alterar seriamente as estimativas. A legalidade de tais descontos e se eles são concedidos a todos os participantes nas eleições em condições justas são também assuntos de interesse.

O caso ucraniano também ajuda a ilustrar o nível de gastos com eleições. De acordo com relatórios oficiais, durante as eleições parlamentares de 2012, os partidos políticos gastaram em conjunto mais de 600 milhões de *grívnias* (UAH) (I$ 207,14 milhões).[66] O Partido das Regiões gastou cerca de UAH 218 milhões (I$ 75,26 milhões), o Fatherland UAH, 107 milhões (I$ 36,94 milhões), a Aliança Democrática Ucraniana para a Reforma, mais de UAH 33,7 milhões (I$ 11,63 milhões), o Partido Comunista da Ucrânia, UAH 72 milhões (I$ 24,86 milhões), Nossa Ucrânia, UAH 63 milhões (I$ 21,75 milhões) e o Partido Social Democrata da Ucrânia, UAH 60,6 milhões (I$ 20,92 milhões).[67]

A situação ucraniana revela gastos modestos se limitarmos nossa análise aos relatórios oficiais. No entanto, os analistas estimam números muito mais elevados para o custo real das eleições na Ucrânia, em 2012: de US$ 850 milhões a US$ 2,5 bilhões, um número astronômico.[68] O cientista político Artem Bidenko relata que o Partido das Regiões gastou cerca de US$ 850 milhões, o Partido Social Democrata da Ucrânia gastou US$ 150 milhões e o resto dos partidos políticos gastaram US$ 350 milhões, enquanto os candidatos em distritos uninominais haviam gastado cerca de US$ 900 milhões na campanha.[69] Apenas cerca de metade dos candidatos distritais uninominais apresentaram relatórios sobre seus gastos de campanha.[70]

Se essas estimativas estiverem perto do nível real de gastos políticos na Ucrânia, a situação não seria muito diferente daquela das democracias estabelecidas. Sabemos que o cálculo da despesa eleitoral não é uma ciência exata, e às vezes está ligada ao marketing e à propaganda política. Mesmo assim, há razão para acreditar que os gastos de campanha e, principalmente, os gastos excessivos, na Ucrânia e em muitos outros países na região, são significativos. Esse é também o caso da Hungria, onde gastos excessivos ocorreram nos últimos tempos. A Transparência Internacional relata que os cinco partidos

parlamentares na eleição de 2006 gastaram, de acordo com estimativas conservadoras, um total de HUF 7,3 bilhões (I$ 50,07 milhões). Nessa eleição, os dois maiores partidos sozinhos supostamente gastaram 10 vezes o limite legal de HUF 386 milhões (I$ 2,65 milhões).[71]

Outro fator que complica a produção de relatórios sobre os gastos reais é a dificuldade de captar a compra de votos. Há inúmeros casos anedóticos de compra de votos, mas é notoriamente difícil documentá-los; novas tecnologias da informação, como câmeras de telefones celulares, podem ajudar. Nos Balcãs, a compra de votos ainda é bastante difundida, por exemplo, em áreas povoadas por minorias, como os ciganos.[72] Em alguns casos, os próprios candidatos admitem ter pago suborno aos eleitores. Por exemplo, nas eleições parlamentares de 2012 na Geórgia, um candidato do partido no poder em um distrito uninominal admitiu ter ajudado um residente local com GEL 500 (I$ 300).[73] Pesquisas experimentais que garantem o anonimato aos entrevistados foram recentemente usadas para estimar a extensão da compra de votos.[74] A Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais (Fise) colaborou com a organização de pesquisa local para realizar uma pesquisa experimental sobre as eleições parlamentares de 2012 na Ucrânia. Um em cada 10 eleitores admitiu na pesquisa que a compra de votos afetou sua escolha de voto nas eleições distritais uninominais.[75] O estudo também incluiu uma análise detalhada dos relatórios terceirizados sobre a compra de votos.

Relatórios oficiais de todas as regiões abrangidas por este capítulo sugerem que uma parcela significativa dos gastos de campanha é feita com TV e publicidade midiática.[76] Na Moldávia, quase 80% dos gastos divulgados publicamente direcionaram-se para a publicidade, e a maioria direcionou-se para a propaganda na TV.[77] As normas de elaboração de relatórios muitas vezes não são rigorosamente respeitadas. Enquanto alguns partidos relatam gastos em outdoors e outros "materiais eleitorais" não especificados, outros são mais explícitos e relatam gastos com calendários e outros tipos específicos de material promocional.

Gastos de terceiros

Devido ao enorme peso de grandes doações empresariais nos rendimentos dos atores políticos, transações diretas provavelmente não são os meios prefe-

ridos de obtenção de fundos. Assim, o dinheiro pode em vez disso ser canalizado por meio de fundações relacionadas com o partido, que normalmente não estão sujeitas às mesmas restrições que os partidos políticos no que diz respeito ao tamanho e origem de doações. Elas são, portanto, instrumentos convenientes para legalizar o dinheiro proveniente de empresas públicas, doadores estrangeiros ou grandes patrocinadores corporativos. Às vezes, a legislação é bastante frouxa, tornando fácil o uso de dinheiro de fundações para fins políticos diretos. Mais comumente, no entanto, os fundos são desembolsados sob o pretexto de seminários, treinamento para funcionários do partido ou honorários por serviços nunca realizados, por exemplo.

Por exemplo, as ONGs afiliadas a partidos na Letônia foram criadas para contornar os limites de gastos quando a execução da lei era rígida. Uma pesquisa financiada pela Embaixada dos EUA na Letônia resume o efeito dos gastos de terceiros: "as organizações não governamentais, criadas pelos organizadores das suas campanhas eleitorais, para a sua publicidade, arruinaram o sistema de financiamento dos partidos políticos desenvolvido em 2004".[78]

Outro desafio é o monitoramento e a aplicação de restrições sobre doações privadas em espécie. Em alguns casos, carros e telefones celulares são fornecidos para as campanhas eleitorais ou para o uso rotineiro dos partidos políticos.[79] No Kosovo, os partidos políticos foram obrigados a divulgar as contribuições em espécie superiores a EUR 1.500 no início de 2000. A auditoria detalhada pela Osce sugere que os partidos que relataram as suas contribuições em grande parte permaneceram dentro dos limites de contribuições em espécie.[80]

Aplicação dos regulamentos de financiamento político

Muitas análises de financiamento político concluíram que a aplicação dos regulamentos geralmente é o elo mais fraco do sistema. Nas regiões em discussão não existem modelos exemplares em termos de aplicação, e há uma série de desafios generalizados, inclusive mandatos muitas vezes ambíguos, insuficiência de recursos e procedimentos de elaboração de relatórios pouco claros para partidos e candidatos. Além disso, todas as abordagens de aplicação utilizadas pelos países neste capítulo sofrem de uma grande disparidade entre a regulamentação e as práticas reais. Os tribunais de contas estaduais ou órgãos

de gestão eleitoral são geralmente encarregados de fazer cumprir as leis. Em ambos os casos, certo grau de transparência é alcançado, especialmente em relação a fundos públicos. Projetos de monitoramento da sociedade civil também foram realizados em vários Estados, especialmente na Europa Central, mas sua eficiência não é bem documentada. Em qualquer caso, o monitoramento da sociedade civil não pode substituir o papel das instituições formais no cumprimento do seu papel de fiscalização. Além disso, a pressão da sociedade civil para a reforma do financiamento político não é muito forte nas regiões analisadas, talvez porque o público tem pouco conhecimento sobre os caprichos do financiamento político para além do que é revelado por alguns escândalos de mídia.

Um dilema, ao analisar a aplicação de regulamentos, é a possibilidade de tratar os partidos políticos como organizações da sociedade civil e órgãos constitucionais estaduais. Caso os partidos políticos sejam vistos como organizações da sociedade civil, poderão reivindicar o direito à privacidade em relação às suas questões de financiamento. A partir desse ponto de vista, os partidos têm o direito de regulamentar seus assuntos internos, incluindo as questões de financiamento, sem limitações e restrições impostas pelo Estado. De um modo geral, os partidos nessas regiões gozam de privacidade considerável durante os primeiros 10 anos após a queda do comunismo, em parte devido à má qualidade dos esforços de regulação para garantir um grau de transparência e aplicabilidade.[81] No entanto, dada a prevalência da corrupção, existe uma tendência geral em exigir transparência no financiamento de partidos e candidatos. Por outro lado, caso os partidos políticos sejam tratados como entidades paraestatais, suas finanças devem ser tão transparentes quanto as finanças das organizações orçamentais. Nesses casos, a legislação de acesso à informação aplicável aos organismos estatais deve regular o acesso aos rendimentos e dados de despesas de partidos, que devem estar disponíveis aos cidadãos, mediante solicitação.

Existem quatro tipos principais de sistemas institucionais de aplicação. Em primeiro lugar, os Tribunais de Contas Estaduais podem ser usados para a aplicação, mas podem não ter recursos e prerrogativas suficientes para fiscalizar adequadamente os assuntos internos dos partidos políticos.[82] Em teoria, eles podem ser eficientes em controlar auxílios estatais recebidos pelos partidos, mas podem não ser capazes de controlar o financiamento privado. Uma segunda opção é uma comissão parlamentar, como na República Checa. No

entanto, a falta de independência da comissão e os conflitos de interesse entre partidos podem torná-la ineficaz.

O Judiciário, como órgão de aplicação dos regulamentos, é uma terceira opção, mas de modo geral não está sendo amplamente utilizado nas regiões discutidas aqui. Um dos motivos é que o financiamento dos partidos é visto como uma questão "partidária", na qual o Judiciário (que deve ser imparcial) não deve interferir. No entanto, um motivo mais profundo é que muitos países da região, como a Bulgária e a Romênia, têm um nível muito baixo de confiança da população no sistema judiciário, que é percebido como um dos ramos mais corruptos do poder. A quarta opção institucional, as comissões independentes, tais como comissões eleitorais, é usada em países como Albânia, Bósnia e Herzegovina. Infelizmente, essa opção sofre da maior parte dos pontos fracos das outras opções discutidas, e em alguns casos, levou a níveis muito baixos de atividade da instituição de aplicação dos regulamentos (como na Geórgia e Sérvia, antes da transferência de poder ao Serviço de Auditoria do Estado e à Agência Anticorrupção, respectivamente).

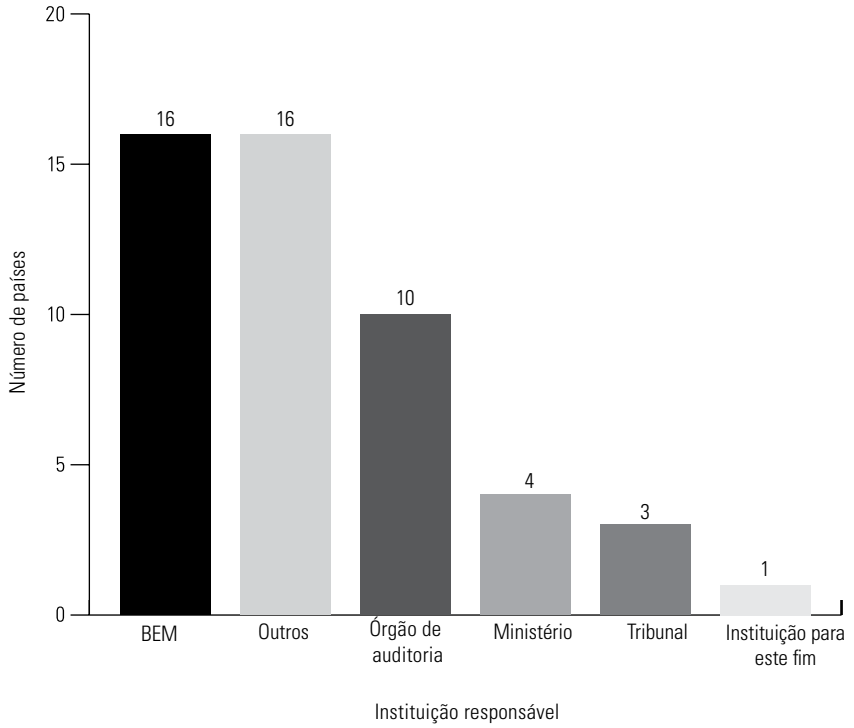
Alguns países criaram sistemas institucionais híbridos. Por exemplo, a Antiga República Iugoslava da Macedônia (Fyrom) possui dois órgãos de fiscalização: a Comissão Estadual de Prevenção da Corrupção e Serviço de Auditoria do Estado.[84] Uma preocupação prática dessa composição é a independência dos partidos políticos. Tecnicamente, os membros da Comissão Estadual não podem ser removidos por questões políticas, mas um membro da comissão foi demitido em 2012 por suposto abuso de poder, sem a aprovação parlamentar.

Um relatório da Transparência Internacional observa que a demissão foi "clara violação dos regulamentos". Além disso, o poder do Serviço de Auditoria na Fyrom é bastante amplo, mas suas auditorias são relatadas como muito superficiais.

No Leste Europeu e na Ásia Central, há uma série de normas e regulamentos, mas a aplicação seletiva é um problema[87] — e é agravada pela vantagem do partido no poder em países pobres com um estado de direito pobre. O caso na Geórgia é de grande valia. Depois que a nova legislação foi introduzida, o líder da oposição Ivanishvili e seus afiliados foram multados em mais de GEL 80 milhões (I$ 102 milhões) por supostamente violar normas de financiamento de campanha,[88] o que produziu várias acusações de aplicação tendenciosa contra o seu partido.[89]

FIGURA 6.2

Instituições responsáveis pela análise de relatórios de financiamento e/ou investigação de violações no Leste Europeu, Europa Central, Sudeste da Europa e Ásia Central



Nota: Como alguns países possuem mais de uma instituição, o número total é maior do que o número de países.
Fonte: Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea.

O papel das organizações da sociedade civil e dos meios de comunicação

O papel das organizações da sociedade civil

Muitas organizações doadoras internacionais colocam suas esperanças em ONGs na luta contra a corrupção e para o financiamento político transparente. No entanto, está longe de ser verdade que as organizações da sociedade civil podem induzir as reformas necessárias para eliminar o viés pró-governo no financiamento político nas regiões ou aplicar as normas de modo mais geral.[90] Falta vontade política para realizar essas reformas, especialmente nos

países mais autocráticos. No entanto, para além de seu trabalho de defesa, as ONGs também desempenham um papel importante na verificação da conformidade com as regras e normas existentes. ONGs podem usar estratégias de medição e divulgação inovadoras para tornar mais difícil o uso de brechas pelos atores políticos ou a exploração dos regulamentos de financiamento político existentes.

Exemplos recentes incluem projetos que monitoram o uso de recursos administrativos na Geórgia. A filial local da Transparência Internacional analisou o uso de recursos administrativos nas eleições locais[91] de 2010 e encontrou um aumento dos gastos com serviços sociais por parte dos governos locais durante o ano eleitoral, relatando que os funcionários públicos que haviam tirado uma licença pela duração da campanha continuaram a utilizar recursos. Em outros locais, foram desenvolvidos métodos para monitorar os gastos reais de partidos com mídia impressa, rádio e TV.[92] Avaliações realistas de gastos, que consideram eventuais descontos, tornam mais difícil o gasto pelos partidos além dos limites formais. Tais relatórios deverão demonstrar a extensão do abuso de cargo público para fins partidários durante as eleições. Em contraste com outros projetos de monitoramento, que se concentraram na falta de transparência, essas novas abordagens prometem enfrentar um verdadeiro problema por trás do véu da ignorância pública, o que será sem dúvida um avanço.

O papel dos meios de comunicação

Afirma-se comumente que os meios de comunicação engajados são necessários para a transparência do financiamento político.[93] No entanto, alguns dos países abrangidos aqui (em particular os Estados pós-soviéticos) não têm meios de comunicação independentes ou acesso desimpedido à mídia, o que dificulta a revelação de escândalos de financiamento político. Nos estados autocráticos, como a Bielorrússia e a maior parte da Ásia Central, o acesso aos meios de comunicação, sejam eles públicos ou privados, é estritamente controlado pela administração.[94] Assim, embora mais de 90% dos países analisados tenham subsidiado o acesso à mídia, que deve ser destinado de forma igualitária, ele é muitas vezes reservado para partidos pró-presidenciais e de "oposição" conveniente. A Polónia e a Romênia são notáveis na medida em

que levam em conta o número de candidatos propostos para o cálculo de acesso subsidiado à mídia.

Nos Estados pós-soviéticos mais competitivos, há independência da mídia, porém ela é geralmente marginalizada por forças pró-governo. A Europa Central tem maior independência da mídia, mas o exemplo da Hungria demonstrou recentemente que os governos majoritários ainda veem os meios de comunicação públicos como instrumento de propaganda.[96] Nos Balcãs e na Turquia, a influência do governo no setor de mídia é muito visível: por exemplo, notícias sobre os protestos contra o primeiro-ministro Recep Tayyip Erdogan na Turquia somente chegaram aos canais públicos com grande dificuldade.[97] Deve notar-se que a falta de cobertura pelos meios de comunicação estabelecidos foi compensada com o uso de meios de comunicação social nesse caso. Bulgária e Romênia também são normalmente citadas como agressoras da independência da mídia, embora ambos os países tenham setores de mídia pluralísticos e vibrantes.[98]

Escândalos de financiamento de partidos surgem mais facilmente em sistemas políticos competitivos e onde a oposição exerce algum grau de controle sobre o governo, especialmente com a ajuda de um sistema judiciário independente. Um estudo relata: "não é por acaso que as democracias mais consolidadas — como a República Checa e a Polônia — produzam escândalos, enquanto os outros tipos de sistema produzem principalmente alegações extensas de atos escandalosos".[99] Não é surpresa, então, que a Rússia fosse mais capaz de produzir escândalos de financiamento político na década de 1990 do que na década de 2000, já que o regime político tornou-se menos competitivo.

Assim, é difícil generalizar a relação entre financiamento político e liberdade de imprensa em uma parte tão vasta do mundo. A Europa Central e partes dos Balcãs possuem um ambiente de mídia mais competitivo e pluralista; a liberdade de expressão e informação foi suprimida em Bielorrússia, na Ásia Central e no Azerbaijão; e a Rússia e a Ucrânia regrediram e tornaram-se países mais autocráticos.

Conclusões

As regiões do Leste Europeu, Europa Central, Sudeste da Europa e Ásia Central são diversas e incluem países com regimes fundamentalmente diferentes. Alguns países são democracias consolidadas, enquanto outros são autocracias

definitivas. Há também uma variação considerável na regulamentação do financiamento político em toda a região, mas há algumas semelhanças interessantes. As duas principais categorias de violações de financiamento político são: (1) desvios de restrições de contribuição e/ou despesas e (2) exploração dos principais partidos do seu acesso ao governo para garantir benefícios financeiros aos membros do partido e à tesouraria do partido, incluindo o acesso aos meios de comunicação públicos.

Geralmente, os órgãos de financiamento eleitoral e partidário carecem de mecanismos adequados, principalmente em casos de violações sistemáticas das restrições de despesas e contribuição. Outro problema são as leis vagas e cheias de lacunas (ou até mesmo conflitantes). As normas muitas vezes não contribuem para o aumento do pluralismo político e da transparência. Em alguns casos, os limites de despesa e contribuição são muito baixos, a fim de tornar seu cumprimento difícil, o que atrai o uso seletivo do regime de sanções para afastar os adversários políticos. A aplicação seletiva de normas rígidas é uma característica marcante dos regimes mais autocráticos da região. O oposto também acontece: o estabelecimento de restrições tão elevadas que até mesmo o mais rico partido político não poderia violá-las.

A provisão de financiamento público em alguns dos países analisados aqui é modesta e não cobre suficientemente os custos dos partidos, especialmente para aqueles que não têm acesso à máquina governamental. É certo que uma das razões para o baixo nível de financiamento público é a situação econômica de muitos dos países dessas regiões.

A experiência nessas regiões mostra que normas rígidas não são suficientes para criar o controle sobre o financiamento político ou garantir sua transparência. Normas que são mais bem adaptadas à situação de cada país e executadas por entidades públicas exclusivas e providas de recursos suficientes são necessárias. Mesmo assim, a fiscalização efetiva é improvável sem o engajamento de grupos da sociedade civil e meios de comunicação independentes.

Recomendações

Tomadores de decisão[100]

1. Especificar os requisitos para a elaboração de relatórios de finanças para partidos e candidatos. Não é estritamente necessário que sejam criados

mais regulamentos, mas sim orientações mais específicas sobre como cumprir com os regulamentos existentes.
2. Exigir que os partidos cumpram todos os regulamentos para que tenham direito ao financiamento público.
3. A limitação de despesas e gastos deve ser razoável e levar em conta a correção monetária.
4. Concentrar o aparato regulatório em alguns itens que possam ser executados realisticamente sem sufocar a competição política.
5. Fornecer financiamento público indireto a todos os partidos elegíveis, incluindo a oposição.
6. Obter a igualdade entre partidos do governo e da oposição nos meios de transmissão, especialmente em caso de controle pelos meios de comunicação públicos de grandes partes do mercado on-line.
7. Considerar a correlação de pequenas doações e taxas de filiação aos partidos políticos com os mesmos valores de financiamento público.
8. Além disso, especificar a autorização dos órgãos de fiscalização. Eles devem ser capazes de aplicar multas por descumprimento dos regulamentos.
9. Órgãos de fiscalização e regulação precisam de recursos humanos e financeiros suficientes para desempenhar suas funções adequadamente.

Agências de monitoramento e fiscalização

1. Abordar transgressões em todo o período da campanha e informar os eleitores em tempo hábil, antes da votação, se aplicável.
2. Desenvolver modelos de relatórios padrão que forneçam detalhes suficientes para o exame público relevante.
3. Fornecer aos candidatos e partidos instruções claras sobre como preencher modelos de relatórios. Se necessário, fornecer treinamento a candidatos e partidos.
4. Publicar relatórios detalhados e padronizados on-line, permitindo o exame público. Fornecer relatórios financeiros em um formato de planilha eletrônica que facilite as comparações.
5. Criar incentivos para que os doadores divulguem a sua identidade e a natureza de sua doação.
6. Não sobrecarregar os partidos e candidatos com exigências de elaboração de relatórios durante as fases críticas da campanha.

7. Pensar em maneiras pelas quais o jornalismo investigativo possa ser apoiado.

Os partidos políticos e os políticos

1. Partidos do governo devem esforçar-se para evitar abusar dos recursos públicos, a fim de manter sua legitimidade pública e evitar protestos públicos de larga escala que possam desestabilizar todo o país; os protestos sobre financiamento político na Ucrânia, Romênia e República Checa são um exemplo disso. Esse abuso não só implica uma perda significativa dos fundos públicos, como também consolida uma cultura política que torna menos provável que um partido possa recuperar o poder no futuro, caso uma eleição seja perdida.
2. Os partidos de oposição devem perceber que expor o abuso dos recursos do Estado pelo partido no poder é uma das formas mais eficazes de apelar para grandes grupos de cidadãos. Cooperar com a sociedade civil e a mídia para investigações adequadas que resultem em provas consolidadas. Tendo em conta que a qualidade da legislação de financiamento político é muitas vezes razoável, os partidos de oposição devem investir na compreensão e uso da lei disponível, tanto quanto possível para controlar o comportamento do partido no poder.

Sociedade civil e atores da mídia

1. Concentrar-se especialmente no monitoramento de abusos de recursos administrativos para fins partidários.
2. Continuar a desenvolver métodos para medir os níveis de gastos reais, contabilizando taxas de publicidade preferenciais e descontos.

Atores internacionais

1. Não apoiar um regime regulamentar de financiamento político que sufoque a competição política.

2. Ao apoiar a luta contra a corrupção, incluir medidas para abordar a falta de vontade política para reformas no financiamento político.
3. Apoiar o uso de estratégias de medição inovadoras e a divulgação por ONGs que trabalham com transparência no financiamento político.

Referências

Bajovic, V., Manojlovic, S. (2013) *Corruption and Financing of Political Parties: Case of Serbia*. Observatorio de Economia e Gestao de Fraude.

Balkan Insight (2009) 'Serbian Political Party Financing Not Transparent', 21 abr. Disponível em: <www.balkaninsight.com/en/article/serbian -political- party-financing-not-transparent>.

Baykurt, B. (2013) 'The Gezi Protests Have Shown the Rampant Institutional Bias in Turkey's Media Which Now Leaves Little Room for Facts'. Disponível em: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/>.

Chicago Tribune (1997) 'To Keep Power, Milosevic Switches Jobs', 24 jul. Disponível em: <http://articles.chicagotribune.com/1997-07-24/news/9707240217_1_slobodan-vuksanovic-slobodan-milosevic-serbian>.

Cigane, L. (2007) *9th Saeima Election Finances: Political Party and Third Party Election Campaign Expenditure*, Riga, 27 fev.

CNN (2011) 'Russia Refuses to Register Liberal Party; U.S. "Disappointed"', 22 jun. Disponível em: <www.cnn.com/2011/WORLD/europe/06/22/russia.party.elections/index.html>.

Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) (1990) *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*.

Council of Europe (2003) *Recommendation Rec(2003)4*, adopted by the Committee of Ministers on 8 April at the 835th meeting of the ministers' deputies.

De Waal, T. (2012) 'A Crucial Election in Georgia'. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. Disponível em: <http://carnegieendowment. org/2012/09/11/crucial-election-in-georgia/drlp>.

Estonian Public Broadcasting (2012) 'Reform Party Caught Up in "Dirty Money" Scandal', 22 maio. Disponível em: <http://news.err.ee/politics/660921d5-6410-43a1- b01e-ec47e2d3550f>.

Federal Election Commission (2013) The FEC and the Federal Campaign Law — Contribution Limits. Disponível em: <www.fec.gov/pages/brochures/fecfeca.shtml#Contribution_Limits>.

Freedom House (2004) *Freedom in the World Report 2004*, 'Russia'. Disponível em: <www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/russia>.

Freedom House (2013) *Nations in Transit 2013: Authoritarian Aggression and the Pressures of Austerity*.

Gonzalez-Ocantos, Ezequiel et al. (2012) 'Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua', *American Journal of Political Science*, 56(1), p. 202-17.

Grigas, A. (2012) *Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States*. Briefing Paper. London: Chatham House.

Group of States against Corruption (Greco) (2011) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of Party Funding*, adopted by Greco at its 50th plenary meeting, Strasbourg, 28 mar.-1º abr. 2011.

Group of States against Corruption (Greco) (2012) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Russian Federation Incriminations* (ETS 173 & 191, GPC2), adopted by Greco at its 54th plenary meeting, Strasbourg, 20-23 mar. 2012.

Grzymala-Busse, Anna (2003) 'Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe', *Comparative Political Studi*es, 36(10), p. 1123-47.

Human Rights Watch (2012) Memorandum to the European Union on Media Freedom in Hungary. Disponível em: <www.hrw.org/news/2012/02/16/ memorandum-european-union-media-freedom-hungary>.

Human Rights Watch (2013) *Laws of Attrition Crackdown on Russia's Civil Society after Putin's Return to the Presidency*. Disponível em: <www.hrw.org/sites/ default/files/reports/russia0413_ForUpload.p df>.

International Foundation for Electoral Systems (IFES) (2010) *Campaign Finance in Moldova: Big Money, Few Donors, Undeclared Expenses — Reform Needed!* Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.

International Idea, Banco de Dados de Financiamento Político. Disponível em: <www.idea.int/political-finance>.

International Idea (2013) Illicit Networks and Politics in the Baltic States. Stockholm: International Idea. Disponível em: <www.idea.int/publications/illicit-networks-and-politics/>.
Karadaku, L. (2013) 'Accused Crime Boss Arrest Is a "Kick" to Regional Drug Trade', *Southeast European Times*, 9 maio.
Koppel, K. (2012) 'Tarand: Meikari vaidetes ei ole midagi ullatavat' [Tarand: Meikar's Allegations Are Not Surprising], ERR, 22 maio. Disponível em: <http://uudised.err.ee/index.php?06253397>.
Kupatadze, A. (2008) 'Organized Crime before and after the Tulip Revolution: The Changing Dynamics of Upperworld-Underworld Networks', *Central Asian Survey*, 27(3-4).
Kyiv Post (2012a) 'Candidates Spent $2.5 Billion on Election Campaign, Says Expert', 2 nov. Disponível em: <www.kyivpost.com/content/politics/ candidates-spent-25-billion-on-election-campaign-says-expert-315462.html>.
Kyiv Post (2012b) 'Media: Parties Report to CEC on Election Costs', 15 nov.
Kyiv Post (2012c) 'Parties Spend over Hr 600 Million on Elections, According to Report', 16 nov. Disponível em: <www.kyivpost.com/content/politics/ parties-spend-over-hr-600-million-on-elections-according-to-report-316205.html>.
Kyiv Post (2012d) 'Campaigns File Dodgy Spending Declarations', 8 dez.
Kyiv Post (2013) 'Hiring Law Firm to Chase Lazarenko Assests is a New Waste of Money', 7 nov.
Kynev, A. (2011) *State Duma Elections 2011 and the Marginal Role of Russian Parties*.
Leviev-Sawyer, C. (2011) 'Andrei Lukanov, Red Baron of Bulgaria', Sofia Echo, 11 fev. Disponível em: <http://sofiaecho.com/2011/02/11/1041549_andrei- lukanov-red-baron-of-bulgaria>.
Matuszak, S. (2012) 'The Oligarchic Democracy the Influence of Business Groups on Ukrainian Politics', *OSW Studies*, 42, set.
Mladenovic, N. (2012) 'Transnational Organized Crime: The Failed Divorce of Serbia's Government and Organized Crime', *Journal of International Affairs*, 66(1), Fall/Winter.
Nassmacher, K.-H. (2003) 'Party Funding in Continental Western Europe', in M. Tjernstrom, R. Austin (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International Idea.

Network for Affirmation of NGO Sector (Mans) (2013) *Building Trust in the Election Process in Montenegro*, dez. Disponível em: <www.mans.co.me/en/about-mans/publications/building-trust-in-the-election-process-in- montenegro>.

Ohman, Magnus (ed.) (2013) *Political Finance Oversight Handbook*. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems (Ifes), Training in Detection and Enforcement.

Orenstein, M. A. (2001) *Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development (Oecd) (2013). *Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2009-2013*, Oecd Publishing.

Organization for Security and Co-operation in Europe (Osce Kosovo) (2004) *Report on Political Party Annual Financial Reports for Years 2002 and 2003*, Department of Elections, Political Party Registration Office.

Organization for Security and Co-operation in Europe (Osce Kosovo) (2007) *Report on Political Entity Campaign Financial Disclosures for 2007 Kosovo Elections*, Political Party Registration Office.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (Osce/ODIHR) (2009) *Republic of Uzbekistan Parliamentary Elections Election Assessment Mission: Final Report*.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (Osce/ODIHR) (2011) *Guidelines on Political Party Regulation*.

Organization for Security and Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (Osce/ODIHR) (2012) *Republic of Belarus, Parliamentary Elections: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (Osce/ODIHR) (2013a) *Review of Electoral Legislation and Practice in Osce Participating States*.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (Osce/ODIHR) (2013b) *Repu-*

blic of Azerbaijan, Presidential Election, 9 de Outubro de 2013, Osce/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 24 de Dezembro de 2013.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (Osce/ODIHR) (2013c) *Needs Assessment Mission Report: Republic of Azerbaijan Presidential Election*.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (Osce/ODIHR) (2013d) *Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Republic of Albania Parliamentary Elections*.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (Osce/ODIHR) (2013e) *Republic of Armenia Presidential Election 18 de Fevereiro de 2013: Election Observation Mission Final Report*.

Radio Free Europe, Radio Liberty (RFE/RL) (2013) 'Controversial Tajik Tycoon Falls from Grace', 25 dez. Disponível em: <www.rferl.org/content/tajikistan-zayd-saidov-convicted/25212375.html>.

Schroder, H.-H. (1999) 'El'tsin and the Oligarchs: The Role of Financial Groups in Russian Politics Between 1993 and July 1998', *Europe-Asia Studies*, 51(6).

Service-Public.fr (2014) 'Salaire minimum de croissance (Smic)' [Minimum wage]. Disponível em: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2300.xhtml>.

Shelley, L. (1998) 'Organized Crime and Corruption in Ukraine: Impediments to the Development of a Free Market Economy', *Demokratizatsiya*.

Sindelar, D. (2013) 'How Far Will Nazarbaev Go To Take Down Mukhtar Ablyazov?', *RFE/RL Features*, 7 un.

Sjöberg, F. M. (2011) *Competitive Elections in Authoritarian States: Weak States, Strong Elites, and Fractional Societies in Central Asia and Beyond*, Ph,D Dissertation. Uppsala: Uppsala University.

Sjöberg, F. M., Herron, E. (2013) 'Electoral Systems and Fraud: Evidence from Ukraine's 2012 Parliamentary Election', working paper.

Smilov, D. (2002) 'Governmental Favouritism in Bulgaria and Russia', in Stephen Kotkin, Andras Sajo (eds), *Political Corruption of Transition: A Sceptic's Handbook*. Budapest: Central European University Press.

Smilov, D., Toplak, J. (2007) *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Teleradio Moldova (2013) 'Moldovan Political Parties to Get State-budget Funding', 19 jun. Disponível em: <www.trm.md/en/politic/partidele-politice- ar-putea-sa-fie-finantate-din-bugetul-de-stat/>.

Transparency International (2009) *Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap*. Disponível em: <www.transparency.org/whatwedo/pub/ policy_position_no._02_2009_political_finance_regulations_bridging_the_ enfo>.

Transparency International (2013) *Buying Influence: Money and Elections in the Balkans*. Disponível em: <www.transparency.org/whatwedo/pub/buying_influence_money_and_elections_in_the_balkans>.

Transparency International Georgia (2010) *The Use of Administrative Resources for Election Campaign 2010 Local Self-Government Elections*. Disponível em: <http://gateway.transparency.org/tools/detail/105>.

Transparency International Georgia (2012a) *Pre-Election Period Monitoring Results, August 1 to September 27*. Disponível em: <http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Pre-Election%20Period%20Monitoring%20Results.pdf>.

Transparency International Georgia (2012b) *Georgia's Television Landscape August 2012*. Disponível em: <http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Georgian%20Television%20Landscape%20Report%20English_0.pdf>.

Transparency International Hungary (2008) 'Transparent Campaign Financing!', 26 set. Disponível em: <www.transparency.hu/Transparent_Campaing_Financing_?>.

Tynan, D. (2008) 'Freedom House Media Report Paints Bleak Picture for Central Asia', Caucasus, 28 abr. Disponível em: <www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav042908b.shtml>.

Ukrainian News Agency (2008) 'Experts Estimate Costs of Party's or Bloc's Campaign in Snap Rada Elections at USD 25-100 Million', 22 out.

United States Department of Labor (2009) Wages: Minimum Wage. Disponível em: <www.dol.gov/dol/topic/wages/minimumwage.htm>.

US Department of State (2013) 'Country Reports on Human Rights Practices for 2012: Secretary's Preface'. Disponível em: <www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>.

Wilson, A. (2011) 'Latvia's Unnoticed Revolution: Analysing the Elections', 22 set. Disponível em: <www.opendemocracy.net/od-russia/andrew-wilson/latvias-unnoticed-revolution-analysing-elections>.

Notas

1 Para efeitos do presente capítulo, Europa Oriental, Central e Sudeste da Europa e da Ásia Central referem-se a (em ordem alfabética): Albânia, Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, República Checa, Estônia, a Antiga República Iugoslava da Macedônia (Fyrom), Geórgia, Hungria, Cazaquistão, Quirguistão, Letônia, Lituânia, Moldávia, Montenegro, Polônia, Romênia, Rússia, Sérvia, Eslováquia, Eslovênia, Tajiquistão, Turquia, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.
2 O mesmo não é válido para a Turquia, um país sem legado comunista.
3 CSCE (1990).
4 Ibid., p. 4.
5 Smilov (2002).
6 Ver: <www.freedomhouse.org/regions/central-and-eastern-europeeurasia>.
7 Como evidenciado por, por exemplo, as pontuações da Freedom House para o período de tempo compreendido. Ver Freedom House (2004).
8 Kynev (2011).
9 Smilov e Toplak (2007).
10 Matuszak (2012).
11 Koppel (2012).
12 Grigas (2012); OCDE (2013:145).
13 Smilov e Toplak (2007).
14 International Idea (2013).
15 Kyiv Post (2013).
16 Ver, por exemplo, os relatórios do Grupo de Estados contra a Corrupção (Greco), criado em 1999 pelo Conselho da Europa para acompanhar o cumprimento pelos Estados das normas anticorrupção da organização.
17 Conselho da Europa (2003).
18 Osce/GIDDH (2011). A GIDDH é a principal instituição responsável pela "dimensão humana" da segurança no Osce.

19 Osce/GIDDH (2011).

20 Human Rights Watch (2013).

21 O recente caso da principal organização de observação e monitoramento de eleições nacional no Azerbaijão, o Centro de Estudos Democracia e de Monitoramento Eleitoral (EMDS), ilustra esse ponto. O EMDS observou as eleições desde a década de 2000 mas ainda não foi oficialmente registrado. Ver Osce/GIDDH (2013c).

22 De acordo com o Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea, 55 e 59% dos países abrangidos neste capítulo limitam a quantia com que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo não específico e em período eleitoral, respectivamente, enquanto 62% limitam a quantia com que um doador pode contribuir para um candidato.

23 Ao longo desta publicação, os dólares (I$) são apresentados ao lado de valores em moedas nacionais. O dólar internacional é uma moeda internacional hipotética que leva em conta a paridade do poder de compra e, portanto, adequado para as comparações entre países. Para os países em que a paridade do poder de compra varia significativamente em relação a dos Estados Unidos (que é usado como base para a comparação), a taxa de câmbio I$ pode ser consideravelmente diferente da taxa de câmbio nominal. Nenhuma conversão é dada para dólares norte-americanos (uma vez que este é, por padrão, o mesmo valor de I$) ou para aqueles casos em que a moeda de origem é desconhecida e uma moeda secundária, como o euro, tenha sido citada em seu lugar. Para mais informações, ver anexo II. Em 2012, o salário mínimo na Ucrânia, como determinado pelo Ministério de Política Social, foi de US$ 146 por mês.

24 Federal Election Commission (2013).

25 United States Department of Labor (2009). Cálculo com base nos salário de horas mínimas dos EUA USD 7.25 (I$ 7.25) por hora.

26 Service-Public.fr (2014).

27 As chamadas taxas de filiação na Rússia são de particular interesse a este respeito. O relatório de 2012 Greco explica como as taxas de filiação são distintas das doações e que podem ser dadas sem qualquer limite do teto, ao contrário de limites específicos estabelecidos para doações em dinheiro. Os autores do relatório "tomaram conhecimento das

importantes somas de dinheiro a serem dadas voluntariamente como taxas de filiação a partidos políticos por pessoas de negócios influentes e membros eleitos do parlamento". O quadro jurídico existente na Rússia cria amplas oportunidades para burlar regras de divulgação: ver Greco (2012).

28 O caso é melhor ilustrado por uma citação: "Em particular, [o partido de Klaus, o Partido Democrático Cívico, PDC] recebeu vários grandes presentes de dois doadores fictícios (incluindo um húngaro morto) que na verdade provinham de um homem de negócios, Milan Srejber, que havia vencido uma disputa pela posse de uma das principais siderúrgicas da Morávia, sob o governo do PDC. Orenstein (2001).

29 International Idea (2013).

30 Estonian Public Broadcasting (2013).

31 A liderança do Partido da Reforma contestou os detalhes da história de Meikar.

32 Schroder (1999).

33 Wilson (2011).

34 Como chefe da companhia petrolífera Yukos, Khodorkovsky foi um dos homens mais ricos da Rússia no início de 2000. Por volta da época da ascensão de Putin, ele começou a financiar grupos de direitos humanos e partidos que eram críticos ao Kremlin. Foi acusado de fraude em 2003, dois anos mais tarde condenado e preso até o final de 2013. Alguns argumentaram que o processo judicial contra Khodorkovsky foi politicamente motivado.

35 Um caso ilustrativo é o de Zayd Saidov, um proeminente empresário de Tajiquistão que foi preso por múltiplas acusações em dezembro de 2013 depois que ele anunciou, no início desse ano, a criação de um novo partido político (ver RFE/RL, 2013). Outro exemplo é o caso do empresário oposicionista cazaque Mukhtar Ablyazov, cuja esposa e a filha de seis anos de idade foram deportadas da Itália, em um movimento que sugere a pressão política por parte das autoridades do Cazaquistão. Ver Sindelar (2013).

36 Por exemplo, o alegado chefe de narcóticos Naser Kelmendi, que foi preso, é especulado por ter ligações com o partido no poder em Montenegro. Ver Karadaku (2013).

37 Mladenovic (2012).

38 Leviev-Sawyer (2011).
39 Smilov e Toplak (2007).
40 Sjöberg (2011).
41 Kupatadze (2008).
42 Shelley (1998).
43 Teleradio Moldova (2013).
44 Chicago Tribune (1997).
45 Por exemplo, na República Checa, os partidos políticos receberam um subsídio total de 866.445.067 *koruny* (CZK) (I$ 59.67 milhões) em 2010. Ver Greco (2011).
46 Greco (2012:26).
47 CNN (2011).
48 Ibid.
49 Osce/GIDDH (2013a:21).
50 Osce/GIDDH (2013e).
51 Ibid.
52 Para doações a partidos, 87% dos países as colocam fora da lei.
53 Smilov e Toplak (2007).
54 Grzymala-Busse (2003).
55 Balkan Insight (2009).
56 Ibid.
57 Bajovic e Manojlovic (2013).
58 Network for Affirmation of NGO Sector (2013:6). Um comitê parlamentar foi criado como resultado dessas gravações, mas concluiu seus trabalhos sem chegar a nenhuma conclusão e o Ministério Público concluiu que não houve corrupção entre os altos funcionários.
59 Osce/GIDDH (2013a:26).
60 Osce/GIDDH (2013b:16).
61 Osce/GIDDH (2012:15).
62 De Waal (2012).
63 Transparency International Georgia (2012b).
64 De Waal (2012).
65 US Departament of State (2013).
66 Kyiv Post (2012c).
67 Ibid.

68 Kyiv Post (2012a, 2012d), Ukrainian News Agency (2008). Em outubro de 2008, especialistas ucranianos estimaram que um pequeno partido político que quisesse ganhar assentos no parlamento gastaria até US$ 30 milhões (I$ 30 milhões) na campanha, e que os grandes partidos políticos gastariam até US$ 100 milhões (I$ 100 milhões). O analista político Pavlo Bulhak declarou que o orçamento do partido da eleição seria gasto em publicidade na televisão, no suborno de eleitores, organização de comícios e propaganda partidária.
69 Kyiv Post (2012a).
70 Kyiv Post (2012d).
71 Transparency International Hungria (2008).
72 Para uma referência à compra de votos na comunidade cigana, ver Osce/GIDDH (2013e).
73 A operação foi realizada durante um evento de feriado público organizado pelo governador do local, afiliado ao governo. Ver Transparency International Georgia (2012a).
74 Gonzalez-Ocantos et al. (2012).
75 Sjöberg e Herron (2013).
76 Ver, por exemplo Osce Kosovo (2007).
77 Ifes (2010).
78 Cigane (2007).
79 Smilov e Toplak (2007).
80 O apêndice do relatório Osce lista todas as contribuições em espécie. Ver Osce Kosovo (2004).
81 Smilov e Toplak (2007).
82 Nassmacher (2003).
83 Smilov e Topak (2007).
84 Transparency International (2013).
85 Ibid.
86 Ibid.
87 Ver, por exemplo, os casos descritos em Ohman (2013:175-180).
88 De Waal (2012).
89 Deve-se notar que o Sonho Georgiano se enquadra na categoria de "partidos da oligarquia", que é comum no espaço pós-soviético. Podemos imaginar qual deveria ser a avaliação global do regime, uma vez

que leva um bilionário a compensar os esforços de autoentrincheiramento dos partidos políticos.

90 Smilov e Topak (2007).

91 Transparency International Georgia (2010). A organização também monitorou o mesmo problema nas eleições subsequentes.

92 Cigane (2007).

93 Transparency International (2009).

94 Tynan (2008).

95 Por exemplo, no Uzbequistão, onde nenhum partido de oposição genuíno está autorizado a participar nas eleições, cada uma das partes oficialmente sancionadas tem direito a 40 minutos por semana na TV e rádio financiados pelo Estado, e metade de uma página duas vezes por semana nos três jornais diárias do Estado. O monitoramento de mídia pela Osce/GIDDH observa que as empresas de mídia em geral cumpriram esta obrigação. Ver Osce/GIDDH (2009).

96 Human Rights Watch (2012). Este documento descrevia várias preocupações sobre a liberdade de imprensa na Hungria, incluindo a independência do Conselho de Comunicação Social, a autocensura pelos meios de comunicação independentes e de interferência política no conteúdo editorial da televisão pública.

97 Baykurt (2013).

98 Freedom House (2013).

99 Smilov e Toplak (2008).

100 Os tomadores de decisão são definidos como aqueles que estão envolvidos na elaboração, alteração e adoção de políticas de financiamento, seja do executivo ou do legislativo. O foco é, portanto, mais nos tomadores de decisão do que numa instituição em particular.

CAPÍTULO 7

EUROPA SETENTRIONAL, OCIDENTAL E MERIDIONAL

D. R. Piccio[*]

Introdução

Os recursos financeiros desempenham um papel fundamental na determinação de quais atores participam do processo político nas democracias modernas. A importância das formas pelas quais os partidos políticos acessam e usam recursos financeiros tem estimulado a regulamentação das finanças políticas em todo o mundo, inclusive na Europa setentrional, ocidental e meridional.[1] Este capítulo identifica os desafios mais importantes da legislação de finanças políticas nesses países e compara os padrões regulamentares europeus (em particular, a aplicação e a eficácia) àqueles em outras regiões.

As Europas setentrional, ocidental e meridional estão entre as regiões mais ricas do mundo; suas instituições democráticas têm progressivamente se estabilizado desde o final da Segunda Guerra Mundial. Os partidos nessas regiões

* O autor gostaria de agradecer a Ingrid van Biezen e seus colegas da equipe de pesquisa do "Projeto de Reconceituação da Democracia Partidária" (<www.partylaw.leidenuniv.nl?) pelas muitas discussões proveitosas sobre temas relacionados a este trabalho. O aviso legal habitual é aplicável.

eram tradicionalmente fundados com base em uma filiação de massa, com vínculo com a sociedade civil como os sindicatos e organizações da Igreja. Embora esse modelo histórico esteja mudando, e a filiação partidária esteja em declínio, isso tem influenciado o processo de regulamentação de finanças, que foi introduzida para resolver as necessidades sociais, financeiras e políticas comuns dos partidos políticos. Por um lado, a regulamentação foi introduzida juntamente com o financiamento público para os partidos e os candidatos para permitir a todos os elementos da sociedade acessar a arena política, e para ajudar a neutralizar o declínio na filiação partidária e cobrir o aumento dos custos da política. Por outro lado, os Estados focaram essa regulamentação no controle da entrada de dinheiro na política de modo a prevenir a corrupção e limitar a influência de doadores poderosos.

As democracias liberais estabelecidas na Europa setentrional, ocidental e meridional têm se inclinado menos a regular as finanças políticas do que as democracias pós-comunistas vizinhas na Europa Central e Oriental. Observou-se que os países que fizeram mais recentemente a transição para a democracia após uma experiência não democrática eram mais inclinados a regular os partidos políticos do que os que participavam anteriormente de uma democracia.[2]

Apesar de ter necessidades e preocupações comuns, as diversas tradições, filosofias políticas e atitudes sociais em relação ao papel que os partidos políticos deveriam desempenhar nas democracias representativas têm até agora impedido o estabelecimento de uma regulamentação homogênea nesses países. No entanto, há uma tendência a uma maior harmonização da regulamentação, especialmente no que se refere a requisitos de transparência.

Desafios e problemas do financiamento político na Europa setentrional, ocidental e meridional

Organizações governamentais e não governamentais europeias concordam que regular a gestão financeira dos partidos políticos é essencial para a promoção dos princípios da democracia e do estado de direito.[3] Apesar disso, a regulamentação das finanças políticas ainda enfrenta desafios significativos. Em primeiro lugar, essa regulamentação não providenciou uma solução para alguns dos problemas subjacentes, como corrupção política e práticas finan-

ceiras ilícitas. Nos últimos anos, os escândalos relacionados com a questão do dinheiro na política que foram revelados na Europa são tão grandes quanto em qualquer outro lugar do globo: Espanha, Grécia, Reino Unido (UK)[4] e França, por exemplo, lutaram contra escândalos em finanças políticas de vários milhões de euros envolvendo o abuso de fundos governamentais, doações ilegais fluindo para os partidos ou caixas dois criados para comprar favores de políticos eleitos.

Em segundo lugar, há uma fraca supervisão e aplicação dos regulamentos, com os atores políticos capazes de explorar brechas na legislação. Um terceiro problema diz respeito à crescente dependência dos partidos no Estado após a introdução de um sistema de financiamento público abrangente (e generoso) para partidos políticos e candidatos. O último desafio é a disparidade de gênero que persiste na região.

Corrupção política

A corrupção política permanece um grave problema na Europa. Reformas para coibir comportamento corrupto são frequentemente iniciadas na sequência de escândalos políticos e protestos públicos. O nível de corrupção na Europa parece ter aumentado nos últimos anos,[5] o que sugere que as regulamentações do financiamento político não atingiram seus objetivos. De fato, os países que adotaram mais regras de finanças políticas — como Grécia, Portugal e Espanha — são percebidos como tendo os partidos mais corruptos, enquanto países com regulamentação menos rigorosa — como Dinamarca, Suíça e Suécia — têm os níveis mais baixos de percepção de corrupção.[6]

Se não forem elaboradas de forma adequada, as regras de finanças políticas podem ter o efeito oposto: em vez de prevenir práticas corruptas, elas podem motivar os atores políticos a contornarem as regras ou se tornarem mais sofisticados em ocultar doações ilícitas, minando assim os valores e princípios democráticos por trás da regulamentação das finanças políticas.

Ainda assim a relação entre a regulamentação das finanças políticas e a corrupção é complexa e depende muito da qualidade da própria regulamentação; é difícil estabelecer relações causais entre as duas. Altos níveis de regulamentação das finanças políticas podem ser adotados para combater altos níveis de corrup-

ção.[7] Se não forem elaboradas de forma adequada, as regras de finanças políticas podem ter o efeito oposto: em vez de prevenir práticas corruptas, elas podem motivar os atores políticos a contornarem as regras ou se tornarem mais sofisticados em ocultar doações ilícitas, minando assim os valores e princípios democráticos por trás da regulamentação das finanças políticas.

Fraca aplicação

A mera presença de regulamentação das finanças políticas não garante sua aplicação. O Grupo de Estados contra a Corrupção (Greco) enfatiza dois principais problemas em suas recomendações aos países da Europa. A primeira é que sejam concedidos poderes de fiscalização e aplicação efetivos a poucos órgãos de supervisão. Auditorias financeiras muitas vezes não têm poder de investigação e focam aspectos processuais, e, portanto, sejam incapazes de detectar as fontes reais de receitas e despesas. Além disso, a cooperação insuficiente entre as autoridades de investigação e auditoria permite aos atores políticos se envolver em práticas financeiras ilegais com pouco risco de sofrerem sanções. O segundo problema diz respeito às brechas que ainda estão presentes em grande parte na legislação das finanças políticas.

Dependência dos partidos nos Estados

O reconhecimento de que (1) o dinheiro em assuntos políticos é importante, (2) o processo político deve ser acessível por todos os atores políticos e (3) a continuidade organizacional dos partidos políticos, que importa para a estabilidade do sistema partidário, tem motivado a introdução do financiamento público de partidos políticos e candidatos na região. Enquanto o financiamento público tem ajudado os partidos políticos a sobreviver e enfrentar os custos crescentes da política, isso também os tornou financeiramente dependentes de recursos do Estado. Dado o declínio dos vínculos entre os partidos políticos e os cidadãos na Europa, a alta dependência financeira do Estado pode parecer paradoxal: os Estados ajudam a manter organizações políticas que têm afrouxado os vínculos com a sociedade, sob o risco de (generosamente) sustentar atores políticos que estão presentes apenas em nível institucional.

Desigualdade de gênero

A reduzida representação das mulheres na vida política é um problema persistente na Europa. O Conselho da Europa tem encorajado os Estados-membros a apoiar o equilíbrio de gênero na vida política e tomada de decisão pública, e a adotar medidas especiais para alcançar a participação equilibrada e a representação em todos os setores da sociedade, incluindo cotas legalmente obrigatórias.[8] Ainda assim, na Europa setentrional, ocidental e meridional faltam requisitos legais para promover a representação das mulheres, e poucos países na região têm mecanismos de financiamento político que objetivem promover a representação das mulheres. Vincular os requisitos de financiamento público à igualdade de gênero ajudaria a encorajar os partidos a lidar com o fortalecimento político das mulheres e nivelar o campo de jogo entre os candidatos (masculinos e femininos). Essa questão será discutida mais abaixo.

Visão geral dos regulamentos do financiamento político

Esta seção discute as normas regionais na regulamentação das finanças políticas. Em primeiro lugar, fornece uma visão geral da regulamentação desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Em segundo lugar, examina as principais tradições da legislação sobre financiamento na área e identifica os principais padrões de intervenção legislativa. Por fim, destaca as tendências recentes nas reformas das finanças políticas, incluindo a harmonização dos diferentes enquadramentos jurídicos.

A crescente regulamentação do financiamento político

O grau no qual os Estados deveriam intervir no financiamento de partidos políticos e candidatos toca em um debate subjacente sobre como os partidos políticos são (e devem ser) concebidos. A tradição liberal prevê partidos políticos como associações privadas que deveriam estar livres da interferência do Estado, inclusive em sua gestão financeira. Outro corpo de pensamento percebe os partidos como entidades privadas que fun-

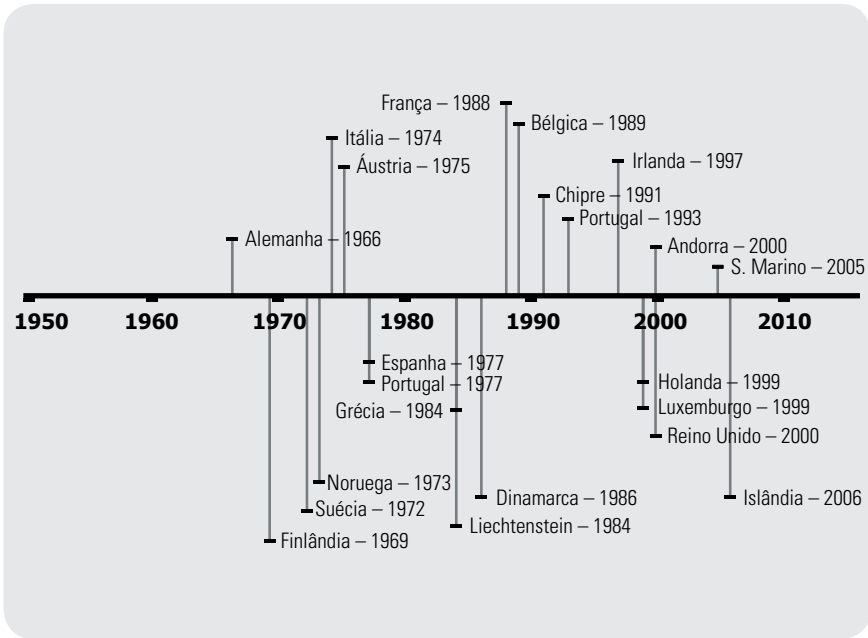
cionam como "utilidade pública"; a intervenção do Estado é vista como um meio necessário para garantir o justo funcionamento dos processos democráticos.[9] O tratamento *laissez-faire* dos partidos políticos tem tipicamente caracterizado países com uma experiência democrática mais longa.[10] Por exemplo, a Suécia tem uma longa história de instituições democráticas; sua constituição não contém nenhuma codificação de partidos políticos, não tem leis que regulam a atividade partidária ou o funcionamento organizacional e a legislação que regulamenta o rendimento dos partidos foi introduzida pela primeira vez em 2014. A Espanha é um exemplo do oposto — após a ditadura de Franco, desenvolveu uma forte tradição de regulamentação partidária, refletida nas várias leis a respeito da atividade partidária.

A crescente regulamentação dos partidos políticos em várias fontes do direito partidário parece indicar o declínio da tradição liberal.[11] Isso é particularmente verdadeiro para a regulamentação das finanças, conforme a introdução do financiamento público para partidos políticos e candidatos tem justificado o aumento da intervenção do Estado em suas gestões internas (financeiras). Há um consenso crescente em torno do princípio de *do ut des*: a ideia de que deve haver um equilíbrio entre os privilégios que partidos políticos obtêm e as limitações às quais estão sujeitos. Por conseguinte, conforme os Estados concedem financiamento público aos partidos políticos e candidatos, estes últimos devem aderir a regras mais específicas.[12] A introdução de subsídios públicos diretos para partidos políticos e a adoção de regras sobre o rendimento e as despesas do partido levaram um número crescente de países a introduzir uma legislação abrangente em relação aos diferentes aspectos das finanças políticas (ver figura 7.1).

Desde que a primeira regulamentação foi adotada na Alemanha, em 1966,[13] houve um aumento considerável no número de leis de finanças partidárias na região. No final da década de 1970, apenas oito países tinham introduzido uma lei sobre finanças políticas; duas décadas depois, 17 países o fizeram. Atualmente, apenas três países na região não têm uma lei específica sobre finanças políticas, dois dos quais são microestados europeus.[14] Andorra e San Marino adotaram suas primeiras leis sobre finanças políticas em 2000 e 2005, respectivamente, enquanto Malta, Mônaco e Suíça não estabeleceram nenhuma.

FIGURA 7.1

Ano de introdução das leis de finanças políticas para partidos e candidatos na Europa Setentrional, Ocidental e Meridional



Fonte: Piccio (2012).

Tradições da regulamentação do financiamento político

As democracias liberais mais antigas na região têm sido historicamente mais relutantes em infringir a liberdade de associação dos partidos políticos e introduziram uma regulamentação menos rigorosa sobre as atividades (financeiras) de partidos políticos do que as democracias vizinhas da Europa Oriental. Ainda assim, há uma variação considerável nos padrões regulamentares dentro da Europa Setentrional, Ocidental e Meridional. Examinar os principais grupos de regras de finanças políticas — incluindo a regulamentação de rendimentos e gastos, e os mecanismos de aplicação e fiscalização — revela que os países na Europa meridional geralmente têm níveis mais elevados de regulamentação das finanças políticas do que os do norte e oeste. A única exceção é a regulamentação dos mecanismos de controle das finanças políticas

(divulgação e fiscalização), onde os países do norte são regulados na mesma proporção do que no sul. Em média, países da Europa meridional têm níveis quase 10% mais elevados de regulamentação das finanças políticas do que os da Europa setentrional, e níveis 16% mais elevados de regulamentação do que na Europa ocidental.[15]

Tendências recentes da reforma de financiamento político: em direção à harmonização?

Apesar da variação nos padrões regulamentares das finanças políticas na região, vários aspectos sugerem uma tendência em direção a uma maior harmonização. Em primeiro lugar, a legislação tem se tornado mais específica ao longo do tempo. Enquanto a regulamentação das finanças políticas estava previamente dispersa por vários instrumentos legislativos (por exemplo, atos eleitorais, leis de mídia), os legisladores estão combinando cada vez mais os diferentes aspectos das finanças políticas em atos únicos legislativos consolidados e abrangentes. Em segundo lugar, mais aspectos das finanças políticas têm se tornado sujeitos à regulamentação legal, por exemplo, regras que regulam os mecanismos de prestação de contas públicas, divulgação de doações privadas e requisitos de transparência. Estes últimos, virtualmente ausentes nas primeiras regulamentações das finanças políticas, têm recebido atenção crescente por parte dos legisladores da Europa Ocidental.

A União Europeia (UE) e várias organizações governamentais e não governamentais (como o Conselho da Europa, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa/Escritório para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos [Osce/EIDDH], a Comissão de Veneza, Greco e a Transparência Internacional) desempenharam um papel importante na promoção da harmonização das estruturas legislativas sobre as finanças políticas. Especialmente na última década, agentes da UE emitiram um número crescente de relatórios e recomendações destinados a estabelecer "boas práticas" e "princípios comuns" relacionados com a transparência da (e acesso do público a) gestão financeira de partidos políticos e candidatos.[16]

Fontes de rendimento dos partidos políticos e candidatos

A fim de dar a todos os partidos políticos e candidatos a oportunidade de participar na competição eleitoral em condições de igualdade e traduzir em prática o princípio democrático da igualdade de condições, os Estados introduziram vários meios para controlar a entrada de dinheiro na vida política. Fontes privadas de renda, tradicionalmente as vias mais importantes para o financiamento político, variam de taxas de filiação a pequenas e maiores doações privadas, a rendimento de representantes eleitos. Fontes públicas de renda incluem financiamento direto a partidos políticos, candidatos, campanhas eleitorais ou do Estado, bem como o financiamento estatal indireto por meio da disponibilização de acesso à mídia, deduções fiscais, ou a prestação de outras vantagens financeiras ou logísticas aos atores políticos. Apesar da regulamentação em vigor, no entanto, práticas ilícitas de financiamento político continuam a ser um problema comum e persistente em toda a região.

Financiamento privado de partidos políticos

O financiamento privado (taxas de filiação, doações, deduções salariais de representantes eleitos, fundos pessoais dos candidatos) tem tradicionalmente sido responsável pela maior parte dos rendimentos dos partidos políticos, mas isso está mudando em direção ao financiamento público. Taxas à sua filiação e pequenas contribuições a partidos políticos e candidatos são geralmente consideradas benéficas, e servem como um endosso da sociedade civil á sua legitimidade. Em conjunto com a participação eleitoral, a filiação partidária e o número de identificação do partido, o "financiamento da sociedade civil" é uma expressão do engajamento político dos cidadãos. Grandes doações, especialmente de pessoas jurídicas (isto é, entidades não humanas, como as corporações, sindicatos ou outras associações de interesses organizados que são tratados como pessoas para fins legais limitados), são percebidas como tendo uma influência prejudicial. Com efeito, o financiamento privado é uma das formas mais evidentes nas quais os interesses individuais ou especiais podem "comprar" representantes políticos em troca de concessões financeiras, benefícios e favores.

Taxas de filiação e pequenas doações

Taxas de filiação atualmente representam apenas uma pequena parcela dos rendimentos de partidos políticos, o que significa uma mudança em alguns países. Na Noruega, por exemplo, as taxas de filiação representaram mais da metade da renda total partidária em 1950 e 1960, porém agora representam cerca de 5%.[17] Essa queda pode ser explicada pela diminuição extrema na filiação partidária que os partidos noruegueses têm experimentado desde a década de 1990.[18] Em outros países, as taxas de filiação sempre constituíram uma fonte praticamente irrelevante de renda; os níveis de filiação sempre foram baixos em Portugal, e apenas 1 a 2% da receita total dos partidos políticos no início da década de 1990 eram derivados das taxas de filiação.[19]

Conforme mostrado na tabela 7.1, para o período entre 1950 e 1990, a importância das taxas de filiação tem diminuído ao longo do tempo na maioria dos maiores países da Europa, em alguns casos até encolhendo a um terço da parte original da renda do partido. Números mais recentes mostram como essa tendência continua até hoje.

TABELA 7.1

Taxas de filiação como uma porcentagem da renda total partidária na Europa setentrional, ocidental e meridional, 1950-90

Década de 1950	Década de 1960	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1950
Áustria	88	87	45	26
Dinamarca	61	59	48	44
Finlândia	2	2	3	3
Irlanda	45	31	45	39
Itália	43	30	14	17
Holanda	84	78	73	73
Noruega	55	54	28	32
Suécia	25	15	7	8
Reino Unido	13	15	21	37

Fonte: Krouwel (1999:68; adaptado pelo autor).

No Reino Unido, onde os dados longitudinais apontam para uma importância cada vez maior das taxas de filiação como uma porcentagem da renda

total partidária da década de 1950 à década de 1980, os números atuais revelam uma participação de 11%. Estimativas recentes de diferentes fontes revelam que as taxas de filiação constituem 5% do total das receitas partidárias na Bélgica, 13% na França, e 5% na Grécia.[20] Na Suécia, há muito conhecida pelo envolvimento popular na política partidária, a divulgação voluntária da renda pelos partidos políticos parlamentares indica que apenas 3% de sua renda vieram de anuidades de filiação em 2011.[21] Os partidos políticos ainda dependem muito das taxas de filiação na Irlanda, na Alemanha e na Holanda. Na Irlanda e na Alemanha, mais de um terço do total da renda partidária deriva das taxas de filiação. Na Holanda, elas foram responsáveis por mais de 45% do total das receitas partidárias em 2000.[22]

Os rendimentos partidários das taxas de filiação podem variar significativamente não apenas entre os países ou ao longo do tempo, mas também entre partidos políticos. Na França, por exemplo, a renda do total das taxas de filiação partidárias em 2004 variou de 719.133 euros (EUR) (I$ 849 mil) para a Ligue Communiste Revolutionnaire a EUR 8.172,652 (I$ 9.650 mil)[23] para o Parti Socialiste, constituindo 30 e 18%, respectivamente, dos rendimentos totais dos partidos.[24] Os dados mais recentes disponíveis para a Noruega (2009) mostram as taxas de filiação totais variando de 21.150 coroas norueguesas (NOK) (I$ 2.300) para o Christian Coalition Party a NOK 2.895.481 (I$ 316 mil) para o Christian Democratic Party, constituindo 3 e 8%, respectivamente, dos rendimentos totais dos dois partidos.[25]

Além das taxas de filiação, os partidos políticos recebem rendimentos a partir de contribuições voluntárias por membros do partido e doações de não membros. A obtenção de dados abrangentes e consistentes sobre essas doações e contribuições menores para partidos políticos sempre foi um desafio em virtude da falta de informações disponíveis.[26] Além disso, os números oficiais (bem como análises subsequentes) frequentemente fundem as taxas de filiação e as pequenas doações[27] uma vez que é impossível distinguir entre as duas. Mais recentemente, o aumento da importância da transparência na Europa melhorou o acesso a informações sobre todas as doações para ambos os partidos políticos e candidatos. Em alguns casos, isso decorre diretamente das regulamentações prescrevendo formatos obrigatórios no quais as doações menores também devem ser comunicadas e disponibilizadas publicamente. Desde uma alteração em 2007 à sua lei de finanças políticas, por exemplo, os

partidos políticos em Luxemburgo foram obrigados a divulgar informações sobre doações individuais que excedessem EUR 250 (I$ 290). Isso fornece a oportunidade de avaliar os níveis de doação privada em maior detalhe, e comparar a relação entre as pequenas e grandes doações aos partidos políticos. É o caso, como é comumente reconhecido, de que o financiamento privado a partidos políticos consiste principalmente de grandes doações, e que as doações menores já não constituem uma fonte relevante de renda para eles?

TABELA 7.2

Doações divulgadas aos partidos políticos em Luxemburgo, 2009-11

	2009*	2010	2011
←EUR 1.000 (I$ 1.200)	EUR 26.009 (I$ 30 mil) (29%)	EUR 18.748 (I$ 22 mil) (71%)	EUR 103.802 (I$ 120 mil) (63%)
→EUR 1.000 (I$ 1.200)	EUR 63.885 (I$ 74 mil) (71%)	EUR 7.513 (I$ 8.700) (29%)	EUR 61.894 (I$ 72 mil) (37%)
Montante total das doações relatadas	EUR 89.894 (I$ 104 mil) (100%)	EUR 26.261 (I$ 30 mil) (100%)	EUR 165.696 (I$ 191 mil) (100%)
Número total das doações relatadas	←EUR 1.000 (I$ 1.200): 63 →EUR 1.000 (I$ 1.200): 24 Total: 85	←EUR 1.000 (I$ 1.200): 61 →EUR 1.000 (I$ 1.200): 6 Total: 67	←EUR 1.000 (I$ 1.200): 169 →EUR 1.000 (I$ 1.200): 43 Total: 212

Fonte: Chambre des Députés du Grand-duché de Luxembourg.

* Ano eleitoral: eleições parlamentares nacionais e eleições para o Parlamento Europeu.

A discriminação das doações relatadas na tabela 7.2 mostra como pequenas doações[28] representam uma proporção maior da renda dos partidos políticos de Luxemburgo do que grandes doações. Tanto para 2010 e 2011, elas representaram mais de 60% do total de doações recebidas. Os números foram invertidos em 2009, quando ambas as eleições nacionais e eleições para o Parlamento Europeu (PE) ocorreram: maiores doações — incluindo duas doações superiores a EUR 10 mil (I$ 12 mil) — representaram quase três quartos do total de doações.

O aumento da atenção dispensada aos princípios de transparência também tem incentivado (ou às vezes obrigado) mais partidos políticos a publicarem suas demonstrações financeiras anuais em seus websites, muitas vezes incluindo informações detalhadas sobre doações recebidas. Por exemplo, desde 2003 o Partido Social Democrata Holandês (PSDH — Partij van de Ar-

beid, PvdA) publica suas contas financeiras anuais em seu website, incluindo doações acima de EUR 500 (I$ 610).

TABELA 7.3

Doações divulgadas ao Partido Social Democrata Holandês, 2010-12

	2010	2011	2012
←EUR 1.000 (I$ 1.200)	EUR 21.241 (I$ 26 mil) (37%)	EUR 7.500 (I$ 9,100) (39%)	EUR 15.910 (I$ 19 mil) (31%)
→EUR 1.000 (I$ 1.200)	EUR 35.443 (I$ 43 mil) (63%)	EUR 11.850 (I$ 14 mil) (61%)	EUR 35.313 (I$ 43 mil) (69%)
Montante total das doações relatadas	EUR 56.684 (I$ 69 mil) (100%)	EUR 19.350 (I$ 23 mil) (100%)	EUR 51.223 (I$ 62 mil) (100%)
Número total das doações relatadas	←EUR 1.000 (I$ 1.200): 37 →EUR 1.000 (I$ 1.200): 20 Total: 57	←EUR 1.000 (I$ 1.200): 14 →EUR 1.000 (I$ 1.200): 6 Total: 20	←EUR 1.000 (I$ 1.200): 29 →EUR 1.000 (I$ 1.200): 22 Total: 51

Fonte: <www.pvda.nl/>.

* Ano eleitoral: eleições parlamentares nacionais.

Embora grandes doações aparentemente constituam o grosso da renda total partidária das contribuições privadas para o PSDH, doações menores foram responsáveis por quase um terço das contribuições privadas para o partido em 2010, 2011 e 2012. Ainda assim, tanto em Luxemburgo quanto na Holanda, as contribuições privadas representam apenas uma pequena parcela da renda total partidária. Em Luxemburgo, a mais importante fonte de renda partidária é o financiamento do Estado (ver figura 7.5). No caso do PSDH, o financiamento do Estado é responsável por quase 40% do total das receitas.

Pequenas doações não são uma importante fonte de renda na Áustria, França, Noruega, Grécia ou Bélgica. Isso pode ser explicado pela tendência geral de desencanto com partidos políticos na Europa setentrional, ocidental e meridional,[29] o que resultou em uma queda nas contribuições de cidadãos. A Bélgica tem visto um declínio constante em ambos os montantes de doações a partidos políticos (elas representaram apenas 0,3% do total das receitas partidárias em 2007) e o número de doações a candidatos.[30]

No geral, as fontes "benéficas" de renda privada têm declinado, conforme as taxas de filiação e as pequenas doações não mais constituem uma fonte confiável de renda para os partidos na Europa. Mas as fontes "prejudiciais" de renda privada desempenham um papel relevante nos fluxos financeiros dos partidos? Informações sobre grandes doações a partidos políticos agora são mais facilmente acessíveis. Os requisitos de transparência foram introduzidos para dar aos cidadãos informações sobre os maiores fluxos financeiros aos partidos políticos, em particular, de empresas e empreendimentos comerciais.

Pesquisas anteriores relataram um padrão de corporações se retirando da política, o que indica um declínio nas contribuições corporativas como uma fonte de financiamento político.[31] Evidência de um declínio de longo prazo tem sido observada na Alemanha e na Suécia, mas também no Reino Unido, onde as doações corporativas anteriormente constituíam a fonte mais relevante da receita partidária, especialmente para o Partido Conservador. De acordo com análises recentes, a proporção de doações para os Conservadores do setor de serviços financeiros agora caiu para 51,4% do total da renda, de 60-90% na década de 1950 ao final dos anos 1980.[32] O declínio das doações corporativas para o Partido Conservador do Reino Unido desde a década de 1990 tem sido explicado por mudanças ideológicas do Partido Trabalhista — em particular a sua saída do socialismo (o que significava que havia menos motivos para as empresas fazerem doações significativas para os Conservadores) — e por uma percepção negativa crescente das doações corporativas por parte do público: empresas percebiam tais doações como uma prática controversa a ser evitada.[33] A Irlanda também tem experimentado um declínio nas contribuições corporativas. Comparando as declarações de doações aos partidos políticos de 2011 com as de 2002,[34] é notável observar que não apenas o montante total das doações reportadas diminuiu consideravelmente (de EUR 265.800 [I$ 301 mil] em 2002 a EUR 30.997 [I$ 35 mil] em 2011), mas também o número de doações corporativas caiu. Notavelmente, a fonte mais relevante de renda entre as contribuições privadas divulgadas pelos partidos políticos irlandeses é de contribuições dos membros da Dail Eireann (Câmara dos Deputados) e membros do PE (MPEs). Dados recentes publicados pelo Tesouro da Câmara dos Deputados Italiana mostram números semelhantes.

Das contribuições privadas reportadas pelos dois principais partidos políticos italianos (Partito Democratico e Popolo della Liberta) para 2012, nenhuma contribuição grande ou corporativa aparece, apesar da redução do limiar dos relatórios de EUR 50 mil (I$ 62 mil) para EUR 5 mil (I$ 6.200) em 2012. Embora possa haver algumas doações corporativas não divulgadas que não são reveladas pelos dados oficiais, parece haver uma tendência de redução desse tipo de doação, o que poderia ser atribuído a uma queda geral no apoio à política e aos partidos políticos. Alternativamente, grandes doadores podem simplesmente ter sido afugentados pelos requisitos de transparência elevados. Esta diminuição nas contribuições corporativas parece ser compensada por contribuições individuais dos membros individuais do parlamento (MPs) e MPEs.[35] Grandes doações também constituem apenas uma pequena parte da receita total dos partidos políticos na Grécia, Holanda, Suécia e Noruega.

Outras fontes de receitas privadas para partidos políticos e candidatos podem derivar da atividade de "terceiros", isto é, grupos de defesa ou indivíduos que fazem campanha para candidatos individuais, partidos políticos ou direcionados a um assunto. A Europa Ocidental Continental até agora tem tido muito pouca regulamentação sobre terceiros; Irlanda e Reino Unido são os únicos países na região que estabeleceram tetos de doação e limites de despesa para terceiros. A Espanha tem uma proibição específica para doações de terceiros.

Empréstimos bancários são outra fonte de receita. Os partidos políticos da Grécia têm contraído empréstimos de bancos desde o final da década de 1990, fornecendo (futuro) financiamento estatal como uma garantia. Com o tempo, esse tipo de renda tornou-se cada vez mais importante. Em 2001, os empréstimos bancários representaram 33 e 11% das receitas totais dos dois principais partidos políticos na Grécia (Pasok e Nea Democratia); em 2007 os empréstimos bancários representaram 63 e 42%, respectivamente.[36]

Grandes doações e contribuições de empresas são consideradas potencialmente perigosas para os processos políticos democráticos. Desse modo, os Estados introduziram diferentes tipos de regras para prevenir ou limitar a possibilidade de que empresas privadas ou indivíduos ricos possam influenciar a arena política, e permitir aos partidos políticos manter independência suficiente dos interesses privados de uns poucos. Isso tem sido feito por meio da imposição de restrições qualitativas e/ou quantitativas sobre as receitas privadas de partidos e candidatos.

Restrições qualitativas: proibições de contribuição

As fontes de financiamento privado que têm sido mais frequentemente sujeitas a restrições são entidades estrangeiras, empresas, instituições (semi)públicas e sindicatos. Um grande número de Estados também proíbe os partidos políticos e candidatos de aceitar contribuições anônimas e define limites para doações em dinheiro. De acordo com o Comitê de Ministros do Conselho da Europa, os Estados deveriam introduzir restrições qualitativas sobre as fontes de financiamento privado aos partidos políticos a fim de evitar comprometer as suas atividades, e garantir sua independência.[37]

Três conclusões podem ser obtidas a partir de uma análise de cinco proibições de contribuição comuns (doações de sindicatos, fontes anônimas, organizações semipúblicas, entidades e corporações estrangeiras) na Europa Setentrional, Ocidental e Meridional.

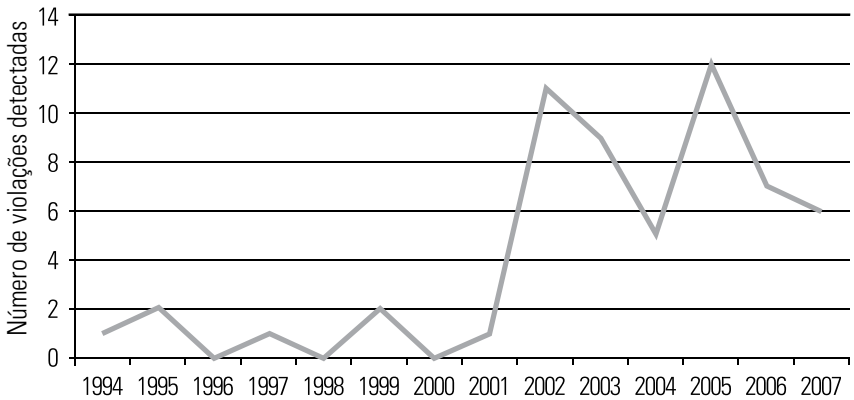
Em primeiro lugar, a maioria dos países da Europa setentrional, ocidental e meridional proíbe doações de entidades estrangeiras, empresas com capital misto público e privado, e doações anônimas. Em segundo lugar, proibição de contribuições a partidos políticos ou candidatos são significativamente mais comuns nos países da Europa meridional (mais de 45%), enquanto menos de 30% dos países da Europa ocidental e nórdicos restringem doações privadas. Isso pode ser explicado em parte pelos níveis em geral mais altos de regulação dos países da Europa meridional. Em terceiro lugar, não há diferença significativa entre o regulamento de partidos e o regulamento de candidatos, o que é comum em outras partes do mundo.

Na prática, contudo, a mera presença de proibições de contribuição no enquadramento jurídico das finanças políticas não garante que as regras sejam de fato implementadas, ou que os fluxos financeiros não aconteçam fora da área regulamentada — particularmente quando os mecanismos de aplicação de regras e sanções estão pouco desenvolvidos. Portugal (juntamente com a França e a Grécia) introduziu o maior número de restrições sobre doações privadas aos partidos políticos e candidatos. Mediante várias emendas introduzidas na legislação das finanças políticas desde meados da década de 1990, todas as principais fontes de doações discutidas anteriormente foram proibidas em Portugal (incluindo doações corporativas, desde 2000). Ainda assim, doações ilegais a partidos e candidatos ainda ocorrem, e o não cumprimento das regras é usual.[38] A figura 7.2 mostra o número

de infrações relacionadas a doações privadas, conforme identificadas por auditorias financeiras externas.

FIGURA 7.2

Infrações relacionadas a doações privadas anuais em Portugal, 1994-2007



Fonte: De Sousa (2012:15, adaptado pelo autor).

A figura 7.2 mostra que o número de violações detectadas em doações privadas a partidos políticos e candidatos aumentou consideravelmente em Portugal durante os últimos 10 anos. Essa tendência pode ser explicada em parte pelo fortalecimento da supervisão das finanças políticas que foi estabelecida em Portugal em meados da década de 1990. Depois de não ser monitorada por quase 20 anos, a atividade financeira partidária ficou sob a supervisão de um organismo independente recentemente criado e passou a ser controlada com maior precisão.[39] Ainda assim, esse número também mostra como as regras que restringem as doações privadas acabaram por encorajar os atores políticos a contar com práticas ilegais. Por exemplo, um inquérito foi aberto em 2005 após funcionários do Partido Democrata Cristão serem acusados de ter feito uma lista de nomes inexistentes para justificar a origem de 105 doações em dinheiro depositadas em suas contas eleitorais.[40] Em março de 2010, o Partido Democrata Cristão e dois outros partidos foram multados por irregularidades no financiamento de campanha, incluindo financiamento ilícito.[41]

Restrições quantitativas: limites de contribuição

O Comitê de Ministros do Conselho da Europa recomendou que os Estados devessem definir limites de contribuição.[42] Países europeus estabeleceram níveis comparativamente elevados para que os doadores elegíveis possam contribuir para partidos políticos ou candidatos (ver tabela 7.4.).

TABELA 7.4

Limites anuais sobre contribuições a partidos políticos na Europa setentrional, ocidental e meridional*

Bélgica	Chipre	Finlândia	França	Grécia	Islândia	Irlanda**	Portugal	Espanha
4 mil (I$ 4.700)	8 mil (I$ 11mil)	30 mil (I$ 32 mil)	7.500 (I$ 8.900)	15 mil (I$ 20 mil)	2.800 (I$ 20)	2.500 (I$ 2.800)	10.650 (I$ 15 mil)	100 mil (I$ 135 mil)

Fonte: Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea.

* Doações apenas de pessoas físicas ** Conforme reforma das finanças políticas de 2012

Os países da Europa setentrional, ocidental e meridional geralmente definem limites de contribuição para partidos em relação à campanhas eleitorais (42% dos países) ou em base anual (38% dos países). Cerca de um terço dos países também limita o montante que pode ser dado a um candidato. Os países da Europa meridional usam limites de contribuição mais do que os países do norte e do oeste da região.

No entanto, como os escândalos políticos nos últimos anos têm revelado, tetos de doação são violados e legalmente contornados. Na França, por exemplo, a Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) informou sobre a violação dos tetos de doação estabelecendo "partidos satélites".[43] Nos termos da legislação francesa, enquanto um doador pode contribuir com um máximo de EUR 7.500 (I$ 8.900) a um partido político por ano, nenhum regulamento impede doações até esse montante a vários grupos políticos, e nenhum regulamento impede as partes beneficiárias de transferir doações para outro movimento político. Assim, a Comissão alertou que esses grupos "satélites" (que aumentaram em número de 28 em 1999 para 255 em 2004) atuam como condutores financeiros para doações individuais e permitem aos partidos maiores contornar o limite máximo de doações individuais.[44] Apesar dessa brecha na legislação,

o CNCCFP relatou mais recentemente que não há nenhuma evidência de fluxos financeiros substanciais de partidos satélites a partidos maiores; pelo contrário, um grande número de partidos satélites se beneficia de financiamento de partidos maiores.[45]

Financiamento público de partidos políticos

Financiamento público indireto

O financiamento estatal é fornecido a partidos políticos e candidatos de duas formas principais: financiamento direto de organizações partidárias e atividades de campanha, ou financiamento indireto, por exemplo, acesso à mídia em transmissão pública, benefícios fiscais, utilização de câmaras municipais públicas para reuniões etc.[46] Dependendo do tipo de financiamento público indireto disponível, este pode ser um complemento eficiente em termos de custo razoável (ou alternativo) ao financiamento público direto, que envolve transferências monetárias diretas que em muitos casos podem ser usadas livremente pelo destinatário. Além disso, o financiamento público indireto tem outro grande benefício: ele pode ser mais facilmente direcionado para ajudar a nivelar o campo de jogo em uma área específica.

Os países da Europa setentrional, ocidental e meridional fornecem gratuitamente, de forma subsidiada, o acesso à mídia tanto quanto os países de outras regiões do mundo. Enquanto dois terços desses Estados europeus oferecem esse meio aos partidos, apenas um terço o faz para candidatos. Trinta por cento dos Estados que oferecem meios à mídia os oferecem igualmente a todos os partidos elegíveis. Seria irrealista fornecê-los a todos os candidatos.

Todos os Estados da Europa setentrional, ocidental e meridional, exceto Liechtenstein, oferecem algum tipo de disposição ao financiamento público indireto — benefícios fiscais são os mais comuns — e essas disposições são muito mais elevadas do que no resto do mundo. Essas disposições de financiamento podem, no entanto, diferir significativamente no escopo e na generosidade. Os exemplos variam desde a sueca modesta disposição, na qual os secretários do partido desfrutam de acesso gratuito a equipamento técnico e instalações no Riksdag (o Parlamento), a Chipre, onde o financiamento pú-

blico e as doações privadas para os partidos são isentos de tributação. Outros países, como a Islândia, oferecem redução fiscal para os doadores a fim de incentivar doações da sociedade civil. Espaço para colocação de materiais de campanha é um outro tipo popular de financiamento público indireto; ele é oferecido em sete estados, mais comumente na forma de espaços prestabelecidos para expor cartazes de campanha.

Financiamento público direto

FIGURA 7.3

Países da Europa setentrional, ocidental e meridional que oferecem financiamento público direto a partidos políticos

© International IDEA

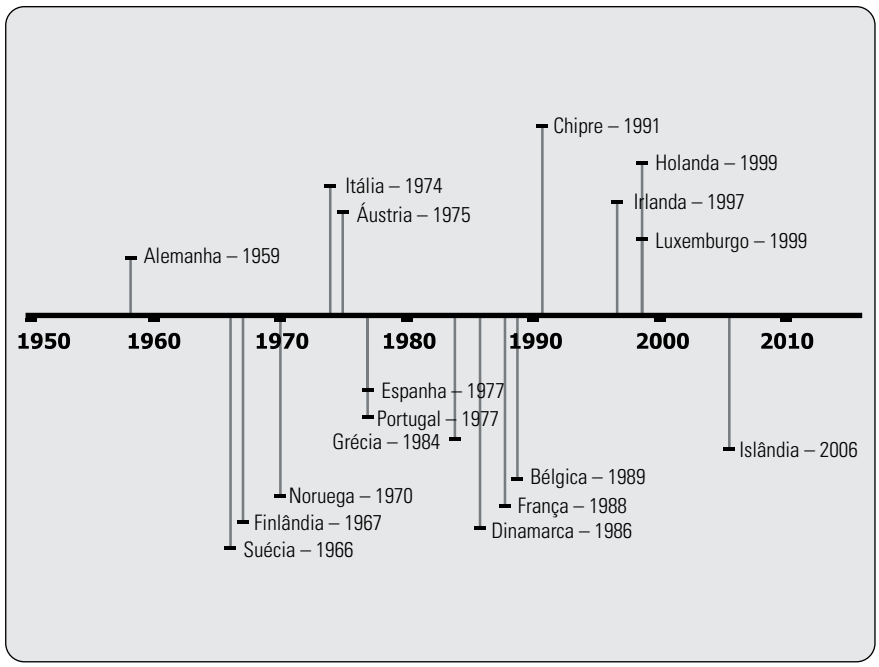
Sim
Não

Fonte: International Idea. Este mapa é baseado nos dados coletados até fevereiro de 2014. Os dados são continuamente atualizados no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea. disponível em: <www.idea.int/political-fi nance/question.cfm?id=270>.

Dos 24 países europeus considerados neste capítulo, apenas três não oferecem financiamento público direto para cobrir despesas de organização, despesas de campanha, ou ambas: Andorra, Malta e Suíça. A figura 7.4 mostra o ano no qual o financiamento público direto foi introduzido em 17 desses países.

FIGURA 7.4

Introdução do financiamento público direto de partidos políticos na Europa Setentrional, Ocidental e Meridional



Fonte: <www.partylaw.leidenuniv.nl>.

A tendência em direção à introdução de subsídios públicos diretos é incontroversa. Nos países que não os possuem, há um debate sobre se deveriam ser introduzidos. Em Malta, a introdução de subsídios públicos aos partidos entrou recentemente na agenda política.[47] Na Suíça, embora não haja regulamentação federal, dois cantões (Genebra e Friburgo) introduziram legislação sobre o reembolso de despesas de campanha, e uma série de iniciativas recentes para regular as finanças políticas foram apresentadas ao Conselho Nacional Suíço (e até agora foram rejeitadas).[48] A Suíça é restritiva sobre a introdução de financiamento público devido à sua tradição liberal de não interferência do Estado na esfera privada das atividades dos partidos. No Reino Unido, que tem financiamento público direto bastante limitado de partidos políticos, a possibilidade de introduzir um sistema mais sólido de financiamento público tem sido intensamente discutida, especialmente nos últimos 20 anos.[49] No entanto, esse debate não levou a

grandes mudanças, em parte devido ao temor de que os partidos perderiam contato com seus membros uma vez que eles já não seriam financeiramente dependentes deles.

Se nivelar o campo de jogo das competições eleitorais está entre as justificativas fundamentais para a introdução de financiamento público direto, limiares para o acesso a esse financiamento e a decisão sobre como esses fundos serão distribuídos são cruciais para a sua implementação.

Como na maioria dos países ao redor do mundo,[50] a maioria das regulamentações das finanças políticas na Europa setentrional, ocidental e meridional definiu a elegibilidade para o financiamento público com base em uma combinação de dois critérios: a cota de votos obtidos nas eleições parlamentares e a representação no órgão eleito. Apenas cinco países dessas regiões (Espanha, Bélgica, Holanda,[51] Finlândia e Reino Unido) fornecem financiamento público direto a apenas partidos parlamentares. Essa abordagem tem sido criticada, uma vez que prejudica o princípio de nivelamento do campo de jogo: ela torna mais difícil para novos partidos entrarem na arena política e competir em condições justas com os partidos mais bem estabelecidos. De fato, sob as orientações do Osce/Comissão de Veneza sobre a regulamentação partidária, o limiar de compensação para financiamento público deveria ser menor do que o limiar eleitoral.[52]

O grau no qual esse critério é prejudicial (ou não) para a pluralidade de partidos políticos depende do limiar eleitoral usado. Na Finlândia e na Holanda, onde o limiar eleitoral é particularmente baixo,[53] o critério de elegibilidade da representação em um órgão eleito claramente não constitui um problema em termos de pluralismo político. Isso pode levantar preocupações na Espanha e na Bélgica, onde o limiar eleitoral é de 3 e 5% dos votos, respectivamente.

Os critérios de distribuição dos países da Europa setentrional, ocidental e meridional para o financiamento público também estão em consonância com os de outras partes do mundo. O procedimento de alocação mais comum implica uma quantia igual distribuída a todos os partidos que atendem ao limiar de elegibilidade ("igualdade absoluta") e uma quantia variável adicional, que é distribuída na proporção dos votos ou cadeiras obtidas nas mais recentes eleições parlamentares ("equidade").

Os mecanismos de alocação dos alemães e holandeses incluem incentivos para encorajar e estimular a participação política dos cidadãos.[54] Na

Alemanha, os fundos são distribuídos com base tanto no sucesso de um partido nas eleições mais recentes quanto na quantidade de doações privadas recebidas (a regra da "correspondência de fundos"). Nos termos da regulamentação alemã, apenas uma determinada percentagem do rendimento dos partidos pode ser fornecida pelos cofres públicos, e os subsídios públicos não podem ser maiores do que os fundos privados levantados pelo partido. Esse requisito regulamentar desempenha um papel crucial na manutenção da dependência dos partidos políticos no Estado na Alemanha, a segunda mais baixa na Europa Ocidental. Na Holanda, os fundos são distribuídos com base em três critérios: uma quantia fixa é distribuída para todos os partidos representados no parlamento; fundos adicionais são distribuídos de acordo com o número de cadeiras obtidas; e uma quantia adicional é distribuída na proporção do número de membros do partido que contribuem.

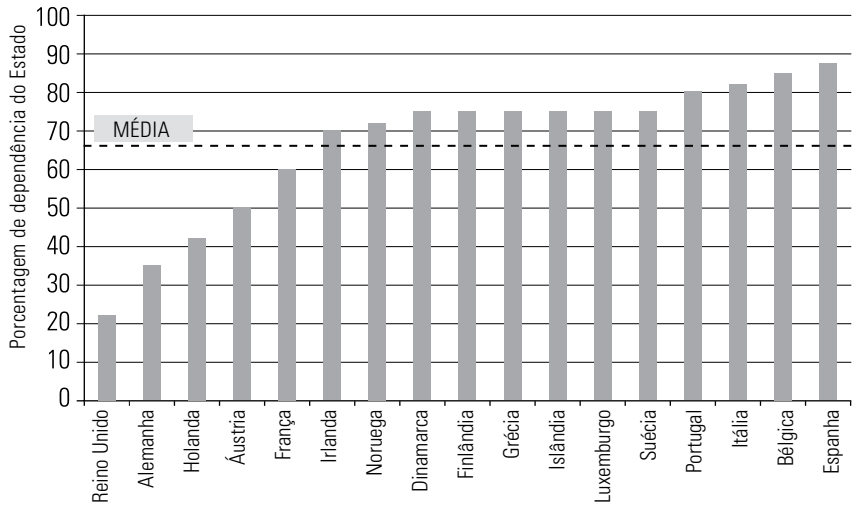
Existe uma maior variação entre os países no que diz respeito às disposições para a forma como os fundos públicos devem ser utilizados. Quase a metade dos países na Europa setentrional, ocidental e meridional não destina fundos públicos. Aqueles que o fazem prescrevem sua utilização em termos bem gerais (isto é, "gastos de campanha" ou "atividades partidárias em curso"). Exceções incluem a Alemanha e a Holanda, que destinam recursos para a educação de membros, iniciativas de pesquisa ou alas femininas.

Financiamento público e dependência dos partidos do Estado

Das fontes de receita para partidos políticos, o financiamento público provavelmente atrai a discussão mais vívida entre os responsáveis políticos, acadêmicos e sociedade em geral, uma vez que é agora (quantitativamente) a mais importante fonte de receitas para as partes na região: é responsável por uma média de 67% das receitas totais de partidos políticos na Europa (ver figura 7.5). Esses dados são surpreendentes, especialmente quando comparados com outras regiões do mundo. Na América do Sul, por exemplo, a porcentagem de dependência do Estado é de apenas 35%.[55]

FIGURA 7.5

A dependência dos partidos políticos na Europa Setentrional, Ocidental e Meridional do financiamento estatal



Fonte: Relatórios de avaliação Greco. Transparência e Financiamento Partidário (adaptado pelo autor).
Nota: Os valores se referem a 2007-11 exceto para o Reino Unido (2012). As médias são calculadas quando as estimativas da faixa são relatadas pelo Greco. Os dados não estavam disponíveis para Chipre, Liechtenstein, Mônaco e São Marino.

Previsivelmente, o financiamento estatal representa a menor proporção da renda total partidária no Reino Unido.[56] Entre 2000 e 2010, o financiamento público variou de 2% para o Partido Trabalhista (uma vez que estava no governo) a 51% para o Partido Democrático Unionista. Para o Partido Conservador, que estava na oposição durante esse período, o financiamento estatal representou 15% do total da receita partidária.[57] Na Alemanha e na Holanda, a porcentagem de financiamento estatal também é comparativamente baixa, o que sugere o sucesso dos procedimentos de alocação que incluem incentivos para promover a participação política dos cidadãos (o sistema de "correspondência de fundos"). Enquanto as contribuições privadas permaneceram a mais importante fonte de receita para os partidos políticos holandeses — mesmo após a introdução do financiamento público direto em 1999 —, existe uma tendência para o aumento da dependência do partido nos recursos do Estado na Holanda. O financiamento público representou apenas 26% do total das receitas partidárias em 2000, mas representou 42%

em 2005-06.[58] Na Espanha, Bélgica, Itália e Portugal, o financiamento público representou mais de 80% do total da receita partidária.

A quantia crescente de fundos públicos disponíveis aos partidos políticos é fonte de críticas frequentes. A política pode ter se tornado mais dispendiosa por causa de sua crescente comercialização e dependência da mídia,[59] desafiando a manutenção das estruturas partidárias "pesadas" e burocratizadas que tradicionalmente caracterizaram os países da Europa setentrional, ocidental e meridional. Ainda assim, o peso do financiamento público como uma proporção da renda total anual partidária, que em alguns partidos excede 90% das receitas totais, é dificilmente justificável. De fato, enquanto encoraja a prestação de financiamento público a partidos políticos como um meio de nivelamento do campo de jogo da competição eleitoral, o Conselho da Europa igualmente ressaltou que o financiamento público não deveria ser a única fonte de receita para um partido político, porque um cenário como esse iria enfraquecer a ligação entre eleitores e partidos.[60]

A regulamentação das finanças partidárias é única no sentido de que os partidos são os principais agentes de suas próprias regras legais. Os acadêmicos têm frequentemente salientado o conflito de interesses inerente, conforme os legisladores também sejam partidários.[61] Em uma das proposições mais influentes desenvolvidas na literatura da ciência política nas últimas décadas, a tese de Katz e Mair sobre "cartel partidário" afirma que as subvenções públicas permitem aos partidos garantir seus próprios interesses financeiros e sobrevivência organizacional enquanto ainda retiram fundos da sociedade.[62] Outros questionaram se a lógica da maximização de receitas deveria ser a única explicação possível para a regulamentação das finanças políticas.[63] A lógica por conta própria não explicaria, por exemplo, a convergência em direção a uma maior transparência das regras de finanças políticas na Europa ou a redução dos subsídios partidários.

De fato, vale ressaltar que uma série de países da Europa setentrional, ocidental e meridional (notavelmente aqueles que foram duramente atingidos pela crise financeira) reduziu a quantidade de financiamento público aos partidos. Em sintonia com as medidas mais amplas de austeridade do governo, os subsídios partidários foram reduzidos na Itália (em 2007 e 2012), Portugal (em 2010) e Espanha (em 2012).[64] Isso parece comprovar o papel dos fatores ambientais e sociais na reforma das finanças políticas, e sugere que os partidos

políticos podem ser mais responsivos aos cidadãos do que é frequentemente admitido.

Financiamento político da representação feminina

A porcentagem de mulheres representadas nas esferas mais baixas (ou únicas) do parlamento nos 24 países sob observação neste estudo é de 29%, em média.[65] Ao contrário da sabedoria convencional, as diferenças entre a Europa setentrional, ocidental e meridional e outras regiões do mundo não são muito significativas nesse aspecto: a porcentagem de mulheres representadas nas esferas mais baixas ou únicas do parlamento varia de 24% nas Américas e 21% na África Subsaariana a 18% na Ásia e 16% nos Estados árabes.

A fim de promover a participação das mulheres na política, um grande número de países ao redor do mundo introduziu cotas legisladas ou regulamentos de equilíbrio de gênero. A Europa, no entanto, apesar da persistência de uma disparidade de gênero, tem cotas partidárias principalmente voluntárias. Apenas seis países têm regulamentos nacionais que promovem o equilíbrio de gênero:[66] Bélgica, França, Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha. Dos 21 países que fornecem financiamento estatal a partidos, apenas França, Irlanda, Portugal e Itália vinculam o financiamento público direto a partidos com igualdade de gênero.

A França tem a tradição mais estabilizada a esse respeito. Após a revisão constitucional adotada em 1999,[67] o Poder Legislativo francês emendou a lei das finanças políticas de 1988 para exigir que todos os partidos políticos franceses estabelecessem um número igual (50%) de candidatos do sexo masculino e feminino nas eleições em todos os níveis. Sob a lei alterada de finanças políticas de 2000, se os partidos não estabelecerem uma porcentagem igual de candidatos masculinos e femininos e a diferença for superior a 2% do número total de candidatos da lista, eles enfrentam sanções financeiras.[68] Essas disposições parecem ter desempenhado um papel no aumento da representação feminina na França: de 12% em 2002, a 19% em 2007, a 27% em 2012.[69] Estima-se que em 2012 a União por um Movimento Popular (Union pour un Mouvement Populaire, UMP) perdeu mais de EUR 4 milhões (I$ 4,7 milhões) por colocar apenas 26% de candidatas.[70]

Os procedimentos de alocação na França exigem que o montante total do financiamento seja dividido em duas partes iguais: a primeira metade é distribuída de acordo com a porcentagem dos votos obtidos por cada partido, e a segunda é distribuída para partidos políticos representados na Assembleia Nacional e no Senado proporcionalmente ao número de MPs que suportam um dos partidos políticos elegíveis para a primeira alocação. Sanções financeiras, no entanto, só são aplicadas à primeira categoria de financiamento público. Essa abordagem significa que o regulamento age como uma verdadeira limitação para os pequenos partidos, mas o custo da não conformidade, especialmente para os grandes partidos, é substancialmente reduzido. De fato, uma dedução de EUR 4 milhões (I$ 4,7 milhões) do financiamento público é uma porcentagem menor da média de financiamento público que os partidos políticos maiores recebem (em 2011, a UMP recebeu EUR 33,3 milhões [I$ 39,4 milhões]).[71] De acordo com um funcionário do UMP, "Ainda preferimos pagar multas a perder as eleições!".[72] Se os partidos esperam ser mais bem-sucedidos em termos eleitorais com a colocação de um candidato do sexo masculino, eles, sem dúvida, não se importariam com a redução no financiamento público.

Na Irlanda, ao abrigo da Lei Eleitoral (Emenda — Financiamento Político) de 2012, os subsídios públicos a partidos políticos são reduzidos em 50% a menos que pelo menos 30% dos candidatos de cada partido sejam do sexo feminino. Esse número aumentou para 40% nas eleições gerais subsequentes.[73] Em Portugal, os partidos que não possuem pelo menos 33% de cada gênero representados entre seus candidatos podem perder de 25 a 80% do seu financiamento público.[74] Na Itália, enquanto nenhuma cota legislada foi introduzida em nível nacional, a regulamentação do financiamento político prescreve uma redução dos subsídios aos partidos que não gastem pelo menos 5% do seu financiamento público para promover iniciativas destinadas a aumentar a participação ativa das mulheres na política.[75]

Apesar da persistente disparidade de gênero na Europa setentrional, ocidental e meridional — e a excepcional dependência dos partidos dos recursos do Estado —, os legisladores nessa região têm largamente negligenciado a possibilidade de articular o financiamento público dos partidos políticos à igualdade de gênero. Além disso, os poucos que aprovaram tais disposições fazem pouco para resolver algumas das principais barreiras que as mulheres na política têm encontrado, particularmente em relação à captação de

Apesar da persistente disparidade de gênero na Europa setentrional, ocidental e meridional — e a excepcional dependência dos partidos dos recursos do Estado — os legisladores nessa região têm largamente negligenciado a possibilidade de articular o financiamento público dos partidos políticos à igualdade de gênero.

recursos nos estágios iniciais dos ciclos eleitorais. De fato, as mulheres têm menos acesso a recursos financeiros e a redes sociais e profissionais abastadas, o que (especialmente em sistemas centrados em candidatos) afeta a sua capacidade de gerar recursos e, assim, a probabilidade de serem eleitas.[76] Diferentes organizações e redes femininas foram criadas para apoiar candidatas. Com base na experiência norte americana da Emily's List, "organizações irmãs" de mulheres que oferecem doações financeiras para candidatos do sexo feminino também têm florescido na Europa. Em alguns casos, os partidos individuais criaram iniciativas para canalizar fundos para candidatas (como o Escritório Espanhol da Igualdade de Gênero ou o Partido Trabalhista na Irlanda). Ainda assim, existem notavelmente poucas prescrições legislativas nesse sentido.

Uma atenção crescente tem sido dada nos últimos anos para uma representação equilibrada em termos de gênero. As Diretrizes de 2010 sobre a Regulamentação Partidária e a resolução do Parlamento Europeu de 2012 sobre mulheres na tomada de decisão política afirmaram que a paridade de gênero deve estar entre os requisitos mínimos "razoáveis" para receber financiamento público.[77] A resolução do PE também aborda o importante desafio da captação de recursos para candidatos do sexo feminino incentivando os Estados-membros a aumentar as medidas para apoiar as organizações de mulheres, incluindo o fornecimento de um financiamento adequado e criação de plataformas para cooperação e campanhas de gênero nas eleições.[78]

Um caso particular vinculando a representação feminina e o financiamento público a partidos políticos é o partido ortodoxo protestante holandês, o Staatkundig-Gereformeerde Partij (SGP). Com base na sua interpretação da Bíblia, o SGP não permitia membros do sexo feminino no partido e não concedia às mulheres direito de voto passivo. Uma decisão judicial em setembro de 2005 estabeleceu que a exclusão das mulheres da filiação partidária estava em violação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CETFDM)[79] e suspendeu o financiamento público ao SGP, o que teria custado ao partido cerca de EUR 800 mil (I$ 971

mil) por ano.[80] O caso provocou um importante debate jurídico na Holanda sobre a relação entre os diferentes direitos constitucionais: o direito de associação, as opiniões políticas e as crenças religiosas, de um lado, e o direito à não discriminação, do outro.[81] Em dezembro de 2007, o tribunal de segunda instância revogou a decisão anterior e reintroduziu (retroativamente, para 2006 e 2007) os subsídios públicos ao SGP. O SGP mudou seus estatutos internos para permitir às mulheres tornarem-se membros do partido a partir de 2006.[82]

Regulamentação dos gastos pelos partidos políticos e candidatos

A regulamentação dos gastos pelos partidos e candidatos baseia-se nos mesmos princípios subjacentes que a regulamentação de doações privadas e o fornecimento de financiamento público aos partidos: reduzir as vantagens daqueles com acesso a mais recursos financeiros e nivelar o campo de jogo — e, portanto, proteger o processo democrático. Em outras palavras, a legislação deve assegurar que todos os partidos políticos e candidatos sejam capazes de realizar campanhas eleitorais, e que nenhuma despesa em nome de qualquer candidato ou partido seja desproporcionada.[83] Os países da Europa setentrional, ocidental e meridional introduziram várias restrições sobre os gastos de partido e candidato, com diferentes graus de eficácia. Esta seção também irá discutir a tensão subjacente entre os limites de gastos políticos e os direitos fundamentais dos cidadãos, tais como a liberdade de expressão.

A regulamentação de gastos pode restringir o montante total que um partido político ou um candidato pode gastar, bem como restringir formas particulares de gastos. Proibições de compra de votos são comuns nessas regiões, e na maioria dos casos são reguladas não ao abrigo de leis de financiamento político, mas em códigos eleitorais (Bélgica, França, Itália) ou códigos penais (Dinamarca, Alemanha, Grécia, Suécia). Além disso, proibições de compra de votos foram muitas vezes introduzidas nos estágios bem iniciais do estabelecimento das democracias europeias.

Por outro lado, os limites de gastos para partidos ou candidatos não são muito comuns na Europa setentrional, ocidental e meridional. Menos da metade dos países na região introduziu quaisquer desses limites. Esses números correspondem às tendências mundiais: 29% de países da Europa

setentrional, ocidental e meridional regulam os gastos por partidos (o mesmo que a média mundial), e 42% dos países na região regulam os gastos por candidatos (2% menos do que países de outras regiões).[84] Os países da Europa Oriental introduziram uma maior regulamentação de finanças políticas.[85]

A maioria dos países dessa região que têm restrições de gastos os aplica a ambos os gastos regulares do partido e gastos de campanha. Apenas quatro países (França, Islândia, Irlanda, Espanha) restringem apenas um tipo de gasto. Essa é uma diferença notável em relação a outras regiões, onde os legisladores têm distinguido entre os tipos de gasto, o que pode fornecer oportunidades para contornar regulamentos facilmente.

Problemas relacionados com a implementação e a eficácia da regra também se aplicam às regras sobre gastos. Proibições de compra de votos se provaram ineficazes na Itália,[86] onde diversas formas de intercâmbio econômico, material ou benefícios ocupacionais para os votos continuaram por mais de meio século, incluindo os "pacotes de voto" organizados por organizações criminosas em troca de benefícios financeiros e favores políticos.[87] Na França no final da década de 1990, violações dos limites de gastos não necessariamente levaram a sanções, após uma emenda ter sido incluída que permitia aos juízes optar se "a boa-fé do réu pode ser estabelecida".[88] Na Espanha, os limites de despesa têm sido ignorados: o Tribunal de Contas denunciou recentemente a subnotificação sistemática no país.[89]

Os limites de despesa também podem ser contornados. Por exemplo, se as limitações de gastos são restritas a um curto período de tempo, os partidos podem adiar as despesas de campanha para evitar essas limitações. Esse tem sido o caso na Irlanda, onde a Comissão de Normas do Escritório Público assinalou o problema de "antecipação de despesas". De acordo com a Comissão, o comportamento dos partidos tanto prejudica a finalidade dos limites de despesa e os riscos quanto arrisca desacreditar as disposições da Lei.[90]

Por fim, a finalidade de restringir a despesa pode ser prejudicada quando os limites estabelecidos são excessivamente altos. Aparentemente, esse é o caso no Reino Unido. Enquanto os limites de gastos nacionais foram introduzidos na Lei de Partidos Políticos, Eleições e Referendos (LPPER), de 2000, a fim de reduzir os gastos de campanha e estreitar a disparidade de

gastos entre os partidos maiores e menores,[91] tetos excessivamente altos têm sem dúvida obscurecido ambos os objetivos.[92]

Ainda assim, o estabelecimento de tetos de gastos excessivamente baixos também é problemático, à medida que podem restringir artificialmente o acesso dos eleitores à informação. O estabelecimento de limites de gastos excessivamente rigorosos tem recebido muita atenção nos países anglófonos, em particular após o caso Bowman *v.* Reino Unido, cujo resultado resultou em um aumento dos tetos de gastos para as contribuições de terceiros nas campanhas eleitorais na LPPE. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos constatou que uma restrição muito rigorosa nos gastos relacionados com uma eleição por uma pessoa física (no momento da decisão, 5 libras esterlinas [GBP] [I$ 8]) era uma violação irracional da liberdade de expressão como protegida pelo art. 10 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.[93] Em dois casos semelhantes, o Tribunal teve de decidir — em última análise, sentenciando em ambos os casos por sua compatibilidade com a Convenção — se a proibição de transmissão paga na Suíça e no Reino Unido violou o direito a liberdade de expressão.[94] Como no caso do partido holandês recusando o sufrágio passivo das mulheres discutido anteriormente, esses exemplos mostram como as regulamentações das finanças políticas têm implicações diretas no direito fundamental de expressão política dos cidadãos, e como os legisladores precisam equilibrar cuidadosamente os regulamentos em conformidade.[95]

Níveis e tipos de gastos

De acordo com a sabedoria convencional, partidos políticos e candidatos gastam mais dinheiro do que costumavam, e gastarão tanto quanto eles estejam autorizados a fazê-lo. Aumentos nas despesas do partido e candidato têm sido muitas vezes relacionados com processos de profissionalização de campanha e alterações técnicas. Análises comparativas nos gastos dos partidos desde 1970 até a década de 1990 confirmam uma tendência de aumento das despesas de campanha nos países da região.[96] A tabela 7.5 mostra os custos das eleições presidenciais francesas de 1981 a 2002.

TABELA 7.5

Os custos das eleições presidenciais francesas, 1981–2002

	1981	1988	1995	2002
Custo total (em milhões de EUR)	47,6 (I$ 56,2)	114,4 (I$ 135)	133,5 (I$ 157,6)	200,5 (I$ 236,7)
Custo médio por eleitor registrado	EUR 1,31 (I$ 1,54)	EUR 3 (I$ 3,54)	EUR 3,34 [I$ 3,94]	EUR 4,86 (I$ 5,75)

Fonte: Conseil constitutionnel.97

Ao longo dos últimos 20 anos na França, o número de candidatos concorrendo nas eleições presidenciais aumentou (de 10 em 1981 para 16 em 2002), enquanto o custo médio de uma campanha presidencial por cada eleitor registrado quadruplicou. Números semelhantes são aplicáveis para a Holanda. Em 1989, partidos políticos gastaram um pouco mais de EUR 2 milhões (I$ 2,43 milhões) em suas campanhas eleitorais, e o número subiu acima de EUR 8 milhões (I$ 9,71 milhões) em 2012 — decrescendo do pico de 2010 de quase EUR 10 milhões (I$ 12,14 milhões).[98] Essa queda é provavelmente explicada pelo fato de que duas eleições ocorreram muito próximas entre si e que até 2012 os partidos já tinham esgotado seus orçamentos de guerra. Os dados mais recentes do Reino Unido constituem um exemplo interessante no sentido oposto. Nas eleições gerais de 2010, no Reino Unido, a despesa global agregada partidária em nível nacional foi 26% menor do que nas eleições anteriores, de 2005. Isso também se aplica a gastos de partido para as eleições do PE, em 2009, que também foram significativamente inferiores aos registados nas eleições anteriores de 2004.[99]

Além do problema de encontrar fontes de dados confiáveis, qualquer análise comparativa dos níveis de gastos de partido e candidato implica em uma série de outros problemas metodológicos. Em primeiro lugar, gastos de partido e de candidato diferem substancialmente dependendo de se a medição é em anos eleitorais ou anos não eleitorais. Em segundo lugar, para uma avaliação geral do quanto as democracias custam e gastam, é crucial levar em consideração o tamanho dos países. Por fim, moedas flutuantes e taxas de câmbio variáveis são problemas adicionais.[100]

Relatório, supervisão externa e aplicação dos regulamentos de financiamento político

Regras sobre doações privadas, financiamento destinado, ou limites de gastos para partidos políticos e/ou candidatos são de pouca importância exceto se

forem suportadas por um sistema de aplicação efetivo — o que inclui mecanismos de relatório, um órgão responsável por monitorar a contabilidade financeira dos partidos políticos e sanções. Esta seção avaliará as regulamentações sobre os relatórios dos partidos políticos e candidatos, as instituições responsáveis por supervisionar as contas partidárias e as sanções em vigor nessa região. Além disso, irá discutir a extensão na qual essas regulamentações são efetivamente implementadas.

Requisitos de relatório

Regras de relatório são cruciais para assegurar que os partidos políticos e candidatos cumpram com a legislação das finanças políticas e para garantir que sua conduta financeira esteja sujeita ao controle externo. O Comitê de Ministros do Conselho da Europa recomenda que os partidos façam relatórios a uma autoridade independente pelo menos anualmente.[101]

Em comparação com qualquer outro lugar do mundo, a Europa setentrional, ocidental e meridional mostra um maior grau de regulamentação sobre relatórios, tanto em relação ao relatório regular dos partidos políticos (geralmente anual) quanto às finanças de campanha de partidos e candidatos. Isso poderia ser explicado pela lógica particular da política nesses países, na qual as organizações partidárias têm sido particularmente importantes como órgãos de filiação permanentemente ativos, comparado à lógica eleitoral em outras regiões do mundo.[102] Os países nessa região parecem, no entanto, ter regulamentado menos do que a média mundial sobre a transparência de candidatos e sobre os requisitos para partidos políticos e candidatos divulgarem as identidades de doadores.

Os únicos três países na região que não exigem que os partidos políticos apresentem a contabilidade financeira — Andorra, Malta e Suíça — também são os únicos países na região que não fornecem financiamento público direto aos partidos (embora Andorra forneça financiamento público em relação a campanhas eleitorais). Nas únicas duas regiões da Suíça que fornecem financiamento público a partidos (Ticino e Geneva), eles são obrigados a cumprir certas obrigações de transparência. Isso mostra como a legislação das finanças políticas na região é caracterizada pela integração de dois componentes fundamentais do financiamento político: (1) o financiamento de atores políticos

pelo Estado, o que facilita sua sobrevivência organizacional, e (2) as restrições para obrigar os atores políticos a cumprir com uma série de regras favorecendo uma maior transparência.

De acordo com o Conselho da Europa, partidos e candidatos deveriam estar sujeitos a prescrições similares.[103] Ainda assim, existe uma grande diferença entre os requisitos de relatório para partidos e candidatos. Dos 24 países na área, quase todos exigem que os partidos apresentem a contabilidade financeira, enquanto somente metade exige dos candidatos o relatório. Essa distinção é particularmente importante ressaltar porque — como o estabelecimento de limites de gastos discutido acima — excluir um dos dois do dever de apresentar relatórios pode representar um modo fácil de contornar as regulamentações das finanças políticas: os fundos podem ser canalizados por meio de partes interessadas que não precisam apresentar relatório, assim prejudicando um importante elemento do financiamento político. Esse é o caso para candidatos em nível nacional em Portugal;[104] para a Noruega, onde a legislação relativa a financiamento e relatório somente é aplicável aos partidos políticos registrados; e para a Alemanha, que também trata partidos e candidatos de forma diferente a esse respeito.[105]

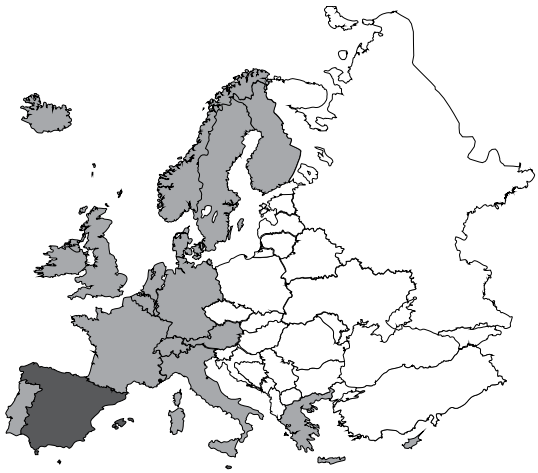
Dois importantes aspectos finais sobre os relatórios estão relacionados a se os relatórios financeiros partidários devem ser divulgados ao público, e se as informações sobre a fonte das doações aos partidos políticos e candidatos deveriam ser relatadas. A divulgação pública é considerada outro meio de aumentar a transparência da gestão financeira de partidos e candidatos.

Quase todos os países na região exigem que os relatórios partidários sejam disponibilizados ao público, com exceção de Mônaco e Espanha.[106]

O Conselho da Europa tem frequentemente salientado que as informações não deveriam estar apenas disponíveis, mas também serem adequadas e "amigáveis ao cidadão" — claras e facilmente acessíveis ao público em geral. O Reino Unido oferece um dos melhores exemplos de divulgação pública da contabilidade financeira dos partidos políticos por meio do website da Comissão Eleitoral. O registro central do Instituto de Estatística da Noruega, o CNCCFP francês e a Comissão de Normas Irlandesas em Cargos Públicos fornece um serviço similar aos cidadãos, publicando a contabilidade anual partidária, as estatísticas das finanças políticas e relatórios analíticos em seus websites.

FIGURA 7.6

Países da Europa Setentrional, Ocidental e Meridional que exigem que os relatórios de partidos políticos sejam disponibilizados ao público



© International IDEA

Sim
Não

Fonte: International Idea. Este mapa é baseado nos dados coletados até fevereiro de 2014. Os dados são continuamente atualizados no Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea. Disponível em: <www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=291&region=50>.

Em sete dos 24 países analisados aqui — Malta, Andorra, Suíça (que não fornece financiamento público direto), Chipre, Mônaco, Liechtenstein e França —, os partidos políticos e candidatos não são obrigados a revelar as identidades de doadores, o que é uma porcentagem menor do que em qualquer outro lugar no mundo. Ainda assim, os requisitos de transparência têm aumentado, especialmente durante a última década. Como uma possível consequência das várias recomendações e orientações partidárias, o debate nos países da Europa Setentrional, Ocidental e Meridional não é centrado em se as doações precisam ser divulgadas, mas sim no limiar para a divulgação; a média regional atualmente é de cerca de EUR 3.500.

É claro que a existência de uma lei exigindo dos partidos políticos e/ou candidatos o relatório sobre receita e despesas diz pouco sobre confiabilidade, detalhamento e abrangência das práticas de relatório. Três pontos principais se destacam a esse respeito. Em primeiro lugar, na maioria dos países nessa região falta um formato de relatório padronizado e uniforme.[107] Portanto, os partidos políticos combinam diferentes fontes de receita e despesas sob

diferentes rótulos (não comparáveis). Em segundo lugar, os países europeus variam na quantidade de detalhes que seus relatórios financeiros incluem. Em termos de transparência, faz uma diferença substancial se, por exemplo, os partidos são obrigados a organizar por itens todas as receitas e despesas, ou se devem simplesmente reportar quantias totais agregadas. Por fim, os relatórios financeiros frequentemente não incluem todas as entidades que estão relacionadas às esferas de atividade partidária. A legislação das finanças políticas tem frequentemente prestado pouca atenção aos partidos locais, fundações de partido político ou outras unidades organizacionais partidárias. Esse tem sido o caso na Holanda, por exemplo, onde os requisitos de transparência não se aplicavam aos níveis regionais ou locais até recentemente.[108]

Autoridades de monitoramento

Outro aspecto fundamental da aplicação das regulamentações das finanças políticas está relacionado às diferentes instituições responsáveis por monitorar e controlar os regulamentos existentes. O monitoramento efetivo está entre as características mais importantes da regulamentação das finanças políticas; é em última instância o meio crucial pelo qual a legislação pode ser efetivamente implementada. Ainda assim, existe uma grande variação nos países da região com relação às instituições de monitoramento. As estruturas legislativas parecem ter os maiores problemas.

Em primeiro lugar, em alguns países para uma autoridade para controlar as finanças partidárias: Malta, Suíça, Liechtenstein e Dinamarca. Nos países nórdicos, tem havido uma tradição de confiança na transparência e a cultura tradicional da alta confiança pública nos partidos políticos — uma tradição que está acabando, contudo, conforme a Finlândia, a Noruega e a Suécia têm introduzido regulamentos mais estritos nos últimos anos.

Em segundo lugar, existe uma variação da independência das autoridades de monitoramento do processo político. Independência e liberdade de influências políticas são cruciais para a credibilidade e eficácia dos mecanismos de monitoramento.[109] Os órgãos responsáveis por supervisionar o financiamento político devem ser tão independentes quanto possível de partidos políticos.

Nessa região, poucos países têm instituições de aplicação que são verdadeiramente independentes de influência política. O controle de finanças po-

líticas parece ser principalmente exercido por comissões parlamentares ou por poderes executivos, tanto diretamente ou por meio de instituições ou comissões especiais que respondem a eles. Quando os poderes executivos controlam órgãos de supervisão, eles não podem reivindicar independência ou imparcialidade do processo político uma vez que os chefes de governo são frequentemente membros eleitos do partido no poder; eles podem usar regras de finanças políticas para favorecer o partido no poder ou sancionar a oposição. No entanto, em muitos desses países a independência do órgão executor não é um problema de debate público. Em países que têm percepções públicas relativamente altas de integridade financeira e confiança pública nas instituições políticas, muitos sentem que a mera suspeita de, por exemplo, um ministério abusando de seu poder para prejudicar um oponente danificaria severamente a reputação do partido governante.

Em terceiro lugar, na maioria dos países da região, diferentes instituições podem ser responsáveis por receber e examinar os relatórios financeiros de partidos e candidatos. Na Finlândia, por exemplo, o Ministério da Justiça supervisiona as solicitações relativas aos relatórios regulares dos partidos, e o Escritório de Auditoria Nacional verifica os relatórios de campanhas eleitorais e de candidatos. Na Itália, até a reforma de 2012, o Conselho das Controladorias de Despesas Eleitorais como o Tribunal de Contas do Estado era responsável pelas despesas; o Conselho dos Auditores no parlamento checava os relatórios financeiros partidários anuais; e o Conselho de Garantia Regional Eleitoral checava as despesas eleitorais dos candidatos. Essas instituições frequentemente não podem impor sanções. Uma dispersão similar de instituições de monitoramento pode ser observada na Grécia e em Portugal. Enquanto a variedade de instituições de supervisão nos países individuais depende das tradições específicas constitucionais e legais dos países (e da ampla gestão econômica e organizacional dos recursos existentes), sua dispersão e seu mandato limitado sobre áreas específicas das finanças políticas podem dificultar coordenação e eficácia entre instituições.

O funcionamento adequado dos mecanismos de execução é essencial para todo o enquadramento jurídico nas finanças políticas. Se tais mecanismos não servem aos seus propósitos, isso pode prejudicar severamente a credibilidade, a eficácia e a própria razão de ser do enquadramento regulatório das finanças políticas como um todo.

Sanções para violações das finanças políticas

Poucos países no mundo não estabeleceram sanções para violações das finanças políticas. O único país na região sem essas sanções é a Suíça.[110] Multas, perda de financiamento público e detenção são as sanções mais comuns na Europa. A suspensão partidária ou perda de registro, provavelmente a sanção mais extrema disponível, e a perda de direitos políticos ativos e passivos (incluindo inelegibilidade, perda de nomeação de candidato ou perda de gabinete eleitoral) são menos comuns.

Uma das mais importantes características que as sanções nas finanças políticas deveriam objetivar alcançar: as sanções devem ser suficientemente dissuasivas e proporcionais à ofensa (e ao tamanho e recursos financeiros dos vários partidos políticos). Esse não é sempre o caso. Em Portugal, por exemplo, embora o enquadramento jurídico prescreva sanções penais (um ano de detenção para o tesoureiro ou líder partidário por aceitar doações ilegais), contravenções financeiras têm frequentemente sido convertidas em multas financeiras que não são proporcionais ao tamanho das doações ilegais recebidas. Por exemplo, em junho de 2007, o Tribunal Constitucional multou o Partido Social Democrata, de centro-direita, em EUR 35 mil (I$ 49 mil), por aceitar uma doação ilegal da empresa Somague de EUR 233.415 (I$ 328 mil).[111] Na França, violações das regras de doações privadas e, especialmente, doações de uma fonte proibida, ou superior ao limite máximo legal de 7.500 [I$ 8.900]), são sancionadas "com a multa máxima de EUR 3.750 [I$ 4.400] e uma sentença de um ano de prisão, ou somente uma dessas duas penalidades".[112] Greco observou que uma multa de EUR 3.750 (I$ 4.400) pode não deter a aceitação de uma doação ilegal considerável, especialmente já que tais doações a partidos políticos não podem ser confiscadas.[113] Sanções ineficazes também são encontradas na Bélgica, onde a penalidade por exceder os limiares de despesas de campanha é uma suspensão do financiamento público por até quatro meses.

As sanções também podem ser tão severas que são raramente aplicadas na prática. Por exemplo, na Islândia violações das leis de finanças políticas são punidas com detenção de seis anos — o que provavelmente nunca será solicitado.[114] Penalidades criminais são raramente aplicadas na Bélgica, Chipre, Finlândia, França, Grécia ou no Reino Unido. Realmente, o fato de que as

sanções não são aplicadas não necessariamente indica seu carácter dissuasivo; também pode refletir sua ineficácia.[115]

Os vigilantes cívicos: a sociedade civil e a mídia

Um recente escândalo em larga escala nas finanças políticas ocorreu na Espanha em fevereiro de 2013, após o jornal *El País* publicar os registros de contabilidade não oficiais do Partido Popular. Os documentos publicados sugerem que o partido mantinha livros contábeis por mais de 20 anos, escondendo contribuições secretas de empresas que eram então redistribuídas para os membros dirigentes do partido.[116] Muitos escândalos de finanças políticas na Europa Ocidental emergiram por causa da cobertura da mídia. Por sua vez, o aparecimento de escândalos desempenha um papel importante para estimular as reformas nas finanças políticas. Os escândalos de corrupção política criam uma opinião pública mais crítica (ou hostil), o que influencia o comportamento dos partidos e promove reformas nas finanças que levam a uma maior transparência da gestão financeira de partidos e candidatos.[117] Assim, os meios de comunicação constituem um elemento importante de supervisão das finanças, que têm conseguido com sucesso prosseguir com sua tarefa fundamental de ser o "vigilante da democracia". Ainda assim, apenas cerca de 35% dos europeus ocidentais se consideram informados sobre o nível de corrupção política em seu país,[118] o que sugere a necessidade de uma atenção maior da mídia para essas questões politicamente sensíveis.

Conclusões

O processo de regulamentação das finanças políticas na Europa setentrional, ocidental e meridional começou antes da Segunda Guerra Mundial, quando os partidos políticos em numerosos países receberam apoio indireto financeiro na forma de tempo de transmissão gratuito no rádio, tarifas postais reduzidas ou deduções fiscais sobre doações partidárias. Após a guerra, os países na região começaram a adotar cada vez mais e de forma ampla e abrangente enquadramentos jurídicos sobre a gestão financeira de partidos e candidatos.

Esses regulamentos foram introduzidos muitas vezes ao lado da decisão de fornecer aos partidos políticos financiamento público direto.

O fornecimento de financiamento público e a regulamentação das finanças políticas significam uma mudança na concepção dos partidos políticos e de seu papel na sociedade: de associações privadas e voluntárias para utilidade pública.[119] Os partidos políticos são muitas vezes vistos como essenciais para a democracia.[120] Essa concepção positiva tem justificado tanto a prestação de níveis crescentes de financiamento estatal a partidos quanto sua gestão por meio do direito público.

No entanto, no processo legislativo das finanças políticas existe um conflito de interesses inerente, uma vez que os legisladores também são membros de partidos.[121] Os partidos políticos devem ter isso em mente, e fornecer provas materiais da imparcialidade ao estabelecer regras de finanças políticas.

Os países da região têm diferentes enquadramentos jurídicos e tradições no que diz respeito à intervenção do Estado na atividade partidária. Ainda assim, existe uma tendência a uma maior harmonização das regulamentações das finanças políticas entre os países, especialmente no que diz respeito às regras que regulam os mecanismos de prestação de contas públicas e transparência. Reduzir o limiar para a divulgação pública de doações privadas e tornar as declarações anuais dos partidos políticos mais acessíveis são cada vez mais percebidos como requisitos fundamentais das leis de financiamento político. Relatórios e recomendações em nível da UE para o estabelecimento de "princípios comuns" e "boas práticas" nas diferentes estruturas legislativas das finanças têm sido um estímulo importante nessa direção.

Este capítulo discutiu a razão principal por trás da introdução de financiamento público aos partidos políticos e candidatos e o estabelecimento de regras sobre tais finanças: prevenir práticas de financiamento ilícito, nivelar o campo para todos os partidos e auxiliá-los para lidar com os custos financeiros crescentes da política. Ainda assim, essas disposições não são imunes a críticas e preocupações.

A crítica mais influente dos regimes de financiamento público na literatura de ciência política sustenta que o apoio do Estado é um meio pelo qual os partidos estabelecidos concedem a eles mesmos oportunidades para a sobrevivência organizacional e a vitória eleitoral, enquanto mantêm os recursos de poder fora do alcance de pessoas de fora. Esse argumento nomea-

damente inverte a justificação democrática do financiamento público: em vez de promover e sustentar a democracia eficaz, o financiamento público constituiria uma ferramenta para desfavorecer os adversários e autoperpetuar o *status quo* político.[122] Pouca evidência foi encontrada para apoiar esse argumento em termos de elegibilidade e critérios de alocação para o financiamento público na região. Os enquadramentos jurídicos para o fornecimento de financiamento público na região parecem levar em conta tanto a necessidade de estabilidade organizacional partidária como a importância do pluralismo político mediante o financiamento de partidos políticos menores e mais novos.[123]

A introdução de financiamento público tornou inegavelmente os partidos políticos mais dependentes de recursos do Estado. Em comparação com outras áreas do mundo, os números para essa região são marcantes: em geral, o financiamento estatal é responsável por quase três quartos do total da receita partidária. Considerando o declínio da filiação partidária, e o preocupante e crescente número do desencantamento com os partidos políticos,[124] a alta dependência do Estado pode arriscar sustentar atores políticos que estão fora de contato com a realidade social. Uma crítica final (e igualmente importante) do financiamento público é que ele não tem resolvido o problema fundamental da corrupção política — que era, na maioria dos casos, o motivo fundamental para sua introdução.

Se a regulamentação das finanças políticas provou não ser a solução que prometeu, parte da sua ineficácia pode ser atribuída à qualidade da própria legislação. A legislação das finanças políticas aumentou na região e se tornou mais abrangente, regulamentando mais atividades financeiras de candidatos e partidos, mas ainda é cheia de brechas que estes últimos se revelaram dispostos a explorar. Maior complexidade regulamentar, quando mal elaborada, pode prejudicar os próprios valores democráticos e a boa governança que a regulamentação das finanças políticas em princípio suporta. Esse não é apenas um problema de implementação da regra. Quando ineficaz, a legislação das finanças políticas é altamente prejudicial para a imagem pública e a credibilidade das instituições representativas. As recomendações a seguir fornecem diretrizes para reformas de finanças políticas para autoridades de monitoramento, partidos políticos individuais e atores da mídia.

Recomendações

Tomadores de decisão[125]

A elaboração da legislação das finanças políticas tem um impacto significativo sobre a execução da regra, sobre a eficácia do sistema geral e, consequentemente, sobre a legitimidade das instituições políticas. Os atores políticos muitas vezes serão tentados a encontrar novas maneiras de explorar brechas na legislação, por isso ela deve ser cuidadosamente elaborada. Dois tipos de recomendações podem ser dirigidas aos legisladores: orientações formais de elaboração de leis em relação a finanças políticas, cuja realização tem muitas vezes se mostrado insuficiente; e orientações especificamente relacionadas com o conteúdo da legislação das finanças políticas.

A. Os três princípios fundamentais para a elaboração de leis de finanças políticas são:

1. Coerência interna. Embora a regulamentação das finanças políticas na região tenha crescido em abrangência e detalhe, ela não tem evoluído de uma forma coerente. A legislação das finanças políticas deve abordar todos os principais aspectos da gestão financeira de partidos e candidatos, e deve dar igual atenção para os diferentes grupos de regulação. Faz pouco sentido, por exemplo, regular rigorosamente as fontes de receitas privadas quando as autoridades de monitoramento não têm poder para investigar, e os controles são meramente formais (Itália); ou estabelecer regras estritas sobre a renda partidária, mas não regular a renda de candidatos ou representantes eleitos (Portugal, Noruega, Alemanha); ou estabelecer sanções financeiras por falha em cumprir com os requisitos de paridade de gênero que são tão baixos que o regulamento é amplamente ignorado (França).
2. Clareza. As regras sobre as finanças políticas não devem deixar margem para ambiguidades e devem evitar formulações opacas, não prescritivas e discricionárias. Por exemplo, o art. 13 das leis das finanças políticas de San Marino permite apenas "quantias modestas" de doações anônimas. Os atores políticos podem legalmente lucrar com tal formulação ambígua, prejudicando, assim, a própria essência das regulamentações das finanças políticas.

3. Abrangência. Uma série de países tem um enquadramento legislativo de finanças políticas que é fragmentado e disperso entre vários instrumentos legais. A adoção de uma lei única – incluindo uma regulamentação abrangente das diferentes áreas de financiamento partidário – é uma forma importante de melhorar a clareza e a transparência.

B. As cinco recomendações relativas ao conteúdo da legislação das finanças políticas são:

1. Equilibrar o financiamento privado e público. O fornecimento de financiamento estatal a partidos políticos é uma ferramenta importante para a promoção do pluralismo político e nivelamento do campo de competição eleitoral. Ainda assim, os partidos políticos não devem perder o contato com seus eleitores. A legislação deve, portanto, ter como objetivo equilibrar fontes públicas e privadas de renda para os partidos e candidatos, e fornecer incentivos financeiros para estabelecer conexões estreitas com os cidadãos.
2. Ancorar o financiamento público aos requisitos de gênero. Enquadramentos regulamentares ligando o financiamento público a partidos e igualdade de gênero são raros na região. Dada a alta dependência dos partidos dos recursos do Estado, a regulamentação do financiamento público tem grande potencial para mudar suas estruturas de incentivos e influenciar suas práticas internas. A legislação deve incluir medidas para assegurar a igualdade de fato entre homens e mulheres, incluindo o nivelamento do campo de jogo para seleção de candidatos e de captação de recursos.
3. A legislação para relatórios de finanças políticas deveria exigir que os partidos e candidatos fornecessem relatórios financeiros padronizados que incluem fontes específicas de receita e despesas. Doações maiores (>EUR 4 mil) deveriam ser reportadas separadamente, incluindo as informações sobre o doador. Os requisitos de relatório não deveriam, no entanto, ser tão rigorosos que imponham encargos administrativos indevidos que podem, por sua vez, limitar a efetiva liberdade das organizações políticas.
4. Autoridades de monitoramento. As autoridades que monitoram a gestão financeira de partidos e candidatos deveriam ser removidas tanto quanto possível do poder político. O monitoramento é ainda direta

ou indiretamente ligado a parlamentos em muitos países europeus. O estabelecimento de instituições de monitoramento únicas independentes (como o CNCCFP na França ou a Comissão Eleitoral no Reino Unido) deve estimular outros países a estabelecer agências similares. Isso evitaria problemas de cooperação entre instituições, melhoraria a padronização da formação e especialização em auditoria de finanças políticas, e forneceria maior transparência ao público. Tais autoridades devem publicar informações sobre finanças políticas em tempo hábil e de forma clara para o cidadão.

5. Sanções. As sanções constrangem os atores políticos somente quando os custos efetivos por não cumprimento são postos em prática. As sanções sobre as finanças políticas devem ser proporcionais à natureza específica da violação (e ao tamanho dos partidos), bem como dissuasivas.

Agências de monitoramento e fiscalização

1. Evitar a dispersão. A maioria dos países da região tem autoridades separadas que controlam a gestão financeira de partidos e candidatos. A coordenação entre instituições deve ser melhorada a fim de tornar o monitoramento mais eficiente em termos de custo e eficácia.
2. Promover a especialização. A qualidade do controle e da pontualidade das conclusões é altamente dependente da especialização da equipe da agência. A formação do pessoal deve ser priorizada de modo a criar e manter a perícia e a proficiência em todos os níveis.
3. Unir forças. Os enquadramentos jurídicos diversificados das finanças políticas na Europa oferecem a oportunidade de aprender com as experiências de outras autoridades de monitoramento e estabelecer redes internacionais que promovam treinamento focado e oficinas.
4. Publicar informações on-line. Dentro dos limites da lei, as demonstrações financeiras de candidatos e partidos devem ser facilmente acessíveis nos websites das agências de monitoramento. Relatórios anuais devem ser emitidos que resumam os principais resultados das conclusões das agências utilizando formatos padronizados para permitir aos cidadãos, atores da mídia e pesquisadores comparar as informações de todos os partidos e ao longo do tempo.

Partidos políticos e políticos

1. Promover o pluralismo. Os partidos devem se certificar de que a legislação das finanças políticas não impede novos atores políticos de surgir.
2. Mostrar "boas práticas". O processo legislativo consome tempo, e muitas vezes leva vários anos para aprovar reformas nas finanças políticas. Mesmo na ausência de legislação formal, os partidos políticos podem mostrar boas práticas. Por exemplo, o Partito Democratico italiano voluntariamente estabeleceu melhores práticas de procedimentos contábeis, e outros partidos adotaram cotas voluntárias.
3. Não se tornar muito dependente de financiamento público. A filiação partidária na região está caindo rapidamente, o que está reduzindo as contribuições dos membros e aumentando a dependência dos partidos no financiamento público. Embora lidar com um grande doador (o Estado) seja mais fácil a curto prazo do que lidar com milhares de pequenos doadores, uma base de financiamento diversificada, a longo prazo, torna os partidos menos vulneráveis a choques repentinos na disponibilidade de financiamento público.
4. Ser responsável perante seus eleitores. A crescente desconfiança dos cidadãos nos partidos levou à criação de movimentos de protesto de cidadãos contra o sistema que estão desafiando a existência de partidos tradicionais em toda a Europa. Para recuperar a confiança dos eleitores (e, assim, garantir a sua própria sobrevivência), os partidos políticos devem fortalecer seus enquadramentos regulamentares e melhorar os padrões de integridade internos.

Atores da mídia

1. Acompanhar as expectativas. A mídia desempenhou um papel importante para a descoberta de práticas financeiras ilícitas e ilegais de partidos, candidatos e representantes eleitos. Ao informar os cidadãos, eles ajudam a manter a responsabilidade democrática.
2. Fornecer "informação informada". Mais países na região estabeleceram autoridades de monitoramento independentes com a tarefa de publicar

relatórios amigos do cidadão. Uma vez que essas instituições dependem fortemente dos dados da mídia, elas deverão fornecer informações de alta qualidade e precisas com base em documentos oficiais, legislação e estatísticas — e evitar a tentação de criar um escândalo financeiro em prol da publicidade.

3. Manter as finanças políticas no topo da sua agenda editorial. A atenção da mídia para as finanças políticas vem e vai. O momento é muitas vezes determinado por campanhas eleitorais ou escândalos nas finanças políticas. A mídia deve questionar uma série de fontes (incluindo atores de partidos menores) regularmente e manter os cidadãos informados.
4. Permanecer independente dos doadores que financiam partidos políticos. Os meios de comunicação em vários países nessa região têm se entrelaçado com a política ao longo dos anos, tanto direta (por exemplo, Itália, onde mídia e partidos políticos podem ser geridos pelas mesmas pessoas) ou indiretamente, isto é, a propriedade é separada, mas os mesmos doadores financiam os meios de comunicação e os partidos políticos (por exemplo, Suécia, onde até 2009 a LO, a central sindical sueca, que tem fortes ligações com o Partido Social Democrata, possuía uma participação majoritária em um dos maiores jornais diários da Suécia). Toda a mídia deve, portanto, verificar que não haja nenhum conflito de interesses.

Referências

Barkhuysen, T. (2004) "Politieke participatie van discriminerende partijen: ondersteunen, gedogen of bestrijden?", [Participação política dos partidos discriminatórios: apoiar, tolerar ou lutar?] in M. M. Groothuis (ed.), *Grondrechten in de pluriforme samenleving* [Direitos Fundamentais na sociedade plural], p. 42-54. Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.

Casal Bértoa, F., Piccio, D. R., Molenaar, F., Rashkova, E. (2014). "The World Upside Down: De-Legitimising Political Finance Regulation", *International Political Science Review*, v. 35, n. 3, 355-375.

Clift, B., Fisher, J. (2004) "Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain", *Party Politics*, 10, p. 677-99.

Clift, B., Fisher, J. (2005) "Party Finance Reform as Constitutional Engineering? The Effectiveness and Unintended Consequences of Party Finance Reform in France and Britain", *French Politics*, 3, p. 234-57.

Colombo, E. (2013) "Superflop per le donazioni private 2012", *Il Messaggero*, 6 jun.

Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) (2010) *Treizième rapport d'activité*. Disponível em: <www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2010.pdf>.

Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) (2005-2006) *Neuvième rapport d'activité*. Disponível em: < www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2005-2006. pdf>.

Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) (2011) *Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupementspolitiques au titre de l'exercice 2010*, p. 6. Disponível em: <www.cnccfp.fr/docs/partis/comptes/cnccfp_comptes_2010.pdf>.

Committee on Standards in Public Life (UK) Annual Reports. Disponível em: <www.public-standards.gov.uk/our-work/annual-reports/>.

Committee on Standards in Public Life (UK) (1998) *Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life* (the "Neill Report").

Committee on Standards in Public Life (UK) (2011) *Thirteenth Report of the Committee on Standards in Public Life: Political Party Finance: Ending the Big Donor Culture*.

Council of Europe (2001a) *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties*. Disponível em: <www.osce.org/odihr/37843?download=true>.

Council of Europe (2001b) *Financing of Political Parties*, Parliamentary Assembly, Rec. 1516. Disponível em: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1516.htm>.

Council of Europe (2003) *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*. Disponível em: <www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20%284%29%20pol%20parties%20EN.pdf>.

Council of Europe (2009) "Declaration: Making Gender Equality a Reality", Committee of Ministers, CM(2009)68. Disponível em: <https://wcd.coe.int/ ViewDoc.jsp?id=1441675&Site=CM>.

Council of Europe (2010) "Increasing Women's Representation in Politics through the Electoral System", Parliamentary Assembly, Rec. 1899. Disponível em? <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1899.htm>.

Crouch, C. (2004) *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Dalton, R., Wattenberg, M. (eds) (2002) *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

De Saambinder (2005) "SGP en non-discriminatie", 22 set., p. 4-5.

De Sousa, L. (2005) "Challenges to Political Financing Regulation: Sound External Monitoring, Enforcement and Sensible Internal Party Accountability". Trabalho preparado para a conferência internacional *Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe — Latin America*, ISCTE, Lisboa, 19-20 maio.

De Sousa, L. (2012) "New Challenges to Political Financing Supervision: The Case of the Portuguese Entity for Accounts and Political Financing (EAPF)". Trabalho apresentado na Conferência APCP sobre Regulamentação partidária na Europa Meridional: Portugal em Perspectiva Comparada, Lisboa, 1-3 mar.

Doublet, Y. M. (2011) "Fighting Corruption: Political Funding". Thematic Review of Greco's Third Evaluation Round, Council of Europe.

Dragstra, L. (2008) *Enige opmerkingen over partijfinancering* [Algumas Observações sobre Finanças Partidárias]. Dissertação de Doutorado, University of Amsterdam.

Dupont, Thierry (2010) "Micro-partis, Maxi-Fric", *L'Express*, 1º jul. Disponível em: <www.lexpress.fr/actualite/p olitique/micro-partis-maxi-fric_903396.html>.

El País (2013) "Dos decades de notas Ilenas de incógnitas" [Duas Décadas de Observações Cheias de Incógnitas], 3 fev. Disponível em: <http://politica.elpais.com/ politica/2013/02/02/actualidad/1359819189_845362.html>.

Electoral Commission (UK) (2008) *Party Finance and Expenditure in the United Kingdom. The Government's Proposals: The Electoral Commission"s Response*.

Electoral Commission (UK) (2011) *General Election 2010: Campaign Spending Report*.

Epstein, L. D. (1986) *Political Parties in the American Mold*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.

Eurobarometer (2012a) *Corruption on the Rise?* European Commission Press Release.

European Commission (2011) *Fighting Corruption in the EU*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/1_act_part1_v121_en.pdf>.

European Parliament (EP) (2012) Resolution of 13 March 2012 on Women in Political Decision-making — Quality and Equality (2011/2295(INI)).

Ewing, K. D., Ghaleigh, N. S. (2006) "The Cost of Giving and Receiving: Donations to Political Parties in the United Kingdom". Disponível em: <www2.law.ed.ac.uk/file_download/publications/2_31_thecostofgivingandtaking.pdf>.

Farrell, D. M. e Webb, P. (2002) "Political Parties as Campaign Organizations", in R. J. Dalton e M. P. Wattenberg (eds), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, p. 102-28. Oxford: Oxford University Press.

Fisher, J. (2001) "Campaign Finance: Elections Under New Rules", in P. Norris (ed.), *Britain Votes 2001*, p. 125-36. Oxford: Oxford University Press.

Griner, S. (2005) "The Delicate Balance between Political Equity and Freedom of Expression", *Political Party and Campaign Financing no Canadá and the United States*, p. 61-70. Stockholm: International Idea.

Group of States against Corruption (Greco) (2007) Evaluation Report on Transparency and Party Funding. Third Evaluation Round Reports. Disponível em: <www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ ReportsRound3_en.asp>.

International Idea, Political Finance Database. Disponível em: <www.idea.int/ political-finance>.

Inter-Parliamentary Union (IPU) (2012) "Women in Parliament in 2012: The Year in Perspective". Disponível em: <www.ipu.org/pdf/publications/WIP2012e.pdf>.

Katz, R. S., Mair, P. (1995) "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 1(1), p. 5-28.

Katz, R. S. e Mair, P. (2009) "The Cartel Party Thesis: A Restatement", *Perspectives on Politics*, 7(4), p. 753-66.

Koole, R. (2001) "Political Finance in Western Europe: Britain and France", in K. H. Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, p. 73-91. Baden-Baden: Nomos.

Koβ, M. (2008) "Party Goals, Institutional Veto Points and the Discourse on Political Corruption: The Evolution of the German Party Funding Regime", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(3), p. 283-301.

Krouwel, A. (1999) *The Catch-all Party in Western Europe 1945-1990. A Study in Arrested Development*. Dissertação de Doutorado, Vrije Universiteit Amsterdam.

Lei da Paridade, Lei Orgânica nº 3/2006, de 21 de agosto.

Lei nº 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, art. 11-5.

Mair, P. (1998) "Representation and Participation in the Changing World of Party Politics", *European Review*, 6(2), p. 161-74.

Mair, P. (2003) "Political Parties and Democracy: What Sort of Future?", *Central European Political Science Review*, 4(3), p. 6-20.

Mathiason, Nick (2011) "Hedge Funds, Financiers and Private Equity Make Up 27% of Tory Funding," Bureau of Investigative Journalism, 30 set. Disponível em: <www.thebureauinvestigates.com/2011/09/30/hedge-funds-financiers-and-private-equity-tycoons-make-up-27-of-tory-funding/>.

Murray, R. (2007) "How Parties Evaluate Compulsory Quotas: A Study of the Implementation of the "Parity" Law in France", *Parliamentary Affairs*, 60(4), p. 568-84.

Nassmacher, K.-H. (1993) "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies", in A. B. Gunlicks (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, p. 233-67. Boulder CO: Westview Press.

Nassmacher, K.-H. (ed.) (2001) *Foundations for Democracy*. Baden-Baden: Nomos Verlagesellschaft.

Nassmacher, K.-H. (2003) "Party Funding in Continental Western Europe", in R. Austin and M. Tjernström (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, p. 117-37. Estocolmo: International Idea.

Nassmacher, K.-H. (2009) *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*. Baden-Baden: Nomos Verlagesellschaft.

"Notitie Herijking Wet subsidiering politieke partijen", Kst. 27442 [Nota e Revisão da Lei de Financiamento Público de Partidos Políticos: Holanda].

Ohman, M. (2012) *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International Idea Database*. Estocolmo: International Idea.

Oomen, B., Huijt, J. e Ploeg, M. (2010) "Cedaw, the Bible and the State of the Netherlands: The Struggle over Orthodox Women's Political Participation and their Responses", *Utrecht Law Review*, 6(2), p. 158-74.

Organization for Security and Co-operation in Europe (Osce) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2010) *Guidelines on Political Party Regulation*.

Piccio, D. R. (2012) "Party Regulation in Europe: Country Reports", Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, nº 18. Disponível em: <www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp 1812.pdf>.

Piccio, D. R. (2013) "Restraint in Party Regulation? Confronting the Rhetoric and the Reality of Party Regulation in the Netherlands", Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties.

Piccio, D. R. (2014) "A Self Interested Legislator? Party Regulation in Italy", *South European Society and Politics*, v. 19, n. 1, p. 135-52.

Piccio, D. R. e van Biezen, I. (2014, a ser publicado) "More, and More Inclusive, Regulation: The Legal Parameters of Public Funding", in R. Boatright (ed.), *The Deregulatory Moment? A Comparative Perspective on Changing Campaign Finance Laws*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Pinto-Duschinsky, M. (2002) "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy*, 13(4), p. 69-86.

Rechtbank's-Gravenhage [District Court of the Hague] (2005) *LJN:AU2088, HA ZA 03/3395*.

Saviano, R. (2013) "Quel voto di scambio che uccide la democrazia", *La Repubblica*, 11 fev.

Scarrow, Susan E. (2004) "Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context", *Party Politics*, 10, p. 653-75.

Scarrow, Susan E. (2007) "Political Finance in Comparative Perspective", *Annual Review of Political Science*, 10, p. 193-210.

Schattschneider, E. E. (1942) *Party Government*. Nova Iorque: Farrar and Rinehart, Inc.

Seiradaki, Emmanouela (2012) "In Midst of Crisis, State Funding for Greek Political Parties Increases", 13 jan., *Greek Reporter*. Disponível em: <http://greece.greekreporter.com/2012/01/13/in-midst-of-crisis-state-funding-for-greek-political-parties-increases/>.

Standards in Public Office Commission of Ireland (2007) *Submission to the Minister for the Environment, Heritage and Local Government concerning spending limits at local elections*. Disponível em: <www.sipo.gov.ie/en/About-Us/Our-Policies/Review-of-Legislation/Submission-to-the-Minister/>.

Statistics Norway (2005-2011). Disponível em: <www.ssb.no/forside>.

Sustainable Government Indicators (2011). Disponível em: <www.sgi-network.org/index.php?page=indicator_quali&indicator=S1_4>.

Svåsand, L. (1992) "Norway", in Richard S. Katz and Peter Mair (eds), *Party Organizations: A Data Handbook*, p. 732-80. Londres: Sage.

Ten Napel, H. M. (2011) "Finishing the Work Begun by the French Revolution: A Critical Analysis of the Dutch Supreme Court Judgment on the Political Reformed Party and Passive Female Suffrage", *European Public Law*, 17(1), p. 61-70.

Testo Unico delle Leggi Elettorali D.P.R (1957) 30 mar. 1957, n. 361, art. 96.

The 1979 Election of Members to the House of Representatives Law [Lei nº 72/79, Chipre] (1979).

Times of Malta (2009) "Openness and Transparency in Party Funding", 18 dez. Disponível em: <www.timesofmalta.com/articles/view/20091218/opinion/openness-and-transparency-in-party-funding.286431>.

Van Biezen, I. (2004) "Political Parties as Public Utilities", *Party Politics*, 10(6), p. 701-22.

Van Biezen, I. (2011) "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe", *British Journal of Political Science*, 42, p. 187-202.

Van Biezen, I., Nassmacher, K. H. (2001) "Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal and Spain", in K. H. Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, p. 131-54. Baden-Baden: Nomos Verlagesellschaft.

Van Biezen, I., Kopecky, P. (2007) "The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and rent-seeking in Contemporary Democracies", *Party Politics*, 13(2), p. 235-54.
Van Biezen, I., Mair, P., Poguntke, T. (2012) "Going, Going… Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe", *European Journal of Political Research*, 51, p. 24-56.
Van Biezen, I., Molenaar, F. (2012) "The Europeanisation of Party Politics? Competing Regulatory Paradigms at the Supranational Level", *West European Politics*, 35(1), p. 632-56.
Van Biezen, I., Piccio, D. R. (2013) "Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations", in R. S. Katz e W. Cross (eds), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, p. 27-48. Oxford: Oxford University Press.
Vernardakis, C. (2012) "From Mass Parties to Cartel Parties: The Evolution of the Structure of Political Parties in Greece through Changes in their Statutes and Systems of Financing", Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, nº 18. Disponível em: <www.partylaw.leidenuniv.nl/ uploads/wp2712.pdf>.
Voerman, G. (2012) "Over de toekomst van de politieke partij" [Sobre o Futuro do Partido Político]. Oratie [palestra], Rijksuniversiteit Groningen, 18 set.
Weekers, K. e Maddens, B. (2009) *Het geld van departijen* [O Dinheiro dos Partidos]. Leuven: Acco.
Widfeldt, A. e Pierre, J. (1992) "Sweden", in Richard S. Katz e Peter Mair (eds), *Party Organizations: A Data Handbook*, p. 781-836. Londres: Sage.
Women"s Environment and Development Organization [WEDO] (2007), "Women Candidates and Campaign Finance". Disponível em: <www.wedo.org/wp- content/uploads/women-candidates-and-campaign-finance-report-final.pdf>.

Notas

1 Os 24 países incluídos neste capítulo estão divididos em três subregiões: (1) Europa setentrional: Dinamarca, Islândia, Reino Unido, Irlanda, Noruega, Finlândia e Suécia; (2) Europa meridional: Itália,

Andorra, Chipre, Portugal, Grécia, Malta, San Marino e Espanha; e (3) Europa ocidental: Áustria, Alemanha, Mônaco, Bélgica, Liechtenstein, Holanda, França, Luxemburgo e Suíça.

2 Van Biezen (2011); Casal Bértoa et al. (2013).

3 Council of Europe (2001a).

4 O Reino Unido e a Irlanda estão incluídos neste capítulo bem como no capítulo 8 nas democracias anglófonas estabelecidas. A justificativa para incluí-los aqui é que os dois países oferecem comparações úteis com outros países da UE da Europa Ocidental. Além disso, como alguns leitores podem escolher apenas ler este capítulo, foi considerado prudente incluir o Reino Unido e a Irlanda em ambos os capítulos.

5 Eurobarometer (2012a); European Commission (2011:3).

6 Casal Bértoa et al. (2014). Ver também Pinto-Duschinsky (2002); Scarrow (2007).

7 Van Biezen e Kopecky (2007), Ohman (2012).

8 Comitê de Ministros do Conselho da Europa, Recomendações (2003) 3 e 4; (CM(2009)68); Recomendação 1899(2010).

9 Epstein (1986); van Biezen (2004).

10 Van Biezen (2011).

11 Van Biezen e Piccio (2013).

12 Osce/ODHIR (2010:11).

13 Embora o financiamento partidário tenha sido introduzido na Alemanha em 1958, o primeiro regulamento foi introduzido em 1966. Casos semelhantes em que um enquadramento jurídico sobre finanças políticas foi estabelecido por lei após a introdução de financiamento público para partidos políticos são a Noruega e a Suécia (Svasand, 1992; Widfeldt e Pierre, 1992) e A Lei da Eleição de Membros de 1979 para a Câmara dos Deputados (Lei 72/79).

14 A ausência de uma lei específica de finanças políticas não significa que não exista nenhuma regulamentação dessa área. Esta última pode ser regulada por uma variedade de outros atos legais (tais como as leis de mídia ou as leis eleitorais).

15 Com base na análise do Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea. A porcentagem de países que têm esses regulamentos é definida como aqueles com respostas positivas às questões 1-13, 15, 17, 19, 22-3, 29-31, 33, 35-39, 41, 43.

16 Van Biezen e Molenaar (2012); Piccio (2012).

17 Dados para as décadas de 1950 e 1960: Krouwel (1999:68). Para dados atuais, ver Statistics Norway (2005-11).

18 Van Biezen, Mair e Poguntke (2012).

19 Van Biezen e Nassmacher (2001:138).

20 Para números recentes sobre a Noruega, ver Statistics Norway (2005-2011); para o Reino Unido: Committee on Standards in Public Life (anual reports 2000-10); para a Bélgica (2007): Weekers e Maddens (2009); para a França: CNCCFP (2004-11); e para a Grécia, 1997-2007: Vernardakis (2012).

21 Calculado a partir do "intäktsredovisning" (relatório de rendimentos) voluntariamente publicado por todos os partidos parlamentares, com exceção dos Democratas da Suécia.

22 Dragstra (2008:204).

23 Ao longo deste livro, os dólares internacionais (I$) são apresentados ao lado de valores em moedas nacionais. O dólar internacional é uma moeda internacional hipotética que leva em conta a paridade do poder de compra e é, portanto, adequada para comparações entre países. Para os países em que a paridade do poder aquisitivo varia significativamente dos Estados Unidos (que é usado como uma linha de base para a comparação), a taxa de câmbio I$ pode ser consideravelmente diferente da taxa de câmbio nominal. Nenhuma conversão é dada para dólares dos EUA (já que este é, por padrão, o mesmo montante que o I$) ou para aqueles casos em que a moeda de origem é desconhecida e uma moeda secundária, como o euro, foi citada em seu lugar. Para mais informações, ver o anexo II.

24 Dados com base nas declarações financeiras em 2004 (CNCCFP, 2005-6).

25 Statistics Norway.

26 Nassmacher (2009:215).

27 Ver, por exemplo, Koole (2001), van Biezen e Nassmacher (2001).

28 Não há nenhum limiar específico aceito que defina pequenas doações (Scarrow, 2007:197). A definição legal de "pequenas doações" na Alemanha — EUR 3.300, I$ 4.200 — tem sido com razão considerada excessivamente alta (Nassmacher, 2009:216). Neste capítulo I se define pequenas doações como abaixo de EUR 999.

29 Mair (1998, 2003).
30 A informação sobre a Áustria, França, Noruega e Bélgica é baseada em Nassmacher (2001), Koole (2001), Statistics Norway, Weekers e Maddens (2009).
31 Nassmacher (2009:261-9).
32 Mathiason (2011); Nassmacher (2009:262).
33 Ewing e Ghaleigh (2006).
34 2002 e 2011 foram ambos anos eleitorais, e a mesma legislação é aplicável para ambos. A lei irlandesa de 2012 sobre finanças políticas baixou os tetos de doação para EUR 2.500 (I$ 2.800), exigiu que as doações acima de EUR 1.500 (I$ 1.700) fossem declaradas, e proibiu doações corporativas acima de EUR 200 (I$ 230) a menos que os doadores cumpram os requisitos específicos. Os dados são publicados pela Standards in Public Office Commission (Sipo), um órgão independente estabelecido em 2001, que supervisiona a divulgação de doações, despesas eleitorais e as despesas do financiamento estatal recebido pelos partidos políticos irlandeses (ver: <www.sipo.gov.ie/en/>).
35 Colombo (2013).
36 Vernardakis (2012).
37 Council of Europa (2003b:4).
38 Greco (2007:17).
39 A Entidade de Contas e Financiamento Político foi criada em 2003 pela Lei 19/2003 e estabelecida em 2005.
40 Este caso é conhecido do público como o "Portucale affaire".
41 Sustainable Government Indicators (2011).
42 Council of Europa (2003b:art. 3).
43 CNCCFP (2005-6).
44 Dupont (2010).
45 CNCCFP (2010:101).
46 Esta seção não tratará do financiamento público que partidos políticos ou organizações relacionadas com partidos recebem para apoiar partidos políticos ou sistemas partidários em outros países. Esse financiamento é, por exemplo, fornecido na Dinamarca, Alemanha, Holanda, Suécia e Reino Unido.
47 Times of Malta (2009).

48 Nassmacher (2003). Ver também: <www.parlament.ch/ab/frameset/f/n/4813/321237/f_n_4813_321237_321507.htm>.

49 Piccio (2012:88-9).

50 Ohman (2012:25).

51 A Holanda é o único país na Europa Ocidental que prevê explicitamente financiamento público a partidos políticos com base nos requisitos de filiação partidária. A fim de receber financiamento público, os partidos políticos devem ter pelo menos 1.000 membros (Piccio, 2013). Contudo, em uma série de outros países, requisitos mínimos de apoio social estão implícitos, à medida que são condições necessárias para o registro dos partidos (Finlândia, Noruega, Suécia e Portugal) (Piccio, 2014).

52 De acordo com as Orientações da Osce/Comissão de Veneza, "como um mínimo, algum grau de financiamento público deve estar disponível a todos os partidos representados no parlamento. No entanto, para promover o pluralismo político, algum financiamento também deve ser estendido para além desses partidos representados no parlamento para incluir todos os partidos impulsionando candidatos para uma eleição e desfrutando de um nível mínimo de apoio do cidadão. Isto é particularmente importante no caso de novos partidos, aos quais deve ser dada uma oportunidade justa de competir com os partidos existentes" (Osce/GIDDH, 2010:71-2).

53 Nenhum limiar oficial existe na Finlândia ou na Holanda. Os limiares efetivos dos dois países são 0,35 e 0,67%, respectivamente.

54 Nassmacher (2003), Piccio (2013).

55 Os países incluídos nesta análise são Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (ver Casal Bértoa et al., 2014, a ser publicado).

56 Formas diretas de financiamento público são o dinheiro "Short" e "Cranborne", que são concedidos aos partidos de oposição da Câmara dos Comuns e da Câmara dos Lordes (introduzidos em 1975 e 1996, respectivamente), e os "subsídios para o desenvolvimento político" para financiar a pesquisa política para os partidos que detêm pelo menos duas cadeiras na Câmara dos Comuns (introduzidos em 2000).

57 Committee on Standards in Public Life (UK) (2011:36).

58 Porcentagens médias são adaptadas a partir de Dragstra (2008:306) e "Notitie Herijking Wet subsidiering politieke partijen", Kst. 27442, nº 6. Ver Piccio (2013).
59 Crouch (2004).
60 Council of Europe, Rec. 1516(2001) (2001).
61 Nassmacher (1993); Katz e Mair (1995); Scarrow (2004); Piccio (2014). Como Katz e Mair (2009:756) sublinharam, os partidos políticos são organizações privilegiadas, "e são os únicos que têm a capacidade de elaborar seu próprio ambiente legal (e não apenas legal) e de efetivamente compor seus próprios controles salariais".
62 Katz e Mair (1995).
63 Para uma discussão, ver Nassmacher (1993); Scarrow (2004); Kofi (2008).
64 Seiradaki (2012).
65 Adaptado a partir de dados da União Interparlamentar. Disponível em: </www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010213.htm>.
66 Disponível em: <www.cotaproject.org/>.
67 Lei Constitucional nº 99-569 de 8 de julho de 1999.
68 Lei nº 88-227 de 11 de março de 1988 sobre transparência financeira na vida política (art. 9-1).
69 IPU (2012:3).
70 Ibid.
71 CNCCFP (2011:6).
72 Murray (2007:571).
73 Lei Eleitoral (Emenda) (Financiamento Político) de 2012, seção 27. Ver: <www.partylaw.leidenuniv.nl>.
74 Lei da Paridade, Lei Orgânica nº 3/2006, de 21 de Agosto.
75 Lei nº 96 de 6 de junho de 2012, art. 9.6. Ver: <www.partylaw.leidenuniv.nl>.
76 Wedo (2007).
77 OSCE (2010:75); EP (2012).
78 EP (2012:seção 18).
79 Rechtbank's-Gravenhage (2005), LJN: AU2088, HA ZA 03/3395. Em Cedaw, "Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, deverão assegurar às mulheres, em condições de

igualdade com os homens, o direito: (a) de votar em todas as eleições e referendos públicos e de serem elegíveis para a eleição de todos os órgãos eleitos publicamente" (art. 7).

80 *De Saambinder*, 22 set. 2005, p. 4-5.

81 Barkhuysen (2004); Ten Napel (2011); Oomen, Huijt e Ploeg (2010).

82 Mais recentemente, e após novas decisões judiciais sobre a discriminação das mulheres pelo SGP, o partido também alterou seus estatutos internos, permitindo às mulheres sufrágio passivo. A decisão foi tomada em março de 2013.

83 Ocse/ODHIR (2010:75-6).

84 Ohman (2012:35-7).

85 Ver capítulo 6 neste livro e van Biezen (2004).

86 Testo Unico delle Leggi Elettorali D.P.R. de 30 de março de 1957, nº 361, art. 96.

87 Saviano (2013).

88 Clift e Fisher (2004:690).

89 Greco (2007:18).

90 Standards in Public Offi ce Commission of Ireland (2007). Ver: <www.sipo.gov.ie/en/About-Us/Our-Policies/Review-of-Legislation/Submission-to-the-Minister/>.

91 Committee on Standards in Public Life (UK) (1998).

92 Ver Fisher (2001); Clift e Fisher (2005). Em 2004, a Comissão Eleitoral propôs baixar os limites de gastos de GBP 20 milhões (I$ 32,7 milhões) para GBP 15 milhões (I$ 24,5 milhões). Para uma revisão da discussão sobre os limites de despesa no Reino Unido, ver Electoral Commission (2008:40-6).

93 *Bowman v. Reino Unido*, App. No. 24839/94, 26 Eur. H.R. Rep. 1 (1998).

94 Ver: <www.loc.gov/law/help/campaign-finance/uk.php#issues>.

95 Ver Griner (2005) para uma análise desse assunto em relação ao Canadá e os Estados Unidos.

96 Farrell e Webb (2002). Os países incluídos na sua análise são Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Suécia e Reino Unido.

97 Ver: <www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2007-election-presidentielle/

faq/financement-et-prise-en-charge-de-la-campagne-electorale/quel-est-le-cout-des-elections- presidentielles.98832.html>.

98 Voerman (2012).

99 Electoral Commission (UK) (2011:23-4). A principal redução nos gastos relacionados com o Partido Trabalhista, que de acordo com o seu relatório financeiro gastou apenas GBP 8 milhões (I$ 13 milhões) em 2010, em comparação a GBP 18 milhões (I$ 29 milhões) em 2005.

100 Nassmacher (2009:caps. 2-4).

101 Council of Europe (2003).

102 Nassmacher (2001:11).

103 Doublet (2011:7).

104 De Sousa (2005).

105 Greco (2007:23).

106 Deve ser mencionado, contudo, que, embora o balanço completo dos ativos dos partidos políticos não esteja disponível para o público na Espanha, o Tribunal de Contas publica relatórios anuais que incluem conclusões e observações em conexão com o monitoramento das finanças políticas, e um anexo com informações resumidas sobre as contas anuais dos partidos.

107 Greco tem estimulado o estabelecimento de um formato único informatizado para as contas da Espanha, Luxemburgo, Andorra, Irlanda, Holanda, Noruega, Portugal e Reino Unido (Doublet, 2011:20-1).

108 Isso foi recentemente alterado na nova lei de finanças políticas, "Wet financiering politieke partijen", adotada em março de 2013.

109 Council of Europe (2003b). O artigo 14 da recomendação apela para um sistema de monitoramento independente para o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

110 O Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea não inclui dados sobre a emissão para Liechtenstein.

111 De Sousa (2012).

112 Lei nº 88-227 de 11 de março de 1988, relativa à transparência financeira política, art. 11-5.

113 Greco (2007:33).

114 Ibid., p. 18.

115 Doublet (2011:53).

116 El País (2013).

117 Ver, por exemplo, Koβ (2008).
118 Eurobarometer (2012[s]).
119 Epstein (1986); van Biezen (2004).
120 Schattschneider (1942:1).
121 Katz e Mair (2009:756).
122 Esse está entre os argumentos mais conhecidos por trás da hipótese de "partido cartel" (Katz e Mair, 1995).
123 Ver Piccio e van Biezen (2014, a ser publicado).
124 Ver os dados da Pesquisa Mundial de Valores relatados em Dalton e Wattemberg (2002:265).
125 Tomadores de decisão são definidos como aqueles que estão envolvidos na elaboração, alteração e adoção de políticas de financiamento político, quer do executivo ou do ramo legislativo do governo.

CAPÍTULO 8

AS DEMOCRACIAS ANGLÓFONAS ESTABELECIDAS

Karl-Heinz Nassmacher

Introdução

Este capítulo se concentra nas seis democracias anglófonas estabelecidas da Europa Ocidental, América do Norte e Oceania: Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Reino Unido (UK) e Estados Unidos da América (USA).[1] Apesar das diferenças de tamanho e localização geográfica, esses países têm semelhanças históricas, culturais e jurídicas que devem tornar mais fácil comparar suas experiências em lidar com os problemas comuns da democracia moderna, especialmente no que diz respeito a questões de financiamento. Apesar de serem todas essas democracias antigas, elas não resolveram todos os problemas relacionados com o dinheiro na política. Problemas duradouros incluem campos de jogo desiguais, dependência de doações de empresas e sindicatos comerciais e despesas largamente não controladas pelos atores, com exceção de partidos políticos e candidatos ("terceiros"). Diferentes lacunas em cada país permitiram que as partes interessadas evitassem vários mecanismos regulatórios, prejudicado a transparência no financiamento político.

Todos os seis países são membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Ocde) com alta renda. Também falantes da língua inglesa[2] e compartilham uma tradição jurídica comum (a "common law").[3] Todos têm desfrutado de uma longa tradição ininterrupta de eleições livres, governo popular e do estado de direito. Os partidos políticos alternaram entre os papéis do governo e da oposição. Todos os países foram, em algum momento, parte do Império Britânico — os EUA até 1776-83 e a Irlanda até 1916-20 — e os outros ainda são membros da Commonwealth.

Ainda assim, eles também têm diferenças importantes, especialmente em relação aos seus sistemas políticos. Três países (EUA, Canadá e Austrália) têm governos federais (além de estaduais/provinciais),[4] e os outros três (Reino Unido, Nova Zelândia e Irlanda) têm sistemas unitários com um governo central.[5]

Apenas os EUA usam um sistema presidencial que separa os três poderes do governo (Legislativo, Executivo e Judiciário). Essa separação de poderes não requer ação conjunta pelos partidos parlamentares, o que afeta a disciplina partidária e posições gerais dos partidos no sistema político. Nos EUA, os candidatos individuais estão no centro do processo eleitoral; os partidos políticos desempenham um papel limitado no processo de seleção de candidatos devido ao sistema eleitoral primário usado na maioria dos estados dos EUA.

Os outros cinco países são democracias parlamentares, aderindo ao "modelo Westminster", com sua fusão de poderes legislativos e executivos em um gabinete com base na maioria. Os partidos políticos nesses países têm posições mais fortes no parlamento e no governo; os sistemas em três dos cinco países são também parcialmente centrados no candidato devido aos sistemas eleitorais com base na maioria usados nos mesmos.[6] O "modelo Westminster de finanças políticas" é caracterizado por poucos regulamentos, limites de gastos frequentes (para os candidatos de base) e uma ausência geral de subsídios públicos. Esse modelo aplica o conceito de transparência aos "gastos de campanha por candidatos e não para a receita do partido e os gastos em geral".[7] Um dos objetivos deste capítulo é examinar a aplicabilidade desse modelo para os países analisados.

Os EUA e o Reino Unido instituíram regulamentações das finanças políticas logo no século XIX. Em 1883, ambos os países promulgaram legislação com a finalidade de proteger a política eleitoral; os EUA criaram uma proibição legal sobre o abuso de funcionários públicos em eleições, e o Reino

Unido proibiu a distribuição de bebidas alcoólicas em conexão com campanhas eleitorais.[8] Canadá, Austrália e Nova Zelândia iniciaram suas próprias versões de algumas das primeiras regras britânicas para regular os gastos em campanhas de base; a Irlanda seguiu o exemplo mais tarde. Emendas posteriores à legislação existente dizem respeito a gastos por partidos e outros órgãos, transparência das fontes, criação de uma agência de monitoramento e proibições de contribuição e limites.

A liberdade de usar quantidades ilimitadas de dinheiro e outros recursos na política transfere a distribuição desigual de renda e riqueza entre os membros de uma sociedade moderna para o processo político. Isso põe em perigo a igualdade (uma pessoa, um voto), um aspecto essencial de todas as políticas democráticas.

Desafios atuais do financiamento político

Embora o regulamento atual das finanças políticas seja diferente para todos os seis países, há algumas questões gerais para discutir antes de abordar os regulamentos e as medidas regulatórias específicas. Os limites de gastos e de contribuição interferem indevidamente com as liberdades civis e os direitos constitucionais? O possível abuso dos recursos do Estado para vantagens partidárias pode ser evitado? Partidos específicos precisam de contribuições sindicais comerciais ou corporativas? Partidos e candidatos são os únicos atores do processo eleitoral que precisam ser regulamentados?

Acesso desigual aos recursos

Diferenças políticas entre partidos incluem seu apelo desigual aos eleitores e doadores. Como os partidos estão ligados a diferentes segmentos da sociedade (por exemplo, negócios e sindicatos), nem todos terão os mesmos recursos à sua disposição. No entanto, o acesso desigual ao financiamento político pode levar a uma concorrência pouco ética, especialmente durante as eleições. Por outro lado, o acesso confiável a recursos suficientes para todos os concorrentes significa um jogo mais nivelado, que é um requisito importante

para eleições justas. A liberdade de usar quantidades ilimitadas de dinheiro e outros recursos na política transfere a distribuição desigual de renda e riqueza entre os membros de uma sociedade moderna para o processo político. Isso põe em perigo a igualdade (uma pessoa, um voto), um aspecto essencial de todas as políticas democráticas.[9]

O apelo desigual a diferentes segmentos da sociedade pode ser parcialmente igualado pelos fundos públicos, que fornecem pisos de renda para todos os concorrentes relevantes. Em muitos países os subsídios públicos vêm com condições anexadas, como a exigência de financiamento mais transparente ou proibição/limitação de atividades financeiras específicas.

"Liberdade de expressão" vs. "eleições justas"

A liberdade de expressão é uma das liberdades civis mais respeitadas e protegidas pelas constituições democráticas. Infelizmente, essa liberdade às vezes pode entrar em conflito com o princípio de eleições justas. No decurso da legislação das finanças políticas, os tribunais superiores em três dos países estudados tiveram de decidir qual princípio representa o valor primordial para uma democracia específica. Na Austrália e nos EUA, os mais altos tribunais do país têm sustentado que a "liberdade de expressão" não pode ser desrespeitada para fornecer uma competição nivelada entre concorrentes políticos. As pessoas que pretendem expressar suas opiniões podem querer gastar dinheiro para serem ouvidas por outras, e elas podem falar coletivamente para promover seus pontos de vista políticos sem restrição. Portanto, a Suprema Corte dos EUA[10] decidiu que o dinheiro é uma dimensão importante do "discurso" e que as organizações também desfrutam de liberdade de expressão. Ou, em suma, o dinheiro pode ser o discurso e as organizações também podem falar.

O caso que a Alta Corte da Austrália teve que decidir era diferente, mas com algumas semelhanças. Em 1991, o governo trabalhista da Austrália aprovou a Lei das Transmissões Políticas e Divulgação, que proibiu a publicidade paga na TV e no rádio pelos partidos políticos e exigiu transmissões gratuitas de campanha dos operadores de rádio e de televisão comerciais.[11] Em 1992, a Alta Corte decidiu que estas disposições eram inconstitucionais.[12] No entanto, isso não significou uma proibição total sobre as limitações de gastos partidários; três estados australianos promulgaram limites de gastos para partidos políticos e candidatos.

A Suprema Corte do Canadá[13] sustenta o ponto de vista oposto: o objetivo primordial das eleições justas exige que todas as opiniões devam ser ouvidas em uma campanha eleitoral, e, por consequência, o uso de recursos financeiros deve ser limitado para evitar oportunidades desiguais para os políticos concorrentes.[14] Os Tribunais Superiores na Nova Zelândia e no Reino Unido ainda não precisaram tomar partido no conflito entre os dois princípios, e os limites estatutários para partidos e candidatos ainda não foram questionados judicialmente. O mesmo é verdadeiro para a Irlanda, que introduziu os limites de gastos para candidatos (embora não para partidos políticos) para melhorar a equidade das eleições pelo nivelamento do jogo para todos os concorrentes.

Abuso dos recursos do Estado

Outra questão nas eleições justas é o comportamento dos responsáveis (governos e políticos) durante suas propostas de reeleição. Cada responsável disputando em uma eleição tem de enfrentar um difícil conflito de interesse entre ser tanto o titular do cargo público quanto o candidato. O abuso pelo responsável pelos recursos do Estado é um problema clássico do financiamento político. Titulares de cargo público têm direito a privilégios, serviços e poderes que não estão disponíveis a todos os outros candidatos. O que impede um candidato de usar recursos que seus adversários não têm acesso? A votação pública e os candidatos concorrentes provavelmente seriam relutantes em confiar apenas no senso de justiça de quem tenta a reeleição.

Ainda assim, os candidatos sempre foram capazes de usar fundos públicos para apoiar suas propostas de reeleição. Considerando que a distribuição de subsídios públicos abre oportunidades para partidos de oposição e candidatos, o abuso de recursos do Estado para ganho eleitoral não é de modo algum limitado a casos tão extremos quanto pagar por publicidade partidária usando fundos secretos do governo,[15] enviar um inspetor fiscal para assediar os candidatos da oposição ou cobertura excessiva das ações do governo nos meios de comunicação de propriedade pública.[16]

No Canadá e no Reino Unido, as instituições estatais (por exemplo, corporações de propriedade pública, denominadas "corporações da coroa" no Canadá) não são consideradas "doadoras admissíveis" para políticos concor-

rentes. Para a Austrália e os EUA, o Banco de Dados do International Idea sobre Financiamento Político (Banco de Dados de Financiamento Político) mostra uma seção cruzada de regulamentos tendo em vista evitar tipos comuns de abusos. Ambos os países têm uma lista detalhada de atividades de campanha que não podem ser executadas pelos funcionários públicos. A riqueza vinda da assistência potencial de partidos e candidatos é expressamente proibida para os funcionários públicos, especialmente aqueles em serviço. No Reino Unido, servidores públicos não devem "realizar qualquer atividade que possa pôr em causa sua imparcialidade política", e os "ministros não devem usar recursos do governo para fins político-partidários".[17]

No entanto, na Austrália, como em outras democracias, a "propaganda governamental tornou-se um benefício incumbente significativo" e a maioria dos juízes da Alta Corte permitiu "a utilização de fundos dos contribuintes para fins político-partidários".[18] No entanto, alguns juízes da Alta Corte "expressaram grande preocupação com práticas como a política governamental de publicidade antes da apreciação parlamentar da legislação correlata".[19]

Na Nova Zelândia, "cerca de 1.200 funcionários que são empregados pelos Serviços Ministeriais e Parlamentares, muitos dos quais realizam pesquisa político partidária, marketing e a organização de partidos regionais (anteriormente pagos pela organização partidária), têm sido substituída por agentes do eleitorado (pagos pelo Serviço Parlamentar)".[20]

Dependência de contribuições corporativas e sindicais

Considerando que o Canadá proibiu tanto as contribuições corporativas como as sindicais a partidos políticos e candidatos, os EUA (apesar de proibições semelhantes em 1907 e 1943, respectivamente) desenvolveu formas de canalizar esses fundos para o processo político, o que será discutido mais adiante. No entanto, em três países anglófonos, contribuições corporativas e sindicais são os alicerces tradicionais de receita dos dois principais partidos. Os Conservadores no Reino Unido, os Nacionais na Nova Zelândia e os Liberais na Austrália dependem fortemente de contribuições empresariais, incluindo contribuições de empresários individuais. Os partidos trabalhistas em todas as três democracias foram estabelecidos como braços políticos do movimento sindical, e são tradicionalmente financiados pelos sindicatos,

embora esta já não seja a única fonte de receita.[21] Na Irlanda, o Partido Trabalhista é um partido menor, mas o seu financiamento não difere do dos seus partidos irmãos.[22]

Na Nova Zelândia e no Reino Unido (e possivelmente na Austrália e na Irlanda), a tradição de financiamento político orientado segundo a classe social (taxas de filiação sindicais e contribuições de negócios como "fontes institucionais") dos dois principais partidos é um obstáculo óbvio para uma proibição total de (ou possivelmente até mesmo limite sobre) doações "institucionais", como foi promulgada no Canadá e nos EUA.[23]

Campanha de terceiros

Em um país livre, atores que não são nem partidos políticos nem candidatos podem querer gastar fundos a fim de influenciar o discurso político em geral ou o resultado de uma eleição em particular. Tais gastos políticos por indivíduos, grupos ou organizações (na maioria das vezes chamados "terceiros" ou ocasionalmente "defensores paralelos") colocam sérios problemas em termos da quantidade de dinheiro empregado que podem ser canalizados para o processo político. A transparência também pode sofrer, uma vez que essas despesas indiretas são mais difíceis para as instituições de monitoramento rastrear durante os períodos eleitorais. Alguns sistemas regulatórios não regulam os gastos de terceiros (em nosso exemplo, isso se aplica apenas à Irlanda), o que dá aos grupos de interesse um papel significativo nos gastos políticos,[24] embora os gastos de campanha pelos partidos e candidatos estejam sujeitos a limites legais.

A Austrália e os EUA não limitaram os gastos políticos por partidos, candidatos[25] ou terceiros. A *US Citizens United vs. the Federal Election Commission* aumentou as oportunidades para o envolvimento de terceiros. Uma das estimativas da eleição presidencial de 2012 indica que, enquanto a campanha de Barack Obama recebeu apenas 10% de doações de terceiros, mais de um terço dos fundos gastos na campanha de Mitt Romney foi por meios terceiros.[26] Tanto os EUA e o Canadá, no entanto, exigem que os gastos de terceiros sejam reportados ao público.

Canadá,[27] Nova Zelândia[28] e o Reino Unido[29] deram um passo adiante. Eles estipulam limites legais não só para partidos e candidatos, mas também

para certos gastos políticos por terceiros durante períodos de campanha. A implementação de controles efetivos para partidos e candidatos estimula a necessidade de aplicar medidas adicionais a outras áreas. No entanto, dados do Canadá mostram duas tendências relevantes. Em primeiro lugar, ao longo de três ciclos eleitorais, ambos os números de terceiros (registrados) e suas despesas aumentaram. Em segundo lugar, comparadas aos gastos totais de campanha por partidos e candidatos, as despesas gerais para a atividade de terceiros permanecem desprezíveis.[30] Esta última também ocorreu para os gastos políticos na campanha britânica de 2010, de forma que os terceiros representaram menos de 6% das despesas de eleição dos partidos políticos.[31]

Visão geral da regulamentação do financiamento político

Todos os regimes de finanças políticas são compostos de vários elementos reguladores, distributivos e de incentivo, incluindo controles e estratégias de aplicação.[32] As seis democracias anglófonas usam vários métodos para regular o dinheiro na política, contudo — em contraste com a noção de um modelo comum de Westminster de regulamentação das finanças políticas —, não existe um padrão comum de regulamentação que se aplique a todos eles. No entanto, os países discutidos neste capítulo têm regras que em muitos aspectos estão mais avançadas do que as dos outros grupos de países incluídos no estudo global.[33]

Introdução da regulamentação relevante

Desde o final do século XIX, os países criaram regras relativas ao papel do dinheiro na política. Em retrospectiva, essas medidas individuais foram elementos de um processo geral de transformação de partidos políticos de associações privadas em entidades de "utilidade pública".[34] Desde que "os partidos foram considerados associações privadas em grande parte imunes à regulação jurídica obrigatória", eles estavam "abertos a todos os abusos que homens sem escrúpulos (...) com incrível riqueza e poder ditatorial poderiam elaborar".[35] Esse abuso não estava limitado aos EUA, que decretaram importantes regras relativas aos fundos de campanha em 1883, 1907, 1943 e 1971.

Começando no Canadá em 1974, o termo "partido político" entrou na lei estatutária dos outros países anglófonos (Austrália em 1984, Nova Zelândia em 1993, Irlanda em 1997, e Reino Unido em 1998). Muito parecida com o mundo dos negócios, a esfera política da sociedade civil requer regulação pública das práticas de concorrência. Como consequência, os partidos políticos são hoje tratados como "utilidade pública" (isto é, organizações privadas sob algum tipo de supervisão pública) nas democracias anglófonas estabelecidas — e muitas outras.

Ondas de reforma podem ser identificadas? Entre os seis países, o Canadá e os EUA começaram a atualizar suas regras rudimentares de financiamento político no início da década de 1970 e passaram por uma segunda série de aperto nos regulamentos após 2000. A Austrália seguiu esse caminho na década de 1980 e 1990, e as recentes mudanças em nível estadual podem indicar que reformas adicionais estão por vir em nível nacional. No entanto, o fato de que, após mais de cinco anos, o Livro Verde de 2008 sobre a reforma da regulamentação ainda não tenha passado pelo Senado serve para amortecer o otimismo nessa área. O Reino Unido não fez mudanças substanciais entre 1883 e 2000,[36] mas promulgou uma onda de reformas recentemente (2000, 2006, 2009). A Nova Zelândia (2010) e a Irlanda (2012) produziram as mais recentes emendas às suas legislações.

As finanças políticas continuam a ser um problema.[37] Desde 2000, uma melhoria geral na regulamentação ocorreu em cinco dos seis países.[38] Uma motivação comum para todas essas medidas foi que o governo do momento queria superar algum tipo de denúncia na mídia ("militantes gastam muito" ou "a política é muito desprezível"). A atividade regulatória no Canadá, Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido desde 2000 demonstra o paradoxo geral das medidas de reforma. A implementação da legislação de reforma gera a necessidade de mais (e mais complexa) legislação de reforma. As restrições elaboradas para controlar o fluxo de fundos para o processo político têm incentivado políticos profissionais a se envolver em uma busca criativa de brechas na aplicação da lei existente quanto, quando necessário, por meio da elaboração de emendas. Somente a Austrália e os EUA, muito prova-

As restrições concebidas para controlar o fluxo de fundos para o processo político têm incentivado políticos profissionais a se envolver em uma busca criativa de brechas na aplicação da lei existente quanto, quando necessário, por meio da elaboração de emendas.

velmente por causa de suas sentenças judiciais restritivas de que certos tipos de regulamentos são inconstitucionais, até agora não se curvaram às demandas da mídia e da opinião pública por reformas. Resta saber quanto tempo ambos os países podem resistir contra a pressão por reforma.

Dois padrões possíveis

Na compreensão dos regulamentos dos países discutidos neste capítulo, é útil empregar uma tipologia que contraste um "padrão centrado na despesa" com um "padrão centrado na receita".[39] Um padrão centrado na receita exigiria revelar fontes ou aprovar proibições de contribuição/limites ou ambos — mas iria negligenciar completamente os gastos políticos. A Austrália se enquadra no padrão centrado na receita, assim como os EUA (se os limites voluntários sobre os gastos de campanha presidencial, que se tornaram altamente simbólicos, são ignorados). Ambos os países exigem a declaração das receitas, enquanto os EUA adicionam alguns limites de contribuição. A Irlanda, que exige uma lista de doadores e limita os gastos por candidatos parlamentares (mas não por partidos políticos), se aproxima bastante de um padrão que é centrado nas receitas.

Dois grandes fatores sugerem que o Canadá, a Nova Zelândia e o Reino Unido se encaixam sob a categoria "centrada na despesa". Todos os três países limitam os gastos de campanha pelos partidos, candidatos e terceiros. Todos os três países também exigem declaração sobre as transações financeiras por todos esses participantes nas atividades de campanha. Enquanto o Canadá também restringe as contribuições, os outros dois países são bem liberais nesse aspecto. Isso indica que esses dois padrões estão mais próximos das intenções centrais dos sistemas de regulação nos países estudados aqui: (1) para nivelar o jogo ao limitar os gastos de campanha, assim prevenindo a "compra" de uma eleição e o término de uma potencial "corrida armamentista" entre os concorrentes;[40] ou (2) para reduzir a influência de "gatos gordos" (doadores ricos) e os riscos de corrupção pela divulgação dos doadores e/ou limites de contribuição.

Fontes de renda para partidos políticos e candidatos

As fontes de receita política são frequentemente sujeitas a regulamentação das finanças políticas. Essas regras visam fontes específicas e se considera com-

bater a influência indevida ou ilícita em partidos políticos e políticos. Essa influência pode ser corrupta, em princípio, ou indesejada por alguns concorrentes. As medidas de controle tanto proíbem tipos de doadores selecionados de fazer contribuições a fim de evitar todos os riscos potenciais ou limitam o montante em que podem ser doadas a fim de se ter certeza de que os atores políticos não se tornam dependentes de doadores específicos.

Proibições de contribuição

O Banco de Dados de Financiamento Político do Internacional Idea oferece informações sobre cinco tipos de proibições de contribuição: grupos estrangeiros, sindicatos, corporações, doadores anônimos e empresas com contratos com o governo (ou corporações de propriedade pública parcial) podem ser legalmente proibidos de contribuir para partidos ou candidatos. A Austrália não opera qualquer dessas proibições, o que — dado o papel da mineração na economia australiana — poderia se tornar um problema grave, embora os setores de mineração e petróleo tenham feito muitas doações políticas no país.[41] Na Nova Zelândia, as doações estrangeiras são permitidas se forem abaixo de 1.500 Dólares da Nova Zelândia (NZD) (I$ 1.000),[42] e as empresas com contratos com o governo (e possivelmente as empresas de propriedade estatal) também estão autorizadas a doar. Irlanda e Reino Unido se desviam ligeiramente desse padrão porque proíbem as contribuições estrangeiras.[43] O Canadá e os EUA têm a regulamentação mais estrita a esse respeito: eles proíbem todas as contribuições estrangeiras a partidos e candidatos, bem como doações de sindicatos e corporações.[44] Contudo, nos Estados Unidos muitos comitês de ação política (CAPs) foram organizados a fim de contornar tais proibições.[45]

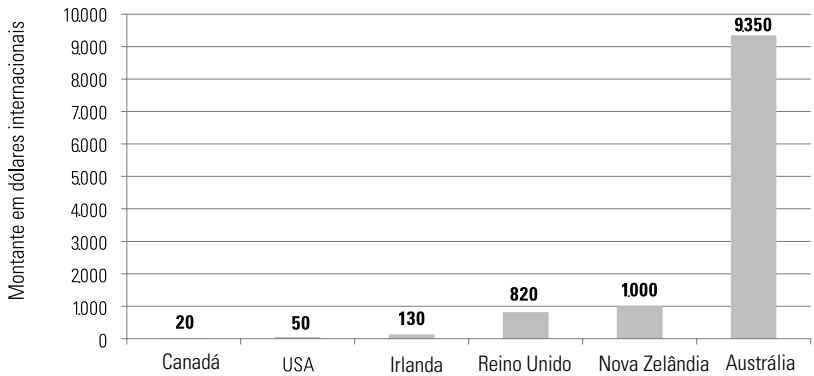
Nenhum dos seis países tem uma proibição total de doações anônimas; em vez disso, todos definem montantes máximos para as contribuições legalmente anônimas. Essa é a abordagem prática para incentivar doações menores enquanto se assegura a transparência em torno de doações maiores; colocado de outra forma, esse tipo de regulamento não limita o montante que pode ser contribuído, apenas o montante que pode ser contribuído de forma anônima.

Três dos valores máximos para doações anônimas são relativamente baixos: 20 dólares canadenses (CAD) (I$ 20) no Canadá, 20 dólares norte-a-

mericanos (USD)[46] nos EUA, e 100 euros (EUR) (I$ 130) na Irlanda. Três pontos de corte são consideravelmente mais elevados: 500 libras esterlinas (GBP) (I$ 820) no Reino Unido, NZD 1.500 (I$ 1.000) na Nova Zelândia e 12.100 dólares australianos (AUD) (I$ 9.350) na Austrália.[47] Isso levanta a questão se tais limites elevados contribuem para a transparência dos fundos políticos.

FIGURA 8.1

Montantes máximos para as contribuições legalmente anônimas em países anglófonos (em I$)



Fonte: Banco de Dados de Financiamento Político do Internacional Idea. Disponível em: <www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=259&region=-1>.

Limites de contribuição

Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido não limitam contribuições nem para partidos nem candidatos, seja durante períodos de tempo específicos ou para fins de campanha eleitoral. Os EUA implementaram diferentes limites de contribuição, dependendo se a doação é para o CAP, o Comitê Executivo de um partido ou um candidato. Juntos, esses limites são os mais generosos entre as democracias anglófonas, e isso aumentou ainda mais por meio da decisão de abril de 2014 pela Suprema Corte dos Estados Unidos de derrubar os limites de doação agregados existentes através do caso McCutcheon *vs.* Comissão Eleitoral Federal.[48] Os limites anuais na Irlanda são EUR 2.500

(I$ 2.800) por partido e EUR 1.000 (I$ 1.100) por candidato parlamentar, enquanto os limites canadenses são os mais rigorosos em nossa amostra: os cidadãos e residentes permanentes não podem dar mais do que CAD 1.100 (I$ 980) anualmente a um partido político (sede de partido), mais a mesma quantidade para associações partidárias locais, candidatos da circunscrição ou concorrentes. Como existem limites distintos para contribuições para candidatos sem partido e concorrentes da liderança, o montante máximo que um indivíduo pode legalmente doar para a política em qualquer ano civil é de CAD 4.400 (I$ 3.900). No Canadá e nos EUA, os limites são automaticamente ajustados pela inflação.[49]

Em geral, se a lei não especifica que essas são doações máximas por doador e por ano, isso resulta em uma brecha legal pelo qual um doador pode fazer muitas doações anônimas (cada uma das quais é próxima ao máximo legal) em um único ano. No entanto, todos os países analisados aqui fecharam essa brecha potencial.

Fontes de financiamento privado

Esta seção discute tipos de rendimentos políticos a partir de uma variedade de fontes. Elas podem incluir os militantes partidários, "dinheiro com interesses" e pagamentos que cruzam a linha em direção à corrupção política.

Pagamento de anuidade

Desde a década de 1950, os partidos com filiação de massa têm sido um ideal muito elogiado pelos cientistas políticos, a mídia e o público em geral. Este conceito afirma que os membros aderem a um partido no nível de base e participam no desenvolvimento da política e da seleção dos candidatos, e a receita a partir do pagamento de anuidade é distribuída entre organizações partidárias locais, regionais e centrais. Não há dúvida de que muitos membros de partidos contribuem com muito de seu tempo para atividades partidárias voluntárias, entre elas a prospecção de eleitores, discussão da política partidária e recrutamento de representantes

A perda de voluntários como resultado da diminuição do número de membros de partidos é provavelmente mais importante do que a perda do financiamento de base.

partidários. A perda de voluntários como resultado da diminuição do número de membros de partidos é provavelmente mais importante do que a perda do financiamento de base.[50] O declínio da "campanha espontânea" por membros partidários voluntários do Reino Unido é um exemplo notável.[51]

Infelizmente, há pouca informação sobre a receita partidária e a divisão do pagamento de anuidade entre os partidos locais e nacionais que se encaixe nesse ideal de partidos com base em filiação.[52] É razoavelmente seguro supor que nenhum partido político nos países estudados alguma vez recolheu uma parte significativa de sua receita da sede nacional a partir de pagamentos individuais de anuidades,[53] por uma série de razões.

O Partido Conservador britânico é o único em nossa amostra que tem tido uma contribuição considerável de baixo para cima para a receita da sede. Tais "cotas de circunscrição" atingiram o pico no final dos anos 1960, e em 1990 elas equivaleram a não mais do que 5% de receitas totais.[54]

Na América do Norte, apenas algumas filiais estaduais ou provinciais dos tradicionais partidos têm sido ativas no recrutamento de membros. Entre os partidos trabalhistas dos outros quatro países, a filiação coletiva por sindicatos sempre rendeu mais fundos para a sede do partido do que a filiação individual. Partidos que se baseiam em membros individuais têm comparativamente pequenas cotas anuais (menos de I$ 30 por ano),[55] e é pouco provável que a maior parte desses fundos acabem na sede nacional. A relação membro a eleitor nestes quatro países é baixa (1-2%), e o número de membros está em declínio (da mesma forma que em todas as democracias estabelecidas). Em suma, qual parte dessa receita (em declínio) é esperada para pagar as despesas crescentes dos partidos?

Pequenas doações (individuais)

Alguns partidos nos países anglófonos têm uma tradição de solicitar pequenas doações entre seus apoiadores locais sem um compromisso formal do doador a contribuir novamente no futuro. Unidades de captação de recursos anuais, vendas de garagem locais e eventos de angariação de fundos (com preços de bilhetes baixos) fornecem fundos para campanhas locais e a organização local.

No entanto, a tecnologia moderna permitiu que sedes partidárias e de campanha entrassem em contato com indivíduos em grande escala para soli-

citar doações (não importa quão pequeno fosse o montante). Os teletons nos EUA foram os primeiros a serem usados,[56] seguidos por malas diretas pelos Republicanos dos EUA, que foram copiadas com êxito pelo Partido Conservador Progressista do Canadá.[57] Recursos captados pela internet atualmente são o estado da arte.

Com base na experiência desenvolvida por seus partidos predecessores (o Partido Conservador Progressista e o Partido Reformista), o Partido Conservador do Canadá (PCC) desenvolveu uma vantagem de angariação de fundos persistente sobre os seus concorrentes (Liberais, Novo Partido Democrático, Bloc Qebecois [BQ]) entre 2006 e 2009.[58] Aproveitando as oportunidades criadas pelo regulamento em vigor (proibições e limites de contribuição, créditos fiscais), o PCC pode agora participar na arrecadação de fundos antes do início do período oficial de campanha.[59]

Considerando que as duas campanhas presidenciais de Obama nos EUA demonstraram as possibilidades de técnicas de captação de recursos avançadas, os últimos anos de mandato de Brian Mulroney (Partido Conservador Progressista no Canadá) revelaram seus perigos, em particular, que todas as doações voluntárias a partir dos militantes partidários dependem da aceitação e da popularidade, ambas as quais passam por ciclos de expansão e contração. Se o público está emocionalmente ligado a um partido ou candidato, pode contribuir livremente com fundos; mas se as políticas ou os políticos não inspiram os eleitores, por qualquer motivo que seja, seu financiamento estará em perigo. Um declínio na popularidade tende a provocar um declínio na receita política. O sucesso na captação de recursos é um indicador da vitória nas urnas, enquanto escassa captação de recursos sinaliza desastre eleitoral. Assim como a maior parte das sondagens de opinião, as estratégias de captação de recursos eficazes podem aumentar a volatilidade da política. Como um sistema político, a democracia tem de sustentar tais ciclos — possivelmente com uma mudança de governo. Por essa razão, pisos financeiros para manter a concorrência razoável e condições de concorrência equitativas são tão importantes quanto os tetos.

Infelizmente, todas as solicitações de massa incluem o risco de "agrupamento". Qualquer organização com um grande número de membros (ou funcionários) pode assumir uma posição intermediária entre os doadores individuais e políticos de captação de recursos. A coleta de pequenos cheques e a entrega dos mesmos em um pacote terá um impacto semelhante a uma grande doação, uma vez que o destinatário ainda saberá quem está fazendo um favor para ele

[...] pisos financeiros para manter a concorrência razoável e condições de concorrência equitativas são tão importantes quanto os tetos.

ou ela. Essa técnica tem sido aplicada pelos CAPs nos EUA, administrados por grupos de *lobby* organizados de forma eficiente, tais como ALIGN-PAC (um grupo de seguro de vida) e a lista Emily (um grupo de suporte aos Democratas, a favor da escolha de candidatas do sexo feminino).[60]

Além disso, a falta de esforço (motivação) dos partidos e a considerável falta de renda da classe média (na maioria das novas democracias) são os principais obstáculos para aplicar desse conceito em outros países. Apesar de solicitações por malas direta e unidades de captação de recursos na internet terem recolhido milhões de dólares nos EUA e Canadá, essas técnicas não pegaram nas outras democracias desta amostra.

Grandes doações de indivíduos, corporações e sindicatos

Doadores políticos são frequentemente classificados de acordo com o montante com que contribuem para um partido ou candidato. Aqueles que fazem pequenas doações normalmente são guiados por metas orientadas para a comunidade ou políticas em geral. Aqueles que dão consideravelmente mais podem fazê-lo por razões ideológicas ou pragmáticas/práticas. Se a doação não pode ser incluída ao abrigo de uma ou outra categoria, imagina-se que o doador esteja perseguindo algum tipo de ganho pessoal (uma política específica, um favor pessoal ou simplesmente o acesso a alguém no poder).[61]

O objetivo de indivíduos ou grupos que fazem grandes doações é geralmente ter acesso a discutir ou explicar um determinado problema ou caso, muitas vezes na esperança de que eles irão receber tratamento especial. Por conseguinte, grandes doações podem prejudicar a política democrática, que é a principal motivação para exigir a divulgação das identidades de doadores. Tal divulgação permite que grupos de cidadãos e a mídia façam perguntas sobre o doador e debatam publicamente seus motivos: as corporações muitas vezes esperam retornos tangíveis sobre tais investimentos.[62]

Ainda assim, nem todos os doadores são corruptos, e nem todas as doações são feitas como um *quid pro quo*. Até mesmo os doadores empresariais e sindicais têm um interesse legítimo em apoiar os partidos com políticas que os favoreçam. Problemas para a democracia surgem se os partidos se tornam dependentes de grandes doadores, ou se suas contribuições forem clandesti-

nas e/ou resultarem em um desequilíbrio financeiro maciço entre concorrentes. Medidas de regulamentação das finanças políticas são destinadas a tratar de todas essas situações.

Quando as empresas contribuem para partidos políticos, seu incentivo pode ser em parte ideológico ou pragmático — ou ambos. Enquanto as considerações ideológicas tendem a favorecer os partidos com políticas favoráveis aos negócios, as razões pragmáticas têm maior probabilidade de induzir doações para o partido no poder. "A empresa australiana combina uma reação pragmática à mudança das circunstâncias políticas com um viés ideológico em massa para os partidos mais conservadores."[63] O Partido Trabalhista Australiano pode esperar compartilhar doações empresariais, igualmente com os seus concorrentes dos partidos Liberal e Nacional apenas quando está no poder (ou liderando em pesquisas de opinião pública).

Enquanto a combinação de proibições de contribuição e subsídios públicos tem efetivamente removido tais riscos no Canadá, nos EUA (e até certo ponto a Austrália), as decisões da Suprema/Alta Corte contrariaram todas as tentativas anteriores de limitar a influência do dinheiro nas eleições.[64] Uma vez que os partidos australianos estão autorizados a aceitar grandes doações anônimas, não é de estranhar que a origem de cerca de metade das receitas dos principais partidos seja desconhecida. Os partidos australianos provavelmente dependem fortemente de grandes doações.[65]

O Reino Unido alcançou mais transparência, mas ainda não foi além das fontes de financiamento tradicionais dos três principais partidos: sindicatos, o mundo corporativo e indivíduos muito ricos. Sindicatos e doadores ricos são as principais fontes de fundos dos Partidos Trabalhistas Britânicos, enquanto os Conservadores e os Liberais Democratas dependeram de fundos públicos, indivíduos ricos e doadores corporativos durante seu tempo na oposição.[66] A Comissão Eleitoral constatou que, entre 2001 e 2010, os 50 maiores doadores forneceram 44% das doações totais relatadas, com quase todo esse dinheiro indo para os três maiores partidos.[67]

Um problema específico no financiamento dos partidos do Reino Unido surgiu quando as pessoas ricas forneceram reservadamente empréstimos aos partidos Trabalhista e Conservadores (totalizando cerca de GBP 15 milhões [I$ 24.5 milhões] para cada um); alguns dos credores foram posteriormente nomeados para um título de nobreza.[68] Empréstimos desde então estão sob o controle da Lei da Administração Eleitoral, de 2006.

Problemas para a democracia surgem se os partidos se tornam dependentes de grandes doadores, ou se suas contribuições forem clandestinas e/ou resultarem em um desequilíbrio financeiro maciço entre concorrentes.

No final de 1980, doadores corporativos no Canadá forneceram cerca de metade do total da receita de ano eleitoral para os Liberais e para o Partido Conservador Progressista (PCP), e em anos não eleitorais cerca de 40% para o PCP e 60% para os Liberais. Em anos eleitorais, taxas de filiação sindical ainda cobriam um quarto da renda relacionada com as eleições do Novo Partido Democrático.[69] Atualmente, a legislação federal das finanças políticas baniu completamente o financiamento de tais fontes para todos os partidos do Canadá.

Eventos de captação de recursos (jantares e almoços)

No Canadá, Estados Unidos e Austrália, os eventos de captação de recursos, especialmente jantares, são um velho meio de obtenção de financiamento político. Em sua forma tradicional, um evento como esse "combina comida e vinho com uma chance para o membro do partido e outros se conhecerem em uma situação social".[70] Dignitários políticos geralmente conhecem um público grande e receptivo; os participantes pagam uma entrada "superfaturada" pela oportunidade de ter acesso aos tomadores de decisões.[71]

Nas últimas décadas, mesas em jantares de captação de recursos (por vezes luxuosos) foram pagas por corporações, que enviam seus executivos para participar e se reunir com os políticos a fim de trocar pontos de vista. Na Austrália, um ex-premiê do Estado declarou que os partidos "apelam abertamente para doações a taxas de [AUD] 10 mil [I$ 7.700] que dão acesso ao primeiro-ministro... Custa menos para ver um ministro".[72] Foi relatado que os líderes empresariais têm de pagar AUD 1.400 (I$ 1.100) para chegar perto de um ministro federal.[73]

Receitas de autoridades eleitas

Nas democracias estabelecidas da Europa Ocidental continental, a avaliação dos titulares de cargo público (um "imposto partidário" incidente sobre as receitas políticas de ministros, membros do parlamento [MPs], conselheiros municipais e gestores de departamentos governamentais ou de empresas es-

tatais) há muito tempo tem sido uma importante fonte de receita partidária. Dos seis países anglófonos, essas incidências são, principalmente, recolhidas na Austrália, onde tal receita ajuda a encher os cofres partidários estaduais e não contribui para o orçamento dos partidos no nível federal.[74]

Nos EUA tem sido, e em alguns estados ainda é, uma prática comum para os partidos estabelecidos recolher deduções dos salários dos funcionários públicos (*macing*). No entanto, não há nenhuma indicação de que esses fundos ainda representem uma parte significativa da receita política. Eles certamente não são uma importante fonte de receitas federais.

Financiamento estrangeiro

Há muitas razões para indivíduos ou organizações doarem dinheiro a partidos políticos estrangeiros. A motivação mais recente é apoiar a criação de instituições democráticas nas democracias novas ou inexperientes. Escândalos em alguns países revelaram que as doações estrangeiras também podem ser utilizadas como um meio para disfarçar fontes domésticas ou ilegais (por exemplo, doações de negócios ou tráfico de drogas). Nenhum desses casos pode ser relatado para estes seis países recentemente.

Embora a Austrália não tenha proibições de doações estrangeiras (e a Nova Zelândia e o Reino Unido permitem-nas até certo limite), essas contribuições não representam quaisquer grandes ameaças a esta amostra de países. No Reino Unido, Lakshmi Mittal (um fabricante de aço indiano) e Bearwood Corporate Services (que esteve intimamente associado com lorde Ashcroft) fizeram doações aos partidos Trabalhista e Conservador, respectivamente. Esses e outros casos foram muito discutidos na mídia e levaram a limites rigorosos de doações de fontes estrangeiras.[75]

Financiamento público

Os subsídios públicos (por vezes chamados de "financiamento do governo" ou "auxílio estatal" nos países anglófonos) podem proporcionar uma fonte adicional (ou em alguns casos alternativa) de financiamento; dependendo da situação nacional, eles podem ajudar a igualar as condições. Os auxílios estatais podem ser dados em dinheiro ou em algo equivalente. Em ambos os

casos, as regras de acesso e alocação são importantes para garantir o tratamento justo dos concorrentes.

O financiamento do governo pode ser distribuído de diversas maneiras. Subsídios fixos para muitos concorrentes são a forma mais frequente de apoiar a atividade partidária. Outros métodos incluem o reembolso das despesas especificadas (que unem o apoio do público à captação de recursos bem-sucedida pelos partidos e/ou candidatos) e benefícios fiscais ou equiparação de doações (que proporcionam incentivos aos dadores ou campanhas de captação de recursos).

Financiamento público indireto

Na maioria das democracias modernas, o acesso aos meios eletrônicos é importante para mandar propaganda de campanha. Ao estipular o acesso a esses canais para os candidatos, a Austrália refere-se a "acesso razoável", enquanto os EUA utilizam o termo "igualdade de oportunidades" para todos os partidos participantes. Nenhum dos dois países garante tempo de transmissão gratuita ou subsidiado em qualquer emissora.

O Canadá diferencia partidos políticos que podem pagar por publicidade e os (muito provavelmente novos e pequenos) que não podem. Tais partidos minoritários podem reivindicar dois minutos de publicidade gratuita em todas as emissoras. Aos outros partidos são alocados tempos de acordo com a sua força (mas eles têm de pagar por isso).

Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido oferecem tempo livre de transmissão para todos os partidos que nomearam um número mínimo de candidatos. No Reino Unido, tempo de transmissão gratuita tem que ser fornecido não só pela rede de propriedade pública (BBC), mas também pelas emissoras comerciais. A fórmula de alocação procura proporcionar uma oportunidade justa para cada partido, tendo em conta a presença de lugares e de votos, número de candidatos ou "qualquer outra indicação de apoio público" (por exemplo, pesquisas de opinião pública e número de membros — como na Nova Zelândia). Os diferentes indicadores de força garantem o tratamento justo do governo e da oposição, partidos maiores e menores, partidos estabelecidos e novos. Considerando que nenhum dos seis países tem qualquer disposição para tempo de mídia gratuito ou subsidiado para candidatos parlamentares, a Irlanda concede a candidatos independentes "alguma cobertura

no noticiário".[76] O Reino Unido apoia cada candidato parlamentar entregando uma correspondência gratuita para todos os eleitores e proporcionando a livre utilização de salas de reuniões públicas para comícios.

Apenas dois dos países anglófonos oferecem benefícios fiscais para os contribuintes individuais por doações a partidos políticos ou candidatos. A Austrália oferece uma dedução fiscal de até AUD 1.500 (I$ 1.200) do rendimento tributável, e o Canadá oferece um crédito de imposto de renda (cobrindo a responsabilidade fiscal) de até CAD 500 ($ 440) para uma doação de CAD 1.155 (I$ 1.000) (ou mais). Na Irlanda, Nova Zelândia, Reino Unido e EUA não há benefícios fiscais para doações políticas de qualquer tipo ou montante.[77]

Financiamento público direto

Todas as seis democracias anglófonas oferecem subsídios públicos diretos a partidos políticos. No entanto, o total dos montantes e tipos de subsídios é completamente diferente para cada país. Na Austrália, os partidos recebem pagamentos de financiamento eleitoral, mas eles não precisam prestar conta de seus gastos. Aos partidos irlandeses são pagas duas verbas anuais diferentes, um Subsídio a Líderes de Partido ("Party Leaders Allowance") e Financiamento do Tesouro Público ("Exchequer Funding") ao abrigo das Leis Eleitorais, mas há uma proibição legal sobre o uso dos fundos para campanhas eleitorais. Os EUA oferecem três tipos diferentes de subsídio, todos os quais são relacionados com a eleição, mas apenas o subsídio para apoiar as convenções de nomeação de candidatos ainda está operacional. A Nova Zelândia paga um benefício regular para fins parlamentares (incluindo atividades gerais partidárias, mas excluindo expressamente as eleitorais) mais uma alocação de recursos orientada à campanha para ser gasta apenas na propaganda eleitoral. O Reino Unido, que para os padrões europeus continentais oferece um nível muito baixo de subsídios públicos, fornece subsídios para o trabalho parlamentar dos partidos de oposição (apenas) em ambas as câmaras do Parlamento, além de uma concessão de desenvolvimento de políticas de GBP 2 milhões (I$ 3,3 milhões).[78] Subsídios à "oposição apenas" são únicos entre todos os subsídios fornecidos, e destinam-se a compensar as vantagens associadas ao controle do aparelho de governo.[79]

O Canadá tem sido até agora o provedor de subsídio mais generoso. Há reembolsos de despesas de campanha para candidatos (50% do limite de gas-

tos legal) e para os partidos (60% do limite de gastos legal). Um subsídio trimestral também está disponível atualmente para cinco partidos registrados (incluindo o BQ e o Greens). No entanto, esse subsídio será progressivamente eliminado até a data final de 1º de abril de 2015.[80] Para resumir esta variedade, existem:

- subsídios para a propaganda eleitoral em quatro países (Austrália, Canadá, Nova Zelândia, EUA);
- subsídios para as operações atuais partidárias em três países (Canadá, Irlanda, Nova Zelândia); e
- subsídios concedidos para fins específicos: (1) negócios parlamentares, despesas de viagem, funcionamento do escritório do líder da oposição e desenvolvimento de políticas (Reino Unido), e (2) convenções de nomeação (EUA).

O acesso ao financiamento público em todos os países depende de receber um número mínimo de votos.[81] É muito fácil para os partidos menores no Canadá, Irlanda e Reino Unido terem acesso aos fundos públicos, mas um pouco mais difícil na Austrália, Nova Zelândia e EUA. A distribuição dos subsídios ou é de acordo com a proporção de votos, ou em montantes iguais. A Irlanda paga um valor-base para todos os partidos e aloca o resto do subsídio pelo número de votos. Em um sistema considerado extinto após a eleição de 2012, os subsídios do governo corresponderiam a pequenas doações solicitadas pelos candidatos presidenciais nas primárias dos EUA.

A fim de comparar os níveis de subsídios públicos, a tabela 8.1 lista as médias anuais das atribuições individuais, o respectivo montante total por ano e os totais anuais do país por eleitor elegível (tudo em I$).[82] Como os nomes e as finalidades dos subsídios públicos diferem nos seis países, os vários subsídios que são fornecidos foram denominados "subsídio A, B, C".

Tabela 8.1

Níveis de subsídios nas democracias anglófonas

País	Subsídio A	Subsídio B	Subsídio C	Total de subsídios	Subsídio anual per capita (I$)
	Milhões de I$ por ano				
Austrália[83]	40,07	Nenhum	Nenhum	40,07	2,47
Canadá[84]	21,45	29,5	22,41	73,36	2,68

Irlanda[85]	8,5	8,6	Nenhum	14,68	4,17
Nova Zelândia[86]	11,16	2,27	Nenhum	13,47	4,13
Reino Unido[87]	9,86	0,49	2,34	12,69	0,26
EUA[88]	1,04	36,57	42,05	79,66	0,33

Fonte: Dados dos websites da Comissão Eleitoral Australiana, Eleições do Canadá, Comissão de Normas Irlandesas em Cargos Públicos, Comissão Eleitoral do Reino Unido e a Comissão Eleitoral Federal dos EUA.

Os dados mostram que o tamanho de um país afeta significativamente a comparação transnacional. Em uma base por eleitor, não é o Canadá com seu tamanho médio, mas as muito menores Irlanda e Nova Zelândia que são mais generosas com seus partidos.

Parcela da receita dos subsídios públicos

A maior parcela do financiamento público *versus* privado entre os seis países anglófonos é encontrada no Canadá. Enquanto dois estudos constataram que em 2006 e 2008 os quatro maiores partidos receberam em média entre 55% e 70%, respectivamente, de sua renda a partir dos fundos públicos, esses cálculos não levam em conta o valor líquido dos créditos tributários; é provável que o nível global seja significativamente maior.[89] O financiamento público também é alto na Irlanda, e os partidos políticos dependem "fortemente" dele (declaradamente em torno de 70% de suas receitas totais).[90]

Os dados publicados para a Nova Zelândia datam de 1996, quando cerca de 18% da despesa total dos partidos políticos estava coberta pelo "subsídio de transmissão" para permitir que os partidos usassem a publicidade paga.[91] Devido ao direito recentemente introduzido para partidos parlamentares, as parcelas públicas da renda partidária devem ser muito maiores agora.[92]

Como observado anteriormente, o financiamento público direto na Austrália está relacionado com campanhas eleitorais. Isso provavelmente explica a variação na dependência relativa existente, já que em 1996 e 1998 (ambos os quais foram anos eleitorais) era de 35%, enquanto a parcela média da renda principal partidária de fontes públicas em 2002-03 (anos não eleitorais) foi estimada em 17% (incluindo deduções fiscais).[93] Em 2007, a proporção do financiamento público para a receita partidária total era cerca de 25%.[94]

No Reino Unido, adicionando o "Short Money", o "Cranborne Money" e a Policy Development Grant (Subsídio para o Desenvolvimento da Política), equivaleram aos fundos públicos somam 28% das doações privadas recebidas por todos os partidos políticos durante 2012.[95] O sistema do Reino Unido está estruturado de forma diferente da maioria dos outros; enquanto o financiamento público recebido pelo maior partido do governo (os Conservadores) era uma porcentagem insignificante de suas receitas totais de 2012, ele era uma significativa fonte de receita para o seu parceiro de coligação (os Liberais Democratas), enquanto o maior partido da oposição, o Trabalhista, recebeu fundos públicos no valor de quase metade de suas doações privadas (GBP 7.378.958 [I$ 12.050 mil] comparados a GBP 12.036.055 [I$ 19.660 mil]).[96]

Nos EUA, o financiamento público é insignificante. Os dados da Comissão Eleitoral Federal (CEF) mostram que o financiamento privado total levantado em 2012 pelos partidos políticos e os candidatos presidenciais e do Congresso e os Comitês de Ação Política foi cerca de USD 5,8 bilhões. O financiamento público só foi fornecido para as convenções de nomeação dos principais partidos. Esse valor correspondeu a USD 36 milhões, somente 0,6% do montante total arrecadado para o ano.[97]

Implicações de gênero

Embora os países discutidos neste capítulo sejam todos democracias avançadas, eles não são exemplos brilhantes em termos de igualdade de gênero na participação política. Somente a Nova Zelândia cumpre o objetivo de curto prazo fixado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em 1990 de que os países devem ter, pelo menos, 30% de representação feminina no parlamento. A Irlanda e os EUA ainda estão abaixo da média mundial.

Em cinco dos seis países, não há incentivos públicos para promover a igualdade de gênero entre os candidatos, ou incentivos financeiros para encorajar de modo geral a igualdade de gênero dentro dos partidos. Apenas a Irlanda tem uma prescrição legal de que os partidos terão de enfrentar um corte de 50% do seu subsídio público a menos que no mínimo 30% dos candidatos sejam mulheres e pelo menos 30% sejam homens.[98]

Como eleições gerais não foram realizadas na Irlanda desde que esse regulamento entrou em vigor, seu impacto ainda não foi testado.

Além disso, os partidos irlandeses devem aplicar subsídios públicos a uma variedade de fins especificados, que incluem (entre os itens mais gerais) promover a juventude e a participação política das mulheres.[99] Os relatórios apresentados pelos três maiores partidos em 2011 mostram que o Fianna Fail gastou EUR 7.500 (I$ 8.500) com essa finalidade, porém o Fine Gael não gastou mais do que EUR 152 (I$ 170). O Partido Trabalhista parece diferir consideravelmente, uma vez que gastou EUR 61.107 (I$ 69 mil) para promover a participação das mulheres (embora quase três quartos desse total tenha sido gasto em "salários e pensões").[100]

Gastos por partidos políticos e candidatos

Eleger agentes públicos nas democracias modernas exige que os partidos e/ou seus candidatos façam campanhas eleitorais. Às vezes há procedimentos de nomeação caros para selecionar os candidatos dos partidos (especialmente na América do Norte) e os seus líderes (especialmente no Canadá). Os custos de operar sedes partidárias e organizações partidárias locais não podem ser ignorados, porque o financiamento de uma organização de campo permanente com agentes partidários em tempo integral nos níveis centrais e de base tornou-se um grande encargo financeiro em muitos países. No entanto, aos olhos do público, os partidos políticos são (mais ou menos) confinados a organizar atividades de campanha. No geral, os níveis e tendências dos gastos políticos tornaram-se uma questão no discurso público, o que levou à introdução de limites de gastos.

Limites de gastos

A Austrália não tem limites de gastos para partidos ou candidatos. O mesmo é verdadeiro para os EUA, tanto quanto os limites legais estejam em questão. Na sequência da decisão da Suprema Corte dos EUA do caso Buckley *v.* Valeo, de 1976, tem havido um limite voluntário de gastos para os candidatos presidenciais que solicitam subsídios públicos. Nenhum candidato presidencial solicitou subsídios públicos desde 2008, e muitos consideram que essa regra não tem mais qualquer impacto prático. A Irlanda limita gastos de cam-

panha somente por candidatos. O limite por candidato depende do tamanho do círculo eleitoral: três, quatro ou cinco lugares podem estar em jogo. Não há limite sobre gastos de campanha adicionais por partidos políticos. Os outros três países operam limites para campanhas de partido e candidatos.[101] Os limites do Canadá e Irlanda[102] são automaticamente ajustados pela inflação. Como os países e círculos eleitorais diferem em tamanho, os limites legais têm de ser traduzidos em informações comparáveis (ver tabela 8.2).

TABELA 8.2

Limites de gastos para partidos e candidatos (em I$)[103]

	Partido	Candidato	Partido	Candidato
	(máximo)	(médio)	(médio por eleitor na lista)	(médio por eleitor na lista)
EUA	sem limite	sem limite	sem limite	sem limite
Austrália	sem limite	sem limite	sem limite	sem limite
Irlanda	sem limite	39 mil	sem limite	0,53
Canadá	15 milhões	66.400	0,62	0,84
Nova Zelândia	1.930 mil	17 mil	0,63	0,39
Reino Unido	31.850 mil	18.540	0,70	0,26

Essa comparação não leva em conta que os limites de gastos na Nova Zelândia não incluem alguns custos como despesas eleitorais (por exemplo, pesquisa de opinião, viagem, honorários de consultores etc.).[104] Enquanto os limites de gastos partidários no Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido são bastante semelhantes, os limites do círculo eleitoral divergem consideravelmente; o Reino Unido marca o limite mais baixo e o Canadá o limite superior. Isso pode ser devido ao fato de que a densidade da população é muito maior no Reino Unido do que no Canadá (em média, bem como no que diz respeito ao tamanho das circunscrições rurais).

Gastos reais

Tradicionalmente, as culturas políticas da América do Norte são orientadas para a campanha, e isso geralmente é verdade também para a Austrália, Nova

Zelândia, Irlanda e Reino Unido. Como consequência, os partidos são muito mais ativos publicamente durante períodos de campanha, e o termo finanças políticas é frequentemente substituído por fundos de campanha — ou seja, o dinheiro gasto para influenciar o resultado de uma eleição. Isto implica que a maior parte do dinheiro que os partidos políticos gastam é usado para pagar campanhas?

Tipos de gasos

No sistema presidencial dos EUA, os partidos políticos são quase exclusivamente máquinas de campanha, enquanto nos outros cinco países — devido ao seu sistema de governo parlamentar — os partidos têm outros papéis importantes, por exemplo, na determinação da política partidária. As campanhas norte-americanas são executadas predominantemente por candidatos e seus comitês específicos, que dependem fortemente de publicidade em mídia paga para atingir o público votante. Nas eleições presidenciais de 2012, estima-se que mais de 55% dos gastos totais de campanha foram para atividades de mídia.[105] Na Austrália, a propaganda na TV comercial também é uma forte pressão sobre os orçamentos políticos.

Nos outros quatro países, os gastos com publicidade comercial é muito menor devido à transmissão gratuita ou subsidiada (no Reino Unido, TV paga e publicidade de rádio pelos partidos ou candidatos foram banidos). O uso de diferentes meios de comunicação difere ao longo do tempo: jornais e rádio estão perdendo importância e a TV está estagnada, enquanto a internet está em ascensão.[106]

Em todos os seis países, os partidos políticos dirigem sedes permanentes federais/nacionais. A separação entre gastos de rotina e de campanha nem sempre coincide com a impressão do público. Somente nos EUA as campanhas dominam os gastos políticos totais, mas elas também são comparativamente preponderantes na Austrália. No Reino Unido, os gastos de rotina pelos escritórios centrais, que também sustentam uma organização permanente na maioria dos anos, superam suas despesas de campanha. No Canadá, Irlanda e Nova Zelândia, as sedes partidárias intensificaram suas atividades de rotina nas últimas décadas e mudaram os seus orçamentos nesse sentido.[107] Os custos de funcionamento das estruturas institucionais tornaram-se um

pesado encargo para os cofres partidários que não pode mais ser coberto pelas sobras dos fundos de campanha, e os partidos em todos os três países agora recebem fundos públicos para gastos de rotina.

No Canadá e na Irlanda, vencimentos, salários e benefícios compreendem cerca de um terço do orçamento anual das sedes partidárias; no Reino Unido eles compõem entre metade e dois terços.[108] Organizações permanentes também gastam quantias consideráveis em escritórios: aluguel e energia, máquinas e equipamentos, artigos de papelaria e custos de comunicação (e-mail, telefone). Enquanto o quadro de pessoal local é temporário nos EUA (e está em declínio no Reino Unido), os partidos em todas as democracias anglófonas têm aumentado o quadro de pessoal de suas sedes partidárias.[109] Em comparação com os itens mencionados até agora, as despesas de pesquisa (grupos de votação e de foco) e experiência profissional (advogados, auditores e consultores) são menores. Ainda assim, regimes regulatórios e tecnologia de campanha cada vez mais avançados provavelmente farão com que tais despesas aumentem.

Níveis de gastos

Fascinados por valores crescentes e pelos milhões (e mais recentemente até bilhões) de dólares gastos na política, muitos observadores dos EUA sentiram que os gastos políticos em seu país estão crescendo extraordinariamente rápido.[110] Ainda assim, se o aumento na população em idade de voto, os preços ao consumidor e os rendimentos médios durante os últimos 60 anos[111] forem levados em conta, o aumento nos gastos políticos é significativamente mais modesto do que os observadores têm admitido.

Para os anos de eleições presidenciais dos EUA de 1972, 1980, 1988 e 1992 (ajustado ao PIB),[112] a despesa total *per capita* para todos os candidatos federais (isto é, presidente, Câmara e Senado) foi de USD 3,23-3,28.[113] A tabela 8.3 detalha os gastos nas últimas quatro eleições presidenciais. Ela mostra que os gastos *per capita* ajustados ao PIB subiram quase um terço de 2000 a 2012. No entanto, o gasto nessas últimas quatro eleições, tendo em conta as mudanças no tamanho da população e do PIB, não foi muito maior em 2012 do que foi em 1972.

TABELA 8.3

Gastos de campanha nas eleições federais dos EUA desde 2000

Ano	Gasto total em nome de todos os candidatos federais	População em idade de voto	Gastos nominais per capita (USD/ I$)	Gastos per capita ajustados ao PIB (USD/I$)
2000	3,812 bilhões	214,0 milhões	17,81	2,64
2004	4,273 bilhões	222,0 milhões	19,25	2,81
2008	4,869 bilhões	213,4 milhões	22,82	3,33
2012	5,765 bilhões	240,9 milhões	23,93	3,49

Fonte: Dados da Comissão Eleitoral Federal (CEF) dos EUA.

Em 1972, os partidos federais canadenses gastaram CAD 1,01 (I$ 0,90) por cidadão; o principal especialista em finanças políticas no Canadá na época alegou que essa "pode muito bem ter sido a mais cara ... eleição na história".[114] No entanto, em 1984, os mesmos concorrentes gastaram CAD 2,36 (I$ 2,09) por cidadão.[115] Um conjunto diferente de candidatos no mesmo país (agora incluindo o Partido Reformista e o BQ) gastou CAD 1,84 (I$ 1,63) per capita em 1993 e CAD 1,71 (I$ 1,52) em 1997.

Os escritórios centrais dos três principais partidos no Reino Unido gastaram GBP 0,34 (I$ 0,56) por cidadão em 1974 (um ano com duas eleições gerais) bem como em 1983 e 1992 (que tiveram apenas uma eleição geral cada um). No entanto, para o ano eleitoral de 1997, o gasto per capita foi de GBP 0,44 (I$ 0,72).[116] Os desenvolvimentos em eleições recentes são ainda mais interessantes. Em termos nominais, os gastos por todos os partidos aumentaram de cerca de GBP 25 milhões (I$ 41 milhões) em 2001 para mais de GBP 40 milhões (I$ 65 milhões) em 2005, apenas para cair para cerca de GBP 30 milhões (I$ 49 milhões) em 2010.[117]

Que conclusões podem ser tiradas a partir desses dados? Pode haver uma farra de gastos com os partidos e/ou candidatos. No entanto, a avaliação empírica suporta dois pontos principais: não há tendência de aumento linear, e o perigo perde muito de seu caráter alarmante se os indicadores de crescimento econômicos forem levados em conta.

Também vale a pena considerar se os partidos e os candidatos gastariam tanto se os fundos não fossem acessíveis. Assim, o próprio modelo do partido político pode estar no centro do problema, em vez de os gastos políticos que atraem tanto a atenção do público. A fim de parar a farra de gastos que

estimula notoriamente as finanças políticas (uma "corrida armamentista"), reformadores podem ter de visar o controle do fluxo de dinheiro para os cofres de campanha.

Um estudo recente concluiu que a Irlanda e o Canadá estavam ligeiramente à frente dos EUA em termos de gastos, com a Austrália e o Reino Unido em um nível muito mais baixo.[118] No entanto, as seis democracias anglófonas todas variaram na metade inferior das 18 nações estudadas e foram definitivamente ultrapassadas em gastos políticos pela França, Alemanha, Suécia, Japão, México e Israel.[119]

Aplicação da regulamentação do financiamento político

Todos os sistemas regulatórios das democracias anglófonas estabelecidas exigem alguma transparência dos fundos políticos (relatórios pelos partidos e candidatos mais divulgação de dadores específicos). Eles também estipulam uma variedade de proibições e limites e prescrevem sanções em caso de não cumprimento. A aplicação de regras de financiamento político é de competência de agências de monitoramento e várias outras instituições públicas.

Agências de monitoramento

Em três dos seis países, o órgão que organiza as eleições é igualmente responsável pelo recolhimento e monitoramento dos relatórios de financiamento: a Comissão Eleitoral Australiana (CEA), o Diretor-Geral das Eleições no Canadá (Eleições Canadá) e a Comissão Eleitoral na Nova Zelândia (Cenz). Nos três outros países, uma instituição separada tem jurisdição sobre o financiamento dos partidos (e candidatos), mas não é responsável por organizar eleições: as Normas da Comissão de Cargos Públicos na Irlanda, a Comissão Eleitoral no Reino Unido (Ceru) e o CEF nos Estados Unidos.[120]

As agências encarregadas de recolher os relatórios financeiros geralmente têm jurisdição limitada para conduzir investigações aprofundadas e emitir sanções relacionadas com a violação das leis de finanças (embora o mandato da Ceru tenha sido ampliado de forma significativa desde 2009). Em todos os países estudados aqui, elas podem inspecionar, analisar, investigar, fazer

perguntas e exigir informações complementares, explicação e documentação. Algumas delas podem ainda prescrever formatos e emitir pareceres de consultoria (que detalham as regras específicas). No entanto, quando a agência encarregada dos relatórios financeiros suspeita que uma violação (criminosa) de um regulamento tenha ocorrido, o caso e as evidências comprovativas devem ser entregues à polícia ou enviados aos oficiais de acusação ou ao procurador-geral (Departamento de Justiça). Esse é o caso no Canadá e nos EUA, por exemplo, onde o comissário das Eleições do Canadá ou o CEF têm jurisdição exclusiva sobre a aplicação civil, e na Irlanda e no Reino Unido, onde os poderes de supervisão e auditoria são detalhados.

Em relação a seus mandatos para investigar, fiscalizar e sancionar as leis de financiamento político, uma ordem de posição provisória do impacto real das agências de monitoramento colocaria o Canadá muito no topo, os EUA na sequência, Austrália e Reino Unido no meio, e Irlanda e Nova Zelândia no final. Após a eleição de 2005 na Nova Zelândia, o Cens relatou 17 infrações potenciais (incluindo infrações de finanças de campanha) à polícia, que não deu prosseguimento a qualquer dos casos.[121] Na outra extremidade do *continuum*, Eleições Canadá é descrito como excessivamente poderoso e uma "força destruidora" em comparação com os partidos políticos. Isso levou alguns a fazer a Eleições Canadá a antiga pergunta: "quem guardará os guardiões?".[122]

Requisitos de relatório

A ideia básica da transparência financeira é bastante simples: partidos políticos e candidatos apresentam relatórios periódicos a uma autoridade pública, e o acesso público a tais relatórios informa todos os eleitores sobre o financiamento da competição política. Na prática, as regras são bastante diversificadas e o mundo "das unidades declarantes" varia entre os países anglófonos. Uma revisão da regulamentação do financiamento político não identifica facilmente quais são os grupos ou indivíduos que são obrigados a apresentar relatórios financeiros (chamados de "unidades declarantes" nesta seção), o que cria desafios em termos de supervisão.

A legislação na Irlanda se refere simplesmente a partidos e candidatos. A Lei de Eleições do Canadá menciona partidos políticos (registrados), associações eleitorais, candidatos parlamentares, concorrentes à nomeação e can-

didatos da liderança. Na Austrália, os partidos federais e estaduais, entidades associadas e doadores a partidos e candidatos estão sujeitos à obrigação de fazer relatórios de financiamento. No entanto, a "definição de entidades associadas não é ampla o suficiente para englobar todas as atividades e organizações que financiam efetivamente a competição político-partidária".[123] Além disso, terceiros que incorram em gastos políticos são obrigados a apresentar relatórios financeiros para a agência de monitoramento apropriada na Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido. Nos EUA, enquanto terceiros têm que se registrar como CAPs, existe agora uma gama confusa de tipos de CAP já que todos têm diferentes requisitos de relatório e instituições de supervisão responsáveis.[124]

Em todos os seis países, partidos e candidatos são obrigados a fornecer relatórios de financiamento. Na Austrália, não existem formatos específicos de relatórios de finanças de campanha, enquanto relatórios mensais são obrigatórios durante anos eleitorais dos EUA. Relatórios anuais por partidos políticos na Irlanda e Nova Zelândia ("declarações de doação") não cobrem as despesas, apenas as receitas; além disso, os gastos de rotina pelos partidos políticos não estão abertos ao exame público. Somente a lei britânica exige explicitamente relatórios sobre empréstimos adquiridos pelos partidos ou candidatos, enquanto nenhum dos outros cinco países exige que os partidos ou candidatos apresentem saldos anuais de dívidas e ativos.[125] Os relatórios financeiros em todos os países analisados neste capítulo estão permanentemente disponíveis nos websites das instituições de supervisão.[126]

Requisitos de divulgação

A divulgação reduz o potencial de trocas clandestinas entre interesses econômicos e políticos.[127] Todos os seis países exigem a divulgação de doadores políticos ao público por meio de uma Declaração de Doadores que deve ser apresentada à agência de monitoramento regularmente após uma eleição ou (em alguns casos) dentro de um determinado período de tempo após o recebimento.

> [...] todos os seis países (anglófonos) têm limiares de relatório para proteger a privacidade dos pequenos doadores e reduzir os encargos administrativos daqueles obrigados a declarar.

No entanto, todos os seis países têm limiares de relatório para proteger a privacidade dos pequenos doadores e reduzir os encargos administrativos daqueles obrigados a declarar. Três países (Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido) têm baixos limiares para a divulgação de doações a candidatos e limiares mais elevados para doações a partidos. Austrália, Canadá e EUA não fazem essa distinção. Os limiares mais altos (e assim o menor nível de transparência) se aplicam aos partidos na Nova Zelândia (NZD 15 mil, I$ 10 mil), Austrália (AUD 11.900, I$ 9.200) e Reino Unido (GBP 5.000, I$ 8.200). Os menores limiares são no Canadá (CAD 200, I$ 180) e nos EUA (USD 200). O limiar para doações partidárias na Irlanda — EUR 5.079 (I$ 5.800) — está em uma posição intermediária, mas ainda assim é muito maior do que na América do Norte.

Como a lei australiana permite que os partidos operem organizações de fachada que coletam doações, a divulgação não é eficaz.[128] O tempo da divulgação também é um problema. Os partidos políticos fazem a divulgação apenas anualmente, e, em seguida, os relatórios são publicados sete meses após o fim do exercício financeiro correspondente; candidatos e terceiros declaram somente após cada eleição.[129] Transparência também falta na Irlanda, já que os montantes e o número de doadores declarados não explicam os níveis atuais da receita partidária.[130] Na Nova Zelândia, a verdadeira identidade de um doador pode ser escondida de várias formas (organizações de fachada, doadores "simulados" ou "sem identidade"). Além disso, o montante médio relatado de doações anônimas triplicou entre 1996 e 2002.[131] Nos EUA, devido ao agrupamento, doadores corporativos e SuperCAPs, nem o doador original nem o impacto final das doações políticas podem ser avaliados sem uma investigação mais aprofundada pela mídia ou grupos da sociedade civil. Entre as democracias anglófonas estabelecidas, apenas o Canadá parece desfrutar de uma divulgação confiável do financiamento político, enquanto o Reino Unido está se aproximando desse limiar.

Exame e aplicação

Em seus websites, a CEA, a Ceru e o CEF fornecem informações detalhadas sobre os casos após as investigações terem sido concluídas, enquanto a agência de monitoramento no Canadá não oferece informações sobre suas

investigações. A Comissão de Normas Irlandesas em Cargos Públicos revelam que as investigações que realiza dizem respeito a incidentes com conselhos municipais e regionais, e nenhum caso relacionado com a política nacional vem sendo investigado.[132] A Comissão Eleitoral na Nova Zelândia não realiza investigações — passa os casos à polícia e apenas retornaria a ele se o caso fosse levado ao tribunal.

Em todos os seis países, multas pecuniárias maiores e prisão são determinadas por uma decisão judicial, que por sua vez precisa ser exigida pelas agências de acusação que levam o caso ao tribunal. A legislação dos EUA exige que o réu atue "deliberada e conscientemente", o que implica que o promotor tenha que provar ambos os aspectos. As medidas de aplicação no Canadá alegadamente aumentaram após terem sido feitas emendas à legislação em vigor em 2003 e 2006.[133]

Resumindo a situação de investigação, na Austrália e na Nova Zelândia a aplicação não afeta significativamente o fluxo real de fundos devido às brechas nas regras. Em 2005 na Nova Zelândia, os dois principais partidos ultrapassaram os limites de gastos estatutários sem serem sancionados.[134] Os EUA não exigem mais do que a aplicação formal das regras que são restritas pela "liberdade de expressão". Na Irlanda, o órgão de monitoramento demonstrou uma grande negligência em relação a todas as doações "peixe grande".[135] Só Canadá e Reino Unido produziam algum impacto sobre o financiamento político real. A Ceru assumiu recentemente esse mandato e ainda está à procura de um modelo a seguir, enquanto alguns afirmam que o partido Eleições Canadá (Elections Canada) tem continuamente estendido (e possivelmente até mesmo ultrapassado) suas tarefas de monitoramento e mandato de supervisão.[136]

Embora à primeira vista a legislação nos países anglófonos forneça "uma gama ampla e flexível de sanções",[137] essas sanções não são sempre proporcionais e eficazes. Em alguns casos, as multas são extremamente baixas (AUD 1.000 [I$ 760] para algumas violações na Austrália) ou excepcionalmente altas (até NZD 100 mil [I$ 69 mil] na Nova Zelândia). Embora todas as democracias anglófonas de uma forma ou de outra forneçam financiamento público direto, em nenhum lugar a retenção da concessão (ou uma parte dela) foi instituída como uma sanção que pode ser aplicada pelas agências de monitoramento.[138] Assim, não há nenhuma maneira prática para ameaçar os infratores para que se adequem às regras.

Embora à primeira vista a legislação nos países anglófonos forneça "uma gama ampla e flexível de sanções", essas sanções não são sempre proporcionais e eficazes.

Informações de dois países indicam que, na prática, as agências lidam com violações de outras formas. Além das penas pecuniárias fixas e variáveis, a Ceru pode emitir avisos de conformidade, restauração ou interrupção para garantir o cumprimento da lei. A Comissão poderá igualmente estabelecer um compromisso de execução com o agressor.[139] Nos EUA, esse último procedimento é chamado de "acordo de conciliação". No caso da "jovem" Ceru, esse pode ser um instrumento produtivo para ajudar a melhorar o cumprimento das regras. Nos EUA, nem o cumprimento integral de regras insuficientes melhorará o papel questionável do dinheiro na política do país.

O papel da sociedade civil e dos meios de comunicação

Todas as regulamentações do financiamento político foram emolduradas pela interação entre a mídia, legisladores e tribunais. A mídia relata sobre vários escândalos que envolvem dinheiro na política e exige medidas legislativas para acabar com esses abusos (por exemplo, caros reembolsos para MPs no Reino Unido). Os legisladores respondem — por vezes com relutância, por vezes com legislação simbólica. Quanto mais poderosas são as novas regras, maior é a probabilidade de serem contestadas em tribunal. Quanto menos exigentes são as novas regras, maior é a probabilidade de haver outro escândalo no futuro próximo. De qualquer forma, por um lado, as regras devem ser adaptadas às decisões judiciais e, por outro, devem combater o escândalo mais recente. A melhoria real da situação exigirá (1) que os políticos modifiquem sua conduta e (2) a estrita, mas sutil, execução do enquadramento jurídico. Tesoureiros de partidos, autoridades e grandes doadores nem sempre estão propensos a seguir apelos morais. Em vez disso, eles são mais suscetíveis de agir como cidadãos cumpridores da lei, e onde há brechas, a história tem mostrado que muitas vezes são tentados a usá-las.

A maior demanda por regulamentação legal substancial das finanças políticas vem da sociedade civil (o público democrático) e seus agentes, grupos de ativistas e mídia. A luta contra a corrupção começa em casa; uma arena potencial é o financiamento da política. A chamada para todos os que que-

rem defender sua democracia é: observar os desenvolvimentos neste campo e transformar os protestos da mídia em propostas políticas que visem em primeiro lugar aumentar a transparência do financiamento e aprimorar as regulamentações, conforme exigido. As histórias na mídia que focam o mau comportamento dos indivíduos irão aliviar temporariamente a pressão política, mas não irão influenciar o comportamento futuro enquanto as regras não são aprimoradas. Sem regras aperfeiçoadas, a mídia pode se satisfazer com renúncias sempre que tem sido capaz de "pegar" os casos de mau comportamento (moral ou legal), mas novos políticos tentarão escapar com os métodos testados e comprovados de práticas indevidas. A cooperação entre a mídia, sociedade civil e legisladores é necessária para transformar o momento criado pelo escândalo em melhores regras para trazer o progresso via um conjunto melhorado de regras sobre o uso de dinheiro na política.

Conclusões

Características comuns

Embora as democracias anglófonas estabelecidas tenham diferentes sistemas regulatórios, algumas características comuns podem ser identificadas. Em primeiro lugar, cada uma tem uma única agência independente com a responsabilidade de recolher, arquivar, revisar, verificar e publicar todos os relatórios de financiamento produzidos pelos participantes no processo de campanha. Em metade dos países essa agência de monitoramento é o órgão de gestão eleitoral (EMB), enquanto os outros atribuam jurisdição sobre o financiamento político a um órgão diferente. Em segundo lugar, cada país tem uma multiplicidade de unidades declarantes que supostamente devem divulgar os recursos captados e/ou gastos a fim de influenciar o resultado das eleições. Em cinco dos seis países, as obrigações de relatório se estendem a partidos, candidatos e vários outros grupos que se envolvem nas eleições. Apenas um país (Irlanda) restringe essa obrigação aos partidos e candidatos. Em terceiro lugar, a legislação (mais ou menos) visa a transparência dos fundos políticos gastos em campanhas ou para outros fins partidários. No entanto, existem limites diferentes para a divulgação da identidade de um doador e do montante total de suas doações.

Questões de consideração adicional

Publicidade de terceiros

O desafio geral da publicidade de terceiros foi resolvido de três maneiras diferentes. Em primeiro lugar, Austrália e EUA optaram pela transparência, que depende do monitoramento por parte dos atores da mídia e da sociedade civil. Ainda assim, a informação aberta ao exame público pode minimizar o problema da influência indevida sobre o processo político. Em segundo lugar, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido estabeleceram limites estatutários e obrigações de relatório para atividades de terceiros. A agência de monitoramento, portanto, deve assegurar que os limites legais são cumpridos. É importante estudar as tendências na atividade de terceiros para avaliar se elas exigem medidas legislativas. Em terceiro lugar, a Irlanda tem limites de gastos para candidatos, mas negligencia os gastos partidários e a publicidade de terceiros, o que criou duas brechas regulatórias. Os legisladores (e a mídia) devem estar atentos a qualquer mudança da atividade de publicidade dos candidatos aos partidos, ou de atores políticos para interesses por dinheiro durante períodos de campanha.

Proibições e limites

Apenas o Canadá e os EUA proíbem todas as contribuições "perigosas". No entanto, Os advogados dos EUA criaram maneiras de contornar essas restrições gerais. A Irlanda e o Reino Unido são mais liberais em termos de quem pode doar. A Austrália e a Nova Zelândia parecem ser os mais *laissez-faire*. Considerando que o Canadá, EUA e Irlanda toleram apenas contribuições anônimas de pequenas quantidades, o Reino Unido e a Nova Zelândia são mais tolerantes e têm limiares mais elevados. O limiar bastante elevado para doações anônimas na Austrália é quase indiferente a este respeito.

EUA e Austrália não têm limites de gastos obrigatórios. Entre os países que limitam os gastos políticos, duas brechas se destacam. Em primeiro lugar, a Irlanda limita somente os gastos por candidatos (não gastos por partidos ou "terceiros"). Em segundo lugar, Austrália, Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido não têm levado em consideração a probabilidade de que as despesas incorridas pelos concorrentes para nomeação como um candidato do partido

podem ser um elemento relevante dos gastos políticos. Tais despesas exigem pelo menos o relatório à agência de monitoramento, e possivelmente limites de gastos específicos.

Financiamento privado

Entre as fontes de financiamento privado para partidos, a maioria das democracias anglófonas, com a exceção do Canadá, demonstra um padrão mais tradicional. A maioria dos partidos ainda depende de grandes doadores. Apenas alguns partidos têm sido capazes de solicitar apoio financeiro a partir das bases. Embora o pagamento de anuidades seja frequentemente visto como uma importante fonte de financiamento para partidos políticos, o pagamento de anuidades não representa uma parcela significativa das receitas políticas em nenhuma das democracias anglófonas. Pequenas doações individuais fornecem quantidades consideráveis de renda política somente nos EUA e no Canadá. Nos outros quatro países, os partidos (e candidatos) dependem fortemente de grandes doações de sindicatos, de doadores empresariais e indivíduos ricos, e (mais raramente) de fontes estrangeiras.

Financiamento público

De uma forma ou de outra, todos os seis países oferecem subsídios públicos aos partidos políticos. Quase metade dos subsídios (seis dos 13) está disponível para propaganda eleitoral, e três dos 13 destinam-se a apoiar as operações em curso dos partidos. O restante é destinado para fins específicos. Apenas a Irlanda exige que as partidos subsidiados promovam igualdade de gênero. Em geral, o acesso a esses fundos e sua distribuição são justos. Calculadas por eleitor registrado, as médias anuais de subsídios totais são bastante baixas nos EUA e no Reino Unido. Os subsídios da Irlanda são excepcionalmente generosos, enquanto no restante dos países os subsídios se situam no meio.

Os EUA se destacam como a única democracia que estipula o justo acesso de todos os concorrentes ao rádio e à TV, mas não oferece tempo de transmissão nem gratuito nem subsidiado aos partidos ou candidatos. Os outros cinco países têm tentado melhorar o acesso aos meios de comunicação eletrônicos, quer por meio da atribuição de tempo livre ou subsidiado. Apenas

metade dos países estudados possui disposições correspondentes e benefícios fiscais para proporcionar incentivos para captadores de recursos ou doadores para aumentar a participação financeira individual dos cidadãos no processo eleitoral. Tais programas encorajam os partidos a aumentar as receitas a partir de diferentes fontes,[140] o que é um complemento importante para as proibições e os limites.

A extensão e o volume desses incentivos de benefícios fiscais não são comparáveis, o que realça a grande diferença entre os dois sistemas do norte da América. No Canadá, os incentivos públicos para contribuições políticas individuais são bastante significativos. Nos EUA eles são apenas de menor importância (e só se aplicam aos candidatos nas primárias presidenciais). O mesmo é verdadeiro para subsídios públicos diretos, embora a diferença entre os dois países vá diminuir um pouco conforme o subsídio trimestral para os partidos canadenses seja extinto.

Gastos políticos

As campanhas são uma importante fonte de despesas partidárias. No entanto, somente nos EUA (e possivelmente na Austrália) essa despesa é ainda dominante. Nos outras quatro democracias, os gastos de rotina com sedes partidárias permanentes (e, ocasionalmente, escritórios partidários) têm aumentado ao longo do tempo; despesas de pessoal e de escritório compreendem pelo menos metade do orçamento anual de muitos partidos. Por conseguinte, a ênfase em limitar os gastos de campanha (que é mais visível para os reguladores preocupados com o aumento dos gastos políticos) não aborda sua categoria mais importante de gastos políticos. A verificação cruzada com os níveis de gastos em todo o mundo apoia essa teoria. As democracias anglófonas gastam moderadamente no partido e em candidatos políticos em relação a muitas outras nações.

Processos de monitoramento

Todas as agências de monitoramento têm jurisdição limitada para impor sanções em caso de não cumprimento com as regras de financiamento político. Para violações graves, o caso e elementos de prova devem ser encaminhados para as autoridades de acusação. Em todas as democracias anglófonas, a trans-

parência dos fundos políticos (relatórios pelos partidos e candidatos mais divulgação de dadores específicos) é limitada: Canadá e EUA carecem de relatórios consolidados e divulgam valores ainda menores, enterrando assim as informações relevantes para a maior parte dos detalhes. Austrália, Irlanda e Nova Zelândia não informam detalhes sobre os gastos, e a divulgação de doadores é incompleta. O Reino Unido faz relatórios sobre os partidos nacionais e locais em separado, e sobre os empréstimos somente após abuso bruto ter sido revelado. Nenhum desses países exige relatórios sistemáticos sobre dívidas e ativos de partidos políticos, o que substanciaria verificações cruzadas externas. Quando a divulgação é imposta de forma eficaz (Canadá, EUA, Reino Unido), o exame externo pela mídia e grupos da sociedade civil exige considerável esforço adicional. Nos outros três países, tais esforços não parecem promissores devido à legislação imperfeita. A impressão geral é de que as regras precisam ser melhoradas antes que valha a pena discutir a eficiência da execução.

Recomendações

As oportunidades para a reforma significativa dos sistemas regulatórios na América do Norte são limitadas. O regime de finanças políticas canadense já abrange todos os aspectos teoricamente disponíveis: proibições práticas, gastos e limites de contribuição realistas, subsídios públicos para substituir fontes perigosas de fundos políticos, e incentivos fiscais para atrair os cidadãos a doar uma pequena parcela de sua (acima da média) renda pessoal para fazer a democracia funcionar. Por fim, uma agência independente é responsável por (e habilitada a) implementar e monitorar as regras (de financiamento e outras) do processo eleitoral.

O caso dos EUA é similar em alguns aspectos, mas demonstra brechas práticas importantes e restrições constitucionais. Considerando o enquadramento político e jurídico para a reforma eleitoral nos EUA, as reformas provavelmente não terão muito impacto. Desde a década de 1970, o processo de reforma nesse país foi executado em ciclos: acadêmicos, mídia e opinião pública identificam os principais problemas relacionados com dinheiro na política, a maioria deles centenas de milhões (agora bilhões) de dólares gastos para fins de campanha. Alguns políticos exigem reforma, enquanto outros desenvolvem propostas legislativas. No devido tempo, uma parte da legisla-

ção de reforma passa por meio do processo legislativo pesado e eventualmente é promulgada, como a Lei de Campanha para Eleições Federais ou a Reforma de Campanha Bipartidária. Imediatamente após a nova lei ter entrado em vigor, grupos ou indivíduos que representam interesses do dinheiro iniciaram ações legais, e, finalmente, a Suprema Corte derrubou partes da nova lei e defende outras, como em Buckley *v.* Valeo, União dos Cidadãos *v.* CEF e McCutcheon *v.* CEF. Profissionais das finanças políticas encontram formas de continuar seu fluxo específico de dinheiro no processo eleitoral, e seus adversários acompanham a nova prática, como aconteceu com CAPs, dinheiro indireto, grupos 501(c), grupos 527, despesas independentes e SuperCAPs.[141] Em pouco tempo os acadêmicos, a mídia e o público em geral sentem que sua intenção original de limpar o processo político e parar o aumento dos gastos políticos não tem sido atendida corretamente, o que começa um novo ciclo de legislação, litígios e brechas.

Um olhar estrangeiro dificilmente resistiria à impressão de que os procedimentos mudaram e novos atores entraram no processo, mas o fluxo de interesse financeiro não sofreu alterações significativas. O defensor de reformas bem-intencionado pode se surpreender que o fluxo de fundos para os cofres dos partidos, candidatos e "terceiros" está continuamente se aproximando de novos picos, e que políticos e grupos de *lobby* não hesitam em colocar esse dinheiro para trabalhar. Os legisladores norte-americanos devem considerar que a total transparência do financiamento político exige que todos os gastos politicamente relevantes (incluindo gastos pelos chamados comitês 527 ou "de caridade") sejam concentrados na mesma agência, a CEF.

O potencial para a verdadeira reforma é sufocado por dois fatores principais. Em primeiro lugar, a separação de poderes nos EUA separa os partidos políticos de seus candidatos presidenciais e do congresso (uma herança política dos "pais fundadores"). Em segundo lugar, a Suprema Corte recentemente ampliou a proteção da liberdade de expressão ao abrigo da Primeira Emenda para incluir corporações e dinheiro, não apenas pessoas e palavras. Duas propostas de reforma moderadas incluiriam (1) regras mais rigorosas de divulgação para os grupos 501/527 (politicamente ativos) e SuperCAPs e (2) medidas para "manter a justa liberdade de expressão" tirando a "ficção" das "despesas independentes".[142]

A situação regulamentar é bastante diferente na Europa Ocidental e na Oceania. Na Austrália há "um sentimento generalizado e multipartidário de

que (...) o financiamento político precisa de uma reforma significativa".[143] Se o país não pode levar a mais proibições ou limites de gastos, ele deve considerar melhorar a transparência das doações políticas e os gastos.[144] Um analista tem incentivado os legisladores australianos "a criar limites razoáveis e justificá-los equilibrando valores como a integridade e a igualdade política com liberdade e a necessidade de campanhas significativamente dotadas de recursos".[145] A divulgação da identidade de doadores — e declaração consolidada das receitas e despesas de todos os partidos que recebem subsídios públicos[146] — seria um pequeno preço a pagar para a autonomia de gastos e apoio público para os altos custos de publicidade de campanha. Essas recomendações são apoiadas pelo Livro Verde de 2008,[147] que criticou o fato de que "as entidades associadas não são devidamente definidas" e a facilidade com que as doações podem ser "escondidas" por meio de "fundos, *trusts*, entidades associadas ou outros terceiros".[148]

O maior problema na *Nova Zelândia* parece ser a falta de transparência dos fundos políticos. Pontos de corte menores para doações anônimas, e para a divulgação das identidades de doadores, seriam melhorias importantes. Além disso, um incentivo fiscal para pequenas doações pode alterar o equilíbrio entre contribuições grandes e pequenas e assegurar que os partidos sejam orientados para as bases.

Na Europa Ocidental, melhorias recentes pela Lei dos Partidos Políticos e das Eleições de 2009 (LPPE) deixa menos a ser elaborado no Reino Unido do que os maus passos dados na Irlanda. Em 2011, um total de 14 partidos irlandeses divulgaram doações que totalizaram EUR 30.997 (I$ 35 mil) enquanto todos os MPs, senadores e membros do Parlamento Europeu em conjunto divulgaram doações de EUR 378.920 (I$ 429 mil) — que está entre os mais baixos montantes desde que os registros têm sido mantidos —, sugerindo que muitas doações não foram divulgadas.[149] Duas outras áreas de melhoria se destacam. Em primeiro lugar, enquanto os gastos de campanha sejam limitados para candidatos, existem duas grandes saídas para despesas sem limites: gastos de campanha partidária e publicidade por terceiros. Por conseguinte, fechar qualquer uma dessas brechas provaria a intenção dos legisladores de serem sérios acerca de limites. Em segundo lugar, ainda que os partidos apresentem prova de como eles gastaram o subsídio público, o restante de suas despesas (que são financiadas por contribuições privadas) é mantido em sigilo. A transparência (de despesas, para não mencionar a receita) exigiria uma informação mais completa.

A questão mais urgente das finanças políticas que surgiu no Reino Unido recentemente é a utilização de empréstimos como fachada para grandes doações.[150] Esse problema foi abordado pela Lei da Administração Eleitoral de 2006.[151] Uma possível melhoria seria a de consolidar a declaração pelos partidos nacionais e suas associações locais, isto é, tornar os escritórios centrais responsáveis por todos os relatórios que são arquivados pelas associações locais que operam sob a mesma legenda partidária (isso é atualmente exigido para relatórios de doação e empréstimo, mas não para as prestações de contas anuais partidárias).[152] Além disso, o nível moderado de subsídios públicos indica que os reformadores não têm dado a devida atenção à questão das alternativas de financiamento.[153] Simplesmente estipular limites de despesas e exigir a divulgação ignora a necessidade de disponibilizar fundos suficientes para atividades partidárias. Sob o atual conjunto de regras, a próxima crise está para estourar em um futuro próximo.[154] Espera-se que seja resolvida tão rápida quanto o foi a "crise dos empréstimos". A eficácia da Ceru, a quem foram dados poderes reforçados por meio da LPPE em 2009, ainda está em aberto.

Os legisladores (e os atores da sociedade civil) devem examinar brechas existentes e decidir se a ação legislativa pode ser aconselhável. Em caso afirmativo, os atores da sociedade civil devem preparar suas demandas e propostas bem antes do próximo escândalo das finanças políticas, que irá oferecer uma oportunidade para melhorar as regras.

Em todo o universo democrático, regras mal construídas (ou mal implementadas) de concorrência democrática criam brechas planejadas ou imprevistas, por meio das quais o dinheiro pode sobrepor o princípio de "uma pessoa, um voto" e assim obstruir um jogo nivelado e minar a imparcialidade das eleições.

Após décadas de experiência com regulamentação do financiamento político, dois acadêmicos, que também eram profissionais em seus países, Khayyam Z. Paltiel do Canadá e Colin A. Hughes da Austrália, formularam os seguintes pontos sobre os componentes fundamentais de uma regulação eficaz:

> (...) um sistema de financiamento público, divulgação completa e uma agência de execução apoiada por sanções legais são essenciais para o sucesso de um programa de reforma. O financiamento público pode ser por meio de alocações do fundo de receita consolidada, créditos fiscais ou correspondência

de fundos ou uma combinação destes. A divulgação requer relatórios sistemáticos, auditoria, acesso público aos registros e publicidade, tudo isso apoiado por uma condição de que as corporações, sindicatos e outros grupos sejam obrigados a publicar em seus relatórios anuais aos acionistas e membros os montantes contribuídos para partidos, candidatos e outros fins políticos. A aplicação exige um Comissário, Secretário ou Comissão fortes e dotados de poderes legais suficientes para supervisionar, verificar, investigar e se necessário instituir procedimentos legais. Um sistema com menos do que isso é uma fórmula para o fracasso.[155]

Os componentes essenciais para um sistema de financiamento eleitoral sem o qual o sistema deve ser suspeito são, em primeiro lugar, mecanismos para aplicar, monitorar e recomendar, e em segundo lugar, divulgação contínua, abrangente e total tanto da renda quanto das despesas. Todo o resto são recursos desnecessários.[156]

Referências

Age, The (2006) "Are Our Politicians for Sale?". Disponível em: <www.theage.com. au/news/in-depth/are-our-politicians-for-sale/2006/05/23/1148150251862.html>.

Alexander, Herbert E. (1992) *Financing Politics*, 4. ed., Washington, D.C: CQ Press.

Alexander, Herbert E. (1999) "Spending in the 1996 Elections", in John C. Green (ed.), *Financing the 1996 Election*, p. 11-36. Armonk, NY, London: M. E. Sharpe.

Alexander, Herbert E., Corrado, Anthony (1995) *Financing the 1992 Election*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Austin, Reginald, Tjernström, Maja (eds) (2003) *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Estocolmo: International Idea.

Beange, Pauline E. (2012) *Canadian Campaign Finance Reform in Comparative Perspective 2000-2011. An Exhausted Paradigm or Just a Cautionary Tale?* Tese de Ph.D, University of Toronto. Disponível em: <https://tspace.library.utoronto. ca/bitstream/1807/32664/3/Beange_Pauline_E_201206_PhD_thesis.pdf>.

Biezen, Ingrid van (2004) "Political Parties as Public Utilities", in *Party Politics*, 10 (2004) 6, p. 701-22.

Bloom, Arnold (1956) "Tax Results of Political Contributions", *Boston University Law Review*, 36, p. 170-89.

Brändle, Michael (2002) *Strategien der Förderung politischer Parteien: Eine vergleichende Untersuchung der Parteienförderung in der Schweiz, Groβbritannien und den Niederlanden*, [Estratégias de promoção dos partidos políticos: Um estudo comparativo do financiamento partidário na Suíça, no Reino Unido e na Holanda]. Bern: Paul Haupt.

Cabinet Office of the UK (2010) *General Election Guidance*. Cabinet Office, 6 abr.

Cain, John (2006) "The Politics of Greed", *The Age*, 18 out. Disponível em: <www.theage.com.au/news/opinion/the-politics-of-greed/2006/10/17/1160850927192.html?page=fullpage#contentSwap1>.

Carty, R. Kenneth (2002) "Canada's Nineteenth-century Cadre Parties at the Millennium", in Paul Webb, David Farrell, Ian Holliday (eds), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, p. 345-78. Oxford: Oxford University Press.

Chaples, Ernest A. (1994) "Developments in Australian Election Finance", in Herbert E. Alexander, Rei Shiratori (eds), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, p. 29-40. Boulder, CO: Westview.

Coletto, David (2007) "Party Finance in Canada Since 2001", *Innovations*, 7, p. 41-6.

Committee on Standards in Public Life (1998) *The Funding of Political Parties. Issues and Questions* (the Neill Report).

Crotty, William J. (1977) *Political Reform and the American Experiment*. New York: Thomas Y. Crowell Company.

Edwards, Bryce (2008) "Political Finance and Inequality in New Zealand", *New Zealand Sociology*, 23(2), p. 4-17.

Ellis, Andrew (2010) "The 'Richmond Case': The United Kingdom", in Jesús Orozco-Henríquez, Ayman Ayoub, Andrew Ellis (eds), *Electoral Justice: The International Idea Handbook*. Estocolmo: International Idea.

Ellwood, John W., Spitzer, Robert J. (1979): Democratic National Telethons: Their Successes and Failure, in *The Journal of Politics*, v. 41 (1979) 3, p. 828-64.

Epstein, Leon D. (1986) *Political Parties in the American Mold*. Madison, WI: University of Wisconsin.

Ewing, Keith D. (2007) *The Cost of Democracy: Party Funding in British Politics*. Oxford, Portland, OR: Hart.

Ewing, Keith (2012) "The Trade Union Question in British Political Funding", in Keith Ewing, Jacob Rowbottom, Joo-Cheong Tham (eds), *The Funding of Political Parties: Where Now?*, p. 54-74. Abingdon: Routledge.

Ewing, Keith and Rowbottom, Jacob (2012) "The Role of Spending Controls", in Keith Ewing, Jacob Rowbottom, Joo-Cheong Tham (eds), *The Funding of Political Parties: Where Now?*, p. 77-91. Abingdon: Routledge.

Feasby, Colin (2010) "Contemporary Issues in Canadian Political Finance Regulation", *Policy Quarterly*, 6(3), p. 14-20.

Fisher, Justin (2007) *Party Funding: Back to Square One (and a Half) or Every Cloud Has a Silver Lining*. Disponível em: <http://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/3566/1/Fulltextt.pdf>.

Fisher, Justin (2012) "Legal Regulation and Political Activity at the Local Level in Britain", in Keith Ewing, Jacob Rowbottom, Joo-Cheong Tham (eds), *The Funding of Political Parties: Where Now?*, p. 110-25. Abingdon: Routledge.

Geddis, Andrew (2007) "Rethinking the Funding of New Zealand"s Election Campaigns", *Policy Quarterly*, 3(1), p. 3-10.

Geddis, Andrew (2010) "The Electoral (Finance Reform and Advance Voting) Amendment Bill", *Policy Quarterly*, 6(3), p. 3-7.

Godwin, Kenneth R. (1988) *One Billion Dollars of Influence: The Direct Marketing of Politics*. Chatham, NJ: Chatham House.

Group of States against Corruption (Greco) (2008) *Evaluation Report on the United Kingdom Transparency of Party Funding (Theme II)*.

Group of States against Corruption (Greco) (2009) *Evaluation Report on Ireland, Transparency of Party Funding (Theme II)*.

Heard, Alexander (1960) *The Costs of Democracy*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina.

Hughes, Colin A. (2001) Election Finance Controls: Is There an End Game? In: Nassmacher, Karl-Heinz (ed.), *Foundations to Democracy — Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden: Nomos Verlag, p. 206-21.

Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave*. Norman, OK: University of Oklahoma.

International Idea, Political Finance Database. Disponível em: <www.idea.int/ political-finance>.

Jansen, Harold J, Tomas, Melanee, Young, Lisa (2012): Who Donates to Canada"s Political Parties? Disponível em: <www.cpsa-acsp.ca/papers-2012/ Jansen-Thomas-Young.pdf>.

Katz, Richard S. (1996) "Party Organizations and Finance", in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris (eds), *Camparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, p. 107-33. Thousand Oaks, CA: Sage.

Krouwel, Andrae (1999) *The Catch-all Party in Western Europe 1945-1990: A Study in Arrested Development*. Dissertação, Vrije Universiteit, Amsterdã.

Kulick, Manuela S., Nassmacher, Karl-Heinz (2012) "Do Parties Spend Too Much?", in Jonathan Mendilow (ed.), *Money, Corruption, and Political Competition in Established and Emerging Democracies*, p. 17-39. Lanham, MD: Lexington Books.

Leong, Shane, Cummings, Lorne, Hazelton, James (2011) *Accountability and the Australian Federal Political Donation and Expenditure Regime*. Paper presented at a Csear conference in Launceston, 7 dez. Disponível em: <www.utas.edu.au/data/assets/p df_file/0007/188548/Leong_Cummings_Hazelton_18.pdf>.

McAllister, Ion (2002) "Political Parties in Australia: Party Stability in a Utilitarian Society", in Paul Webb, David Farrell, Ian Holliday (eds), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, p. 379-408. Oxford: Oxford University Press.

McMenamin, Iain (2008) *Business, Politics and Money in Australia: Testing Economic, Political and Ideological Explanations*. Working Papers in International Studies n. 4, Dublin City University. Disponível em: <www.dcu.ie/~cis/PDF/publications/2008-Biz&Pol_Aus.pdf>.

McMenamin, Iain (2011) *Business Financing of Politics in Ireland: Theory, Evidence and Reform*. Working Papers in International Studies n. 12/2011. Centre for International Studies, Dublin City University.

Murphy, Ronan J. e Farrell, David M. (2002) "Party Politics in Ireland: Regularizing a Volatile System", in Paul Webb, David Farrell, Ian Holli-

day (eds), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, p. 217-47. Oxford: Oxford University Press.

Nassmacher, Karl-Heinz (1994) "Citizens" Cash in Canada and the United States", in Herbert E. Alexander, Rei Shiratori (eds), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, p. 145-57. Boulder, CO: Westview.

Nassmacher, Karl-Heinz (2003) "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy", in Reginald Austin, Maja Tjernström (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, p. 1-19. Estocolmo: International Idea.

Nassmacher, Karl-Heinz (2006) "Regulation of Party Finance", in Richard S. Katz e William Crotty (eds), *Handbook of Party Politics*, p. 446-55. Thousand Oaks, CA: Sage.

Nassmacher, Karl-Heinz (2009) *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*. Baden-Baden: Nomos.

Ohman, Magnus e Zainulbhai, Hani (2009) *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.

OpenSecrets (2012a) "2012 Presidential Race". Disponível em: <www.opensecrets. org/pres12/index.php?ql3>.

OpenSecrets (2012b) "Expenditures", Disponível em: <www.opensecrets. org/ pres12/expenditures.php>.

Orr, Graeme (2010a) "Public Money and Electioneering — A View from Across the Tasman"*, Policy Quarterly*, 6(3), p. 21-5.

Orr, Graeme (2010b) *The Law of Politics: Elections, Parties and Money in Australia*. Sydney: Federation Press.

Paltiel, Khayyam Z. (1974) "Party and Candidate Expenditures in the Canadian General Election of 1972", *Canadian Journal of Political Science*, 3(2), p. 341-52.

Paltiel, Khayyam Z. (1976) *Party, Candidate and Election Finance: A Bckground Report*. Ottawa: Royal Commission on Corporate Concentration.

Paltiel, Khayyam Z. (1981) "Camp,gn Finance: Contrasting Practices and Reform", in David Butler, Howard Rae Penniman e Austin Ranney (eds), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, p. 138-72. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Pinto-Duschinsky, Michael (1981) *British Political Finance*, 1830-1980. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Pinto-Duschinsky, Michael (2001) *Political Financing in the Commonwealth*. London: Commonwealth Secretariat.

Pinto-Duschinsky, Michael (2002) "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy*, 13(4), p. 69-86.

Rose, Richard (1984) *Do Parties Make a Difference?* 2. ed. London: Macmillan.

Rowbottom, Jacob (2012) "Institutional Donations to Political Parties' Funding", in Keith Ewing, Jacob Rowbottom, Joo-Cheong Tham (eds), *The Funding of Political Parties: Where Now?* p. 11-35. Abingdon: Routledge.

Scarrow, Susan E. (2007) "Political Finance in Comparative Perspective", *Annual Review of Political Science*, 10, p. 193-210.

Sorauf, Frank J. (1988) *Money in American Elections*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.

Stanbury, W. T. (1991) *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada*. Toronto: Dundurn Press.

Supreme Court of Canada (2004) *Harper v. Canada (Attorney General)*.

Tham, Joo-Cheong (2010) "Regulating Political Contributions: Another View from Across the Tasman", *Policy Quarterly*, 6(3), p. 26-30.

Tham, Joo-Cheong (2012) "Contribution Limits: A Case for Exempting Trade Union Affiliation Fees", in Keith Ewing, Jacob Rowbottom, Joo-Cheong Tham (eds), *The Funding of Political Parties: Where Now?*, p. 35-54. Abingdon: Routledge.

Tjernström, Maja (2003) "Matrix on Political Finance Laws and Regulations", in Reginald Austin, Maja Tjernström (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, p. 184-223. Estocolmo: International Idea.

UK Electoral Commission (2010a) *Party Funding: The Electoral Commission's Submission to the Committee on Standards in Public Life*, out. Disponível em: <www.electoralcommission.org.uk>.

UK Electoral Commission (2010b) *Enforcement Policy*. Disponível em: <www.electoralcommission.org.uk>.

UK Electoral Commission (2012), "Summary of Political Parties' Donations and Borrowing for Quarter 4 2012 (October to December)". Disponível em: <http://download5.org/download.php?id=12354>.

US Supreme Court (1976) *Buckley v. Valeo*.
US Supreme Court (2010) *Citizens United v. Federal Election Commission*.
Vowles, Jack (2002) "Parties and Society in New Zealand", in Paul Webb, David Farrell, Ian Holliday (eds), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, p. 409-37. Oxford: Oxford University Press.
Walecki, Marcin (2005) *Money and Politics in Poland*. Varsóvia: Institute of Public Affairs.
Webb, Paul, Farrell, David, Holliday, Ian (eds) (2002) *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: University of Oxford Press.
Wilson, John F. (2004) *Donations to Political Parties: Disclosure Regimes*. Disponível em: <www.parliament.nz/resource/0000001047>.
Young, Sally e Tham, Joo-Cheong (2006) *Political Finance in Australia: A Skewed and Secret System*. Canberra: Australian National University.

Notas

1 Huntington (1991:15) classificou cinco destes países como democracias de "primeira leva". A Irlanda foi agrupada em uma democracia de "segunda leva", embora tenha participado no desenvolvimento das instituições democráticas como uma parte do Reino Unido.

2 Apesar de seu caráter bilíngue, o Canadá foi incluído neste estudo devido à sua tradição de direito público. Cf. Austin e Tjernstrom (2003:51, n. 1). Embora o gaélico seja a língua oficial nacional e primeira da Irlanda, o inglês é a segunda língua oficial.

3 Orr (2010a:24) os chama de "primos de common law".

4 Cf. Orr (2010a:22). Na prática, isto significa que um total de mais de 70 (potencialmente) diferentes conjuntos de regras de financiamento políticos podem ser discutidos. No entanto, este capítulo considerará apenas as regulamentações federais.

5 O Reino Unido tem um parlamento separado na Escócia, e assembleias nacionais na Irlanda do Norte e País de Gales, mas as regras de financiamento partidário são geralmente definidas pelo parlamento de Westminster.

6 A Irlanda usa um sistema único de voto transferível, e a Nova Zelândia usa um sistema misto proporcional aos membros.

7 Pinto-Duschinsky (2001:20).
8 Lei de Reforma do Serviço Civil dos EUA; Lei de Práticas Ilegais do Reino Unido (Prevenção).
9 Paltiel (1981:138); Geddis (2007:4, 9).
10 US SUPREME COURT (1976, 2010).
11 Chaples (1994:33-4).
12 Através da sua decisão em 1992 do caso Australian Capital Television Pty Ltd. *v.* Commonwealth, a Alta Corte reconheceu uma liberdade implícita de comunicação política na constituição australiana.
13 SUPREME COURT OF CANADA (2004).
14 Os pontos principais que levaram à decisão do tribunal foram delineados em Feasby (2010:16).
15 Paltiel (1981:151-2).
16 Walecki (2005:152-6).
17 Cabinet Office (2010:1-2).
18 Orr (2010a:252).
19 Ibid. Por forte convenção, essa publicidade deve terminar antes de qualquer campanha eleitoral formal.
20 Edwards (2008:9). O número de funcionários pode ser exagerado, mas o problema da demarcação é real.
21 Murphy e Farrell (2002:231). Até que a recente legislação fosse aprovada, a situação para o Partido dos Novos Democratas canadense era similar; ver Carty (2002:360).
22 McAllister (2002:392); Vowles (2002:419); McMenamin (2008:6).
23 Pinto-Duschinsky (1981:137, 153, 162). Ver também Alexander (1992:24) e Ewing (2007: 231). Na mesma linha (embora discutido com maior sofisticação), ver Orr (2010a:261). Muito menos convincente é o raciocínio unilateral/baseado em princípios por Rowbottom (2012:19, 25), Tham (2012:40-6) e Ewing (2012:71-2). Os problemas subjacentes são mais expressamente apresentados em Fisher (2007:2-5). O caso da Irlanda pode ser diferente porque durante décadas Fianna Fail (tal como o Partido Liberal do Canadá) estava próximo ao mundo dos negócios não por causa de seu perfil político, mas como "o partido natural do governo". As empresas que quiseram permanecer em contato contribuíram para os cofres do partido, que por acaso eram aqueles de um partido "burguês". Cf. McMenamin (2011:5).

24 Cf. Geddis (2007:6-7).
25 Nos EUA, os limites voluntários sobre os candidatos presidenciais que aceitam financiamento público e os gastos do partido em nome de seus candidatos presidenciais são a (menor) exceção a esta declaração geral.
26 OpenSecrets (2012ª).
27 Feasby (2010:16-17).
28 Emenda à Lei Eleitoral (Reforma das Finanças e Votação Antecipada) de 2010, seção 206U; Câmara dos Deputados (Nova Zelândia), Debates Parlamentares (Hansard), 15 de dezembro de 2010, p. 16.457-8.
29 Lei dos Partidos políticos, Eleições e Referendos de 2000, cap. 41, seção 94.
30 Feasby (2010:16-7).
31 Ewing e Rowbottom (2012:78, 80).
32 Nassmacher (2003:10-13) apresenta quatro modelos de regulamentação. Brandle (2002:41-8) identifica quatro modelos diferentes de financiamento político com base em duas categorias essenciais: subsídios públicos e regulamentação pública.
33 Para comparações de regulamentações do financiamento político, ver Pinto-Duschinsky (2002:74-80); Tjernstrom (2003:181-223) e Nassmacher (2006:446-55).
34 Epstein (1986:7, 155-7); ver também Biezen (2004:702, 716). Como uma alternativa para a "utilidade pública" de Epstein, Geddis (2010:6) oferece o termo menos vívido "organizações quase-públicas".
35 Epstein (1986:161, citações na ordem inversa).
36 A única exceção pode ser a Lei de Honras (Prevenção de Abusos) de 1925; cf. Ewing (2007:138).
37 Rose (1984:xxxii).
38 A Austrália não introduziu quaisquer alterações desde que uma emenda proposta pelo governo trabalhista em 1991 foi derrubada pelo Alta Corte em 1992.
39 Geddis (2007:4) contrasta "controles do lado da oferta" e "controles do lado da procura".
40 Ibid.
41 McMenamin (2008:12, 18).
42 Ao longo deste livro, os dólares internacionais (I$) são apresentados ao lado dos montantes nas moedas nacionais. O dólar internacional é uma

moeda hipotética que leva em conta a paridade do poder de compra e é, portanto, adequada para comparações entre países. Para os países nos quais a paridade do poder de compra varia significativamente em relação ao dos Estados Unidos (que é usado como base para a comparação), a taxa de câmbio do I$ pode ser consideravelmente diferente da taxa de câmbio nominal. Nenhuma conversão é dada para dólares dos EUA (já que este é, por padrão, o mesmo montante que o I$) ou para aqueles casos em que a moeda de origem é desconhecida e uma moeda secundária, como o euro, foi citada no lugar. Para mais informações, ver anexo II.

43 Interesses estrangeiros não podem fornecer fundos acima de GBP 500 (I$ 820) tanto a partidos políticos quanto a candidatos no Reino Unido, com exceção de montantes razoáveis para viagens internacionais, alojamento ou subsistência para os agentes do partido ou pessoal.

44 As regras de publicidade de terceiros e SuperCAPs oferecem uma margem considerável para grupos de interesses para gastar dinheiro com a "questão" da publicidade durante as campanhas eleitorais.

45 Wilson (2004:21).

46 Para todos os efeitos práticos, o ponto de corte é maior porque abaixo de USD 100 o doador não precisa ser registrado, e abaixo de USD 200 sua identidade não precisa ser divulgada ao EMB.

47 A conclusão a ser tirada desse regulamento é que os legisladores australianos não tinham a intenção de exigir a divulgação da identidade de um doador.

48 Ver também a discussão sobre as SuperCAPs neste capítulo.

49 Para detalhes, ver o Banco de Dados de Financiamento Público do Internacional Idea, n. 13 a 18.

50 Edwards (2008:11) enfatizou o caráter duplo da filiação partidária (potencial de voluntários e financiamento fiável).

51 Ver Fisher (2012:112-13).

52 A Nova Zelândia pode ser um bom exemplo. Quando em 1980 o Nacional ostentava 250 mil membros e o Trabalhista tinha 100 mil membros (Vowles, 2002:416), quanto de renda em dinheiro eles disponibilizaram para os cofres do partido? E como essa receita foi dividida entre as organizações locais e nacionais?

53 Dados citados por Krouwel (1999:76) indicaram que, na Irlanda e no Reino Unido, um terço da receita partidária veio dessa fonte. No en-

tanto, era impossível cruzar informações sobre se esses dados se referiam ao pagamento de anuidade individual ou vieram de adesão coletiva e/ou cotas de circunscrição.

54 Pinto-Duschinsky (1981:138); Committee on Standards in Public Life (1998:31).

55 Por exemplo, Vowles (2002:418).

56 Ellwood e Spitzer (1979:828-64).

57 Para detalhes, ver Godwin (1988).

58 Feasby (2010:18-20).

59 Feasby (2010:18). Observe também que a duração de um "período de campanha" pode ser extremamente curta (por exemplo, 36 dias no Canadá) ou muito maior (por exemplo, 365 dias nos EUA).

60 Alexander (1992:57). Outra CAP, chamada Wish List, foi fundada em 1992 para apoiar a pré-escolha de candidatos Republicanos do sexo feminino.

61 Heard (1960:71-2).

62 "A relação dos Negócios, Dinheiro e Política", *The Economist*, 27 jan. 2010.

63 McMenamin (2008:14).

64 US SUPREME COURT 2010.

65 Tham (2010:27, 28).

66 Ewing (2007:124-5, 128-32).

67 UK Electoral Comission (2010a:22).

68 Ewing (2007:133-8).

69 Stanbury (1991:74, 464, 469).

70 Ibid., p. 276.

71 Wilson (2004:12).

72 Cain (2006).

73 The Age (2006).

74 Young e Tham (2006:43-4).

75 Ver Ewing (2007:118, 125-6, 166-7).

76 Neste contexto pode ser importante notar que "os políticos irlandeses não podem comprar tempo nos meios de comunicação" (McMenamin, 2011:9).

77 Outras regulamentações podem, é evidente, apoiar indiretamente os partidos políticos. O sistema de voto obrigatório na Austrália, por

exemplo, significa que os partidos políticos não precisam gastar quantias significativas com campanhas do tipo "saia e vote".

78 Os partidos políticos britânicos e irlandeses que participam nos assim chamados Partidos em Nível Europeu também podem receber financiamento da UE para suas atividades europeias. Ver: <www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00264f77f5/Grants-to-political-parties-and- foundations.html>.

79 Ohman e Zainulbhai (2009:68). Para a distribuição atual, ver: <www.electoralcommission.org.uk/ _data/assets/pdf_file/0010/153982/Summary-of-Q4-2012-donations-and-loans.pdf>.

80 Jansen, Thomas e Young (2012). Ver também parág. 435.01(2) da Lei Eleitoral do Canadá, conforme alterada em 1º de abril de 2012.

81 Os partidos políticos na Nova Zelândia podem, no entanto, receber financiamento para a transmissão de campanha, mesmo que não tenham participado em quaisquer eleições.

82 Dados dos websites da Comissão Eleitoral Australiana, Eleições do Canadá, Comissão de Normas Irlandesas em Cargos Públicos, Comissão Eleitoral do Reino Unido e Comissão Eleitoral Federal dos EUA.

83 A = Direito a Financiamento de Eleição (dados de 2010).

84 A = subsídio trimestral, B = reembolso partidário federal, C = reembolso aos candidatos federais (dados de 2008-12).

85 A = Subsídio do Líder Partidário, B = financiamento ao abrigo das Leis Eleitorais (dados de 2011).

86 A = Direito para Fins Parlamentares, B = Alocação de Transmissão (dados de 2011-12).

87 A = Short money, B = Cranborne money, C = Concessão de Desenvolvimento de Política (dados de 2011-12).

88 A = concessão de equivalência para concorrentes nas primárias presidenciais, B = concessão de convenção nacional partidária, C = concessão a candidatos presidenciais nas eleições gerais (média para 2008 e 2012 já que nenhum candidato aceitou tal financiamento nas eleições de 2012) (dados de 2008-12).

89 Calculado a partir de Coletto (2007:tabela 1, p. 42) e Beange (2012:tabela 7.1, p. 270). Incluindo créditos fiscais, é possível que os partidos políticos canadenses dependam cerca de 80% dos fundos públicos.

90 Greco (2009:23). Devido às informações limitadas disponíveis sobre a Irlanda, não temos dados nem para provar, nem para rejeitar esta estimativa.

91 Vowles (2002:422).
92 Isso é peremptoriamente afirmado por Edwards (2008:9-11). No entanto, o autor mais provavelmente exagera a parcela dos fundos públicos.
93 McAllister (2002:393); Young e Tham (2006:13).
94 Orr (2010a: 238, 249).
95 Calculado a partir da UK Electoral Commission (2012:tabela 1). O Short money é fornecido para partidos políticos na Câmara dos Comuns, enquanto o Cranborne money é uma assistência similar relacionada à Câmara dos Lordes — eles receberam os nomes dos líderes de cada câmara no momento em que o financiamento foi introduzido.
96 Calculado a partir de ibid., tabelas 10 e 11.
97 Dados da base de dados da Divulgação de Finanças de Campanha do CEF. Disponível em: <http://fec.gov/pindex.shtml>.
98 Subseção (4B)(a) da seção 17 da Lei Eleitoral de 1997 como inserida pelo n. 42 da Lei Eleitoral (Emenda) (Financiamento Político) de 2012.
99 Greco (2009:8). Já que uma maior explicação não é fornecida, isso pode simplesmente se referir à operação separada de grupos de mulheres e jovens, que é uma característica tradicional de muitos partidos na Europa e em vários lugares.
100 Ver: <www.sipo.gov.ie/en/Reports/AnnualDisclosure>.
101 Para detalhes, ver o Banco de Dados de Financiamento Político do Internacional Idea, n. 31 a 34.
102 McMenamin (2011:10).
103 Calculado a partir do Banco de Dados de Financiamento Político do Internacional Idea.
104 Geddis (2007:7, 2010:6).
105 OpenSecrets (2012b). Observe que quase metade dos gastos com a propaganda foi usada com consultores de mídia.
106 Nassmacher (2009:76).
107 Ibid., p. 77-8, 80-2.
108 Ibid., p. 62-3.
109 Por exemplo, Webb, Farrell e Holliday (2002:27).
110 Bloom (1956:170); Crotty (1977:103-5); Sorauf (1988:29); Alexander e Corrado (1995:178); Katz (1996:129, 132); Alexander (1999:15); Scarrow (2007:206).

111 Por exemplo, em 12 de janeiro de 2013 *The Economist* relatou que o US GDP por pessoa aumentou de USD/I$ 10 mil para USD/I$ 30 mil durante esse período.
112 1980 = 100.
113 Dados a partir de Nassmacher (2009:188). Uma tendência ainda mais impressionante para 1912 e 2000 é mostrada em ibid., p. 185. Ver também Kulick e Nassmacher (2012:17-39).
114 Paltiel (1974:342).
115 Um observador ativo da política canadense na época, este autor deve ter perdido os protestos.
116 Nassmacher (2009:188).
117 Ver: <www.electoralcommission.org.uk/party-finance/party-finance-analysis/ campaign-expenditure/uk-parliamentary-general-election-campaign-expenditure>.
118 Dados comparáveis para a Nova Zelândia não foram incluídos e ainda não estão disponíveis. Sem esses dados, Geddis (2007:4) afirma haver uma "campanha relativamente de baixo custo" na Nova Zelândia.
119 Nassmacher (2009:115, 118).
120 Para relatórios de candidato de circunscrição no Reino Unido, o oficial local de devolução continua a ser responsável.
121 Geddis (2007:8).
122 Beange (2012:225).
123 McMenamin (2008:8).
124 Um CAP que arrecada e gasta dinheiro para apoiar ou combater um candidato. Os CAPs datam da década de 1940, mas a primeira regulamentação de seus trabalhos veio por meio da Lei da Campanha Eleitoral Federal de 1974, um "SuperCAP" (tecnicamente um "comitê político somente de gastos independentes") não tem permissão para fazer contribuições a candidatos ou partidos políticos, mas pode se envolver em gastos sem limite contanto que suas atividades sejam realizadas independentemente de qualquer campanha em particular.
125 O relatório Greco sobre a Irlanda (2009:23-4, 27-8) indica que o relatório consolidado de rendimento, despesas, ativos e passivos para partidos e suas filiais locais é altamente recomendado.
126 Ver: <www.aec.gov.au/>, <www.elections.ca>, <www.sipo.gov.ie>, <www.elections.org.nz>, <www.electoralcommission.org.uk>, <www.fec.gov>.

127 McMenamin (2011:9).
128 Tham (2010:27).
129 Orr (2010b:245).
130 De acordo com o relatório de 2009 pelo Grupo de Estados contra a Corrupção (Greco), "(...) de acordo com os números recolhidos pela Comissão de Normas em seu relatório de 2008, de EUR 10.100 mil [I$ 11.440 mil] gastos pelos partidos e candidatos nas eleições gerais de 2007, somente EUR 1.300 mil [I$ 1.470 mil] foram informados (nenhuma informação estava portanto disponível sobre a origem das fontes de renda dos EUR 8.800 mil [I$ 9.960 mil] restantes". Greco (2009:22).
131 Wilson (2004:4, 19-20); Geddis (2007:5).
132 Ver: <www.sipo.gov.ie/en/Reports/AnnualDisclosure>.
133 Feasby (2010:20).
134 Geddis (2007:3, 7, 2010:3).
135 Sem fornecer evidência para seus pontos de vista, o relatório Greco sobre a Irlanda (2009:25) atribui uma avaliação muito mais positiva ao "papel de conselho proativo desempenhado pela Comissão de Normas para promover a transparência do financiamento partidário" naquele país.
136 Beange (2012:192).
137 Greco (2009:26).
138 Para a Austrália, isso foi proposto por Young e Tham (2006:xi, R. 16). No Reino Unido isso contribuiria para a recomendação pelo Greco (2008:27, 28) de introduzir "sanções mais flexíveis".
139 Um aviso de conformidade define as ações que o destinatário deve tomar para que a violação não continue ou aconteça novamente. Um aviso de restauração descreve o que deve ser feito para restaurar a posição na qual deveria estar caso nenhuma violação tivesse ocorrido. Um aviso de parada exige que o destinatário não inicie (ou pare) uma atividade que possa danificar a confiança pública na Lei dos Partidos Políticos, Eleições e Referendos (LPPER) de 2000. Ver ainda UK Electoral Commission (2010b). As despesas de eleição também podem ser objeto de processos de disputa eleitoral. Ver Ellis (2010:124 e ss).
140 Nassmacher (1994:149-54).
141 Grupos 501(c) têm, em alguns casos, permissão para se envolver em atividades políticas (depende do tipo de grupo). Grupos 527 têm per-

missão para arrecadar dinheiro para certas atividades políticas. Maiores informações sobre os diferentes tipos de grupos podem ser encontradas em: <www.opensecrets.org/527s/types.php>.

142 "Naming Names'", *The Economist*, 24 nov. 2012, p. 18.

143 Orr (2010a:21).

144 Young e Tham (2006:ix-xii).

145 Orr (2010b:258).

146 Ibid., R. 1 e 2, 15 e 16, 22; Young e Tham (2006).

147 Ver: <www.dpmc.gov.au/conultation/elect_reform/docs/electoral_reform_green_paper.pdf>.

148 Leong, Cummings e Hazelton (2011:seção 7).

149 "Disclosed Party Donations Lowest since Records Began", *Irish Times*, 30 maio 2012, e "Ireland's Politicians Disclose €78.920 Donations for 2011", *The Journal*, 3 abr. 2012.

150 Ewing (2007:136-7).

151 Ibid., p. 140.

152 Isso está em consonância com as recomendações do Greco (2008:24, 25, 28) para tornar a apresentação da contabilidade "coerente, significante e comparável no maior grau possível" e para incluir o nível local.

153 Conforme explicado por Geddis (2007:7-8) e Orr (2010a:24).

154 Greco (2008:22) relata que, entre 2002 e 2005, o Partido Trabalhista, em média, excedeu os gastos em cerca de 4 milhões EUR e o Partido Conservador em cerca de 6 milhões EUR anualmente. Tal comportamento não é sustentável e está fadado a causar problemas no futuro.

155 Paltiel (1976:108-09, grifo do autor).

156 Hughes (2001:221, grifo do autor).

CAPÍTULO 9

MULHERES NA POLÍTICA: FINANCIAMENTO PARA A IGUALDADE DE GÊNERO

*Julie Ballington e Muriel Kahane**

Introdução

O FINANCIAMENTO DESEMPENHA um papel fundamental na política, e o alto custo da campanha eleitoral significa que a política frequentemente não proporciona oportunidades iguais para todos que concorrerem nela. Aqueles que possuem meios financeiros, redes com dinheiro, patronos e apoio partidário são desproporcionalmente favorecidos sobre aqueles que não os possuem, tornando os primeiros mais propensos a competir por — e vencer — cargos políticos. Isso é bastante evidente quando se consideram os efeitos do financiamento político sobre as candidatas do sexo feminino e as eleições.

* Julie Ballington é conselheira sobre participação política e Muriel Kahane é analista de programa na Seção de Liderança e Governança da ONU Mulheres. A assistência para a pesquisa foi fornecida pela estagiária Caitlin Hopping.

O dinheiro é um dos elementos essenciais que facilita a eleição de mulheres e aumenta sua participação na política. Na Libéria, essa é a chave, e é preciso ter dinheiro suficiente para transportar os potenciais eleitores para comícios, alimentá-los, imprimir camisetas, panfletos e, ainda por cima, dar a eles dinheiro para comprar seu tempo. Os candidatos também precisam pagar sua equipe de campanha e mantê-la motivada. Todo o nosso processo eleitoral tem sido comercializado, e as pessoas com o dinheiro carregam a maior quantidade de votos.

Cerue Konah Garlo, diretor executivo, Secretaria de ONGs das Mulheres da Libéria.

Em 2013, as mulheres ocupavam 21% dos mandatos parlamentares em todo o mundo, acima dos 15% de uma década atrás quando o Manual das Finanças Políticas do Banco de Dados do Internacional Idea foi publicado pela primeira vez. Oito mulheres serviram como chefes de Estado eleitos e 13 serviram como chefes de governo. Embora não exista uma base de referência para a medição global da participação das mulheres em governos locais, estimativas colocam a proporção de mulheres titulares de cargos públicos bem abaixo à dos parlamentos. As barreiras sistêmicas e legais persistem em todos os níveis e assumem diferentes formas, incluindo culturais e patriarcais, papéis de gênero prescritos, sistemas eleitorais desfavoráveis e falta de apoio dos partidos políticos; a mais importante dessas barreiras é o desafio do financiamento político.[1]

O presente capítulo analisa o mundo competitivo do financiamento político sob a ótica do gênero, delineia como o financiamento político representa um desafio especial para candidatas do sexo feminino, e fornece uma visão geral das medidas legislativas e não legislativas que podem ajudar a nivelar a disputa. São descritas algumas das novas práticas que estão surgindo no campo do financiamento político e as tentativas de estimular a investigação mais sistemática sobre a questão. Com a exceção de um punhado de democracias desenvolvidas, existem dados empíricos muito limitados sobre a captação de recursos e os gastos das mulheres comparados com os dos homens. A desagregação e relatórios de divulgação financeira por sexo, por exemplo, ajudariam a preencher essa lacuna. Da mesma forma, os efeitos da legislação nessa área ainda são novos, e os impactos não estão completamente avaliados. O desenvolvimento de indicadores acordados internacionalmente sobre as mulheres e as finanças políticas — alimentados pela vasta estrutura normativa internacional sobre participação política das mulheres — fortaleceria a análise futura sobre o tema.

Estrutura normativa sobre a participação política

A estrutura normativa sobre a participação política das mulheres é derivada de uma série de declarações de direitos humanos e políticos, convenções e resoluções. A principal entre elas é a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CETFDM), que afirma que a igualdade de direito das mulheres à participação na vida pública e política inclui a elegibilidade para a eleição em todos os órgãos eleitos publicamente e participação na formulação e implementação da política.[2] A Convenção submete os partidos dos Estados a adotarem todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país, inclusive por meio de medidas especiais temporárias.

O significado e o alcance de medidas especiais temporárias são mais bem delineados na recomendação geral nº 25 (2004) do Comitê CEDFTM, e são amplamente definidos para incluir instrumentos, políticas e práticas legislativas, executivas, administrativas ou outras de caráter regulatório, incluindo a alocação de recursos, tratamento preferencial, recrutamento e promoção dirigidos, e metas numéricas conectadas com prazos e sistemas de cotas. "Sob certas circunstâncias, o tratamento não idêntico de mulheres e homens será exigido a fim de resolver essas diferenças. Busca da meta da igualdade substantiva também exige uma estratégia eficaz destinada a superar a sub-representação das mulheres e uma redistribuição de recursos e de poder entre homens e mulheres".

As medidas especiais temporárias mais amplamente legisladas são cotas eleitorais de gênero, que estabelecem metas específicas para aumentar a proporção de candidata do sexo feminino para eleição ou reservar mandatos em uma legislatura para membros mulheres.

Um terço de todos os países, 64 no total, tem cotas estabelecidas em lei. No entanto, uma tendência crescente é a adoção de uma legislação que preveja a alocação diferencial do financiamento público de acordo com critérios de igualdade de gênero, que será discutida mais adiante. A recomendação CETFDM 25 fornece uma base legal para essas medidas que promovem a igualdade de oportunidades na competição política.

Outras declarações e convenções fornecem incentivos adicionais, incluindo a Declaração e Plataforma de Ação de Beijing (1995) e a Resolução da Assembleia Geral da ONU 66/130 (2011) sobre as Mulheres e a Participa-

ção Política, que convoca os governos a implementar medidas para aumentar substancialmente o número de mulheres em cargos e funções públicas eletivas e de nomeação em todos os níveis. Os Estados que fazem parte dessas convenções internacionais partilham a responsabilidade de defender e implementar essas obrigações mediante uma série de instituições, inclusive dentro de partidos políticos, órgãos de gestão eleitoral (EMBs) e outras instituições envolvidas no monitoramento e fiscalização da regulamentação das finanças políticas.

Finanças políticas: questões-chave

Apesar das iniciativas recentes nesta área, o financiamento político para candidatas do sexo feminino permanece uma das maiores barreiras para a entrada das mulheres na política. Uma pesquisa da União Interparlamentar realizada em 2009 com 300 membros do parlamento constatou que um dos impedimentos mais fortes para as mulheres entrarem na política foi a falta de recursos financeiros para disputar campanhas eleitorais.[3] Isso foi confirmado pela pesquisa realizada pela ONU Mulheres em 2013; mais de 80% dos entrevistados identificaram a falta de acesso ao financiamento como um dos maiores desafios para a entrada das mulheres na política.[4] A pesquisa também observou que a captação de recursos foi dificultada pela divisão de gênero do trabalho e pelos estereótipos negativos das mulheres. Apesar de a dificuldade do financiamento político também ser aplicável aos homens, as mulheres muitas vezes enfrentam maiores desafios por várias razões inter-relacionadas, incluindo barreiras sistêmicas e tipo de campanha eleitoral.

Barreiras sistêmicas

Os fatores que influenciam a participação política das mulheres variam de acordo com os níveis de desenvolvimento socioeconômico, cultura, educação, geografia e tipo de sistema político.[5] Mulheres que disputam ou são titulares de cargo político também têm grandes diferenças baseadas em classe, casta, raça, etnia e situação econômica e social, todas as quais podem ser fatores determinantes para aspirar a uma carreira política. Além disso, o tipo

de sistema eleitoral utilizado em um país, e se é centrado no candidato ou no partido, também afetará os requisitos de captação de recursos dos candidatos.

Situação socioeconômica

O ambiente socioeconômico de um país afeta a participação das mulheres na vida política tanto nas democracias desenvolvidas quanto em desenvolvimento. Há uma correlação entre a participação política das mulheres e a proporção de mulheres que trabalham fora de casa. Nas democracias desenvolvidas, o aumento da participação da força de trabalho das mulheres e mudanças de atitudes em relação a seu papel na sociedade têm reforçado suas oportunidades políticas.[6] O aumento da presença das mulheres nos sindicatos e organizações profissionais lhes confere a oportunidade de construir habilidades e desenvolver as redes necessárias para considerar uma carreira na política. Em todos os países, porém, as disparidades de gênero significativas na situação econômica permanecem e se refletem nos salários, recrutamento, promoção e na feminização da pobreza.[7]

A situação econômica inferior das mulheres, especialmente nos países em desenvolvimento, pode ser identificada por meio de vários índices, tais como o número de mulheres que vivem em situação de pobreza, baixos índices de propriedade da terra e a sua elevada proporção no trabalho não remunerado. As mulheres executam uma parcela desproporcional de cuidados e trabalho doméstico, gastando pelo menos o dobro do tempo que os homens no trabalho doméstico não remunerado.[8] A economia de cuidados é todo o não remunerado, o que significa que as mulheres têm menos recursos do que os homens. As mulheres também estão concentradas no setor informal, que é muitas vezes não regulamentado, vulnerável e de baixa remuneração. Em 2011, estimava-se que mais de 80% das mulheres que trabalham na África Subsaariana, Oceania e Ásia Meridional possuíam empregos vulneráveis.[9]

As posições socioeconômicas mais baixas das mulheres na maioria dos países significa que elas podem carecer de independência econômica para aspirar a uma carreira política. Papéis de socialização de gênero, que colocam os homens como os "provedores familiares", significam que os homens estão mais acostumados a captar recursos para seu próprio uso, enquanto as mulheres têm sido tradicionalmente relegadas à esfera privada. As mulheres podem temer as repercussões dos custos do financiamento político no orça-

mento familiar, ou, quando elas captam recursos em seu próprio nome, elas podem estar acostumadas a gastá-los nas necessidades imediatas da família. Nos países em desenvolvimento em particular, a incapacidade de pagar até mesmo modestas taxas de inscrição de candidatura pode excluir as mulheres do processo eleitoral.

Novos partidos ou aqueles não representados no parlamento costumam sentir o desafio do financiamento político de forma mais aguda, já que geralmente não se qualificam para o financiamento público (nos países que o oferecem). Nestes exemplos, as candidatas do sexo feminino têm de financiar a si mesmas, e os custos de transporte, materiais de campanha e outras necessidades podem ser particularmente problemáticos, especialmente em áreas rurais onde o custo de transporte para alcançar os eleitores é muito alto.[10]

> Mulheres do Pacífico tradicionalmente têm uma situação econômica inferior aos homens. Isso tem duas consequências para a liderança política das mulheres: (1) as mulheres são menos capazes de poupar a quantidade necessária de dinheiro para pagar os seus honorários de nomeação e (2) faltam a elas as redes profissionais e de negócios que gerem o apoio financeiro necessário para a campanha.[11]
>
> Lisa Baker, presidente, Mulheres Parlamentares da Commonwealth

Sistemas eleitorais

Os sistemas eleitorais são talvez a consideração política e institucional mais importante a ser levada em conta em qualquer país, afetando as questões mais amplas de governança, o sistema de partidos políticos e a inclusão das legislaturas eleitas. Em sistemas centrados em candidatos, como os sistemas de maioria ou pluralidade, os candidatos geralmente precisam angariar fundos para as suas próprias campanhas. Isso pode ser particularmente dispendioso, já que as campanhas normalmente envolvem custos elevados para materiais e exposição na mídia. Em contrapartida, sistemas proporcionais podem reduzir os custos para candidatos individuais, nos quais os partidos políticos assumem a responsabilidade primária pela campanha, e, portanto, são considerados mais favoráveis aos candidatos do sexo feminino. Por exemplo, na Tanzânia, mulheres com poucos recursos financeiros optaram por buscar eleição em cargos reservados (que são preenchidos por meio de listas proporcionais), em

vez de concorrer para os cargos de circunscrição, muito mais dispendiosos.[12] Outras considerações, como a duração do período de campanha, ou sustentar duas rodadas da competição, também podem colocar encargos financeiros desproporcionados sobre as mulheres.

Tipo de campanha

O financiamento necessário para se eleger flutua ao longo de um ciclo eleitoral. Existem duas fases essenciais nas quais o dinheiro tem uma relação direta com a capacidade das mulheres de concorrer como candidatas: financiamento para vencer a primária, ou nomeação do partido (incluindo dinheiro adiantado), e financiamento para a campanha eleitoral.

Vencer a primária ou nomeação do partido

O acesso a cargos políticos depende de ser selecionado ou indicado como candidato pelo partido. Dependendo do sistema político, os candidatos são nomeados pelo partido tanto ao vencerem a sua eleição primária (geralmente em sistemas centrados em candidatos) ou por serem selecionados pela liderança do partido ou pelo comitê de eleições (ou outra estrutura equivalente). Os critérios para a "escolha" de candidatos podem incluir posto e posição dentro do partido, reconhecimento do nome e perfil, recursos financeiros e redes.

As eleições primárias partidárias podem ser extremamente caras, conforme os candidatos aspirantes angariam quantidades crescentes para bater seus concorrentes. Uma parlamentar mulher no Malawi observou que "as eleições primárias são mais caras do que as eleições nacionais porque é onde você ganha o seu lugar. Esse é o maior desafio".[13] Os custos são ainda maiores para os níveis mais elevados de cargos políticos. Nos Estados Unidos em 2008, os dois principais candidatos presidenciais da primária Democrata gastaram cerca de 1 bilhão de dólares norte-americanos (USD) entre eles.[14] O alto custo das eleições primárias levou a recomendações de que limites sejam colocados no montante de fundos que podem ser gasto em campanhas de nomeação.

A seleção inicial dos candidatos também pode ser um grande obstáculo para as mulheres que procuram cargos eletivos, em parte devido à importância do

dinheiro a ser gasto tão cedo para vencer a nomeação do partido. Dinheiro precoce é o financiamento inicial necessário para lançar uma campanha de candidatura, e inclui ganhar exposição e construir um reconhecimento do nome, viajar e organizar uma equipe de campanha.[15] Grande parte do dinheiro no início de uma campanha frequentemente virá do(a) próprio(a) candidato(a); esse autofinanciamento é muitas vezes um grande obstáculo para muitas mulheres, dada a sua situação econômica inferior. Após vencer a nomeação, o apoio do partido pode aumentar e a maior visibilidade pode atrair outras fontes de financiamento.[16]

Financiamento da campanha

Tendo vencido a nomeação do partido, os candidatos podem ter de financiar uma segunda campanha no mesmo ciclo eleitoral. A campanha eleitoral irá variar muito dependendo do tipo de sistema eleitoral, das regulamentações de financiamento político em vigor, se o financiamento público é fornecido e das regras internas dos partidos. Nos sistemas centrados em partidos (aqueles baseados em listas de candidatos), o partido pode assumir a liderança na campanha, por isso, a pressão para obter financiamento adicional pode ser menor do que para os candidatos competindo em sistemas centrados em candidatos (maioritários). Em muitos países, ganhar um cargo aberto é frequentemente associado com a angariação de mais fundos do que os oponentes. Isso é bem documentado nos Estados Unidos, onde os custos de campanha podem alcançar milhões de dólares por candidato.[17]

Algumas situações que podem exigir gastos particularmente elevados são:[18]

- quando vencer a eleição depende de atingir um grande número de eleitores;
- quando o sistema eleitoral é maioritário, ou em contextos onde há uma forte tradição personalista na política;
- quando há listas abertas ou livres, com competição intralista acontecendo;
- quando o partido político tem meios financeiros limitados para a campanha; ou
- quando o clientelismo — uma prática política informal que requer a construção e manutenção de redes grandes e localizadas para ajudar a distribuir serviços, bens e dinheiro em troca de apoio político — é um método-chave da competição.[19]

Os gastos de campanha variam amplamente em todo o mundo. Na Índia, as despesas de eleição em Uttar Pradesh, em 2012, foram estimadas em USD 3-5 bilhões. Os candidatos na eleição do Brasil em 2010 gastaram cerca de USD 2 bilhões, enquanto a campanha do Japão em 2009 teve um custo estimado em USD 780 milhões. Gastos mais reduzidos incluem o Reino Unido, onde a eleição geral de 2010 custou USD 91 milhões, e a Rússia, onde diz-se que a eleição de 2011 custou USD 70 milhões.[20] Nenhuma informação está disponível, no entanto, sobre captação de recursos e despesas desagregadas por sexo, o que torna difícil comparar os gastos de candidatas mulheres com homens.

Barreiras para a captação de recursos

As dificuldades que as mulheres enfrentam para arrecadar os fundos necessários para vencer a nomeação do partido e competir na campanha eleitoral têm sido bem documentadas, e incluem a falta de acesso a redes com dinheiro e crédito e o clientelismo político. Períodos de campanha longos podem dissuadir as mulheres de concorrer, dado suas responsabilidades familiares e os custos associados a cuidar dos filhos. Em alguns casos, custos adicionais podem ser incorridos pela falta de segurança para as candidatas para a campanha, já que as candidatas devem providenciar sua própria segurança, particularmente em Estados pós-conflito ou eleições com tendência à violência.

Gastos de campanha e acesso aos fundos

As mulheres podem encontrar problemas para acessar financiamento, tanto dentro dos partidos políticos como no financiamento privado. De acordo com Bryan e Baer, "Um membro feminino do Parlamento em um país sul-africano ouviu que os candidatos do sexo masculino para o seu partido receberam três vezes mais do que ela".[21] Em muitos casos, o financiamento público está disponível apenas para os partidos que já possuem assentos. Onde o financiamento público existe, deve-se considerar a forma como ele é distribuído, e se as mulheres estão à margem das distribuições. Em países pós-conflito, a participação das mulheres pode ser considerada uma prioridade de segunda ordem, após o estabelecimento de sistemas políticos e a organização

do primeiro turno das eleições. Se os recursos são escassos, as mulheres terão de financiar os seus próprios custos da campanha, por meio de financiamento privado e pessoal. Esses custos também podem ser particularmente elevados em países com infraestruturas de transporte fracas e grandes círculos eleitorais rurais.

Acessar o financiamento privado também pode ser mais problemático para as mulheres, dado o seu acesso limitado à esfera pública, e as percepções de gênero que põem em causa suas qualificações ou adequação como candidatas políticas sérias. As mulheres podem internalizar esses estereótipos negativos, acreditando que não serão capazes de levantar os fundos necessários para a sua campanha.[22] Na eleição em Marrocos de 2011, as mulheres ganharam 17% dos assentos, mas apenas sete delas (menos de 2%) venceram em competições de assento aberto, e não por meio de cota da lista do partido.[23] Nos Estados Unidos, há uma polarização para candidatos do sexo masculino que tende a atrair maiores doações médias individuais e corporativas.[24] Devido ao acesso limitado das mulheres às redes com dinheiro, suas contribuições de campanha tendem a ser menores, o que significa que precisam fazer uma campanha mais difícil para alcançar uma base mais ampla de doadores para atingir a paridade de financiamento com colegas do sexo masculino.

Redes

Uma das razões pelas quais as mulheres podem ter dificuldades para levantar fundos em relação aos homens é que elas têm menos probabilidade de estarem ligadas às redes de negócios e profissionais que podem fornecer recursos financeiros e experiência. O argumento da rede se estende até a "rede só para meninos" dentro do partido, já que a maioria das lideranças partidárias atuais permanece dominada por homens.[25] A ausência das mulheres dessas redes significa que elas podem não ter acesso aos canais de financiamento que estão disponíveis para candidatos do sexo masculino. Como uma parlamentar da Irlanda observa: "Homens, candidatos do sexo masculino, estão envolvidos em várias organizações que facilitam a sua entrada na política: as organizações desportivas, associações de agricultores e outras áreas dominadas por homens".[26] A ausência de mulheres dessas redes dificulta sua capacidade para arrecadar fundos suficientes para fazer campanha de forma eficaz — particularmente quando concorrendo contra candidaturas masculinas consolidadas.

As exceções a isso são muitas vezes as esposas, filhas e irmãs de políticos bem conhecidos que, em virtude de suas relações, têm acesso ao capital e conexões da família.[27] O cultivo de redes é importante não só para a captação de recursos, mas também para ganhar influência política mediante a construção de contatos e experiência, e utilizando interesses comuns para fins de prospecção.

Mandato

É frequentemente difícil destituir um titular de um mandato, uma vez que são conhecidos do público e, assim, os partidos podem percebê-los como uma aposta mais segura. As despesas de campanha de titulares de mandatos tendem a ser menores no geral, uma vez que eles são reconhecidos e suas plataformas políticas estão bem estabelecidas. Menos de um em cada quatro parlamentares é uma mulher, o que significa que, na maioria dos casos, os titulares de mandatos são homens. Os custos adicionais associados com a destituição de um titular de um mandato podem dissuadir as mulheres de entrar em disputas políticas.

Medidas para nivelar o jogo

Quando todos esses fatores coincidem, pode ser particularmente difícil para as mulheres arrecadar financiamento político. Nos últimos anos, os países começaram a adotar reformas das finanças políticas para buscar igualdade de condições para as mulheres e outros grupos sub-representados, embora os regulamentos variem em sua meta e eficácia. Medidas legislativas e não legislativas podem ser e têm sido usadas para abordar a questão:

1. *Medidas legislativas* se relacionam com os quadros políticos e eleitorais e distribuições para os partidos políticos e candidatos através de financiamento público. Elas podem ser:
    - *neutras de gênero* na sua concepção, mas com implicações de gênero na prática; ou
    - *orientadas por gênero* na sua concepção e aplicação e/ou promover explicitamente a participação política das mulheres através de financiamento público.

2. *Medidas não legislativas* são adotadas pelas partes interessadas em uma base voluntária. Elas podem incluir:
    - *medidas de partidos políticos*, que são voluntárias e aplicam-se apenas ao partido em questão; ou
    - *medidas da sociedade civil* e outras iniciativas destinadas a canalizar fundos diretamente para candidatas do sexo feminino.

Mais frequentemente, essas iniciativas se relacionam com as campanhas eleitorais nacionais em vez de eleições primárias partidárias. Os Estados podem utilizar uma combinação de medidas, dependendo de seus contextos nacionais e do nível geral da regulamentação do partido político. A maioria dessas medidas foi adotada recentemente, e os resultados e práticas não estão amplamente documentados. No entanto, o restante deste capítulo delineia seus impactos reais (ou potenciais) sobre as mulheres com aspirações políticas.

Legislação do financiamento político

A legislação sobre o financiamento político visa aumentar a transparência e a equidade desse processo e nivelar a disputa para todos os candidatos. Os regulamentos podem se concentrar em limitar a influência indevida de atores de fora ou externos, tais como legislação que proíbe doações de fontes estrangeiras ou anônimas, ou define limites de doações que os partidos ou candidatos podem receber.[28] Outras medidas visam nivelar o jogo, por exemplo, garantindo que os titulares de mandatos não tenham uma vantagem injusta sobre outros candidatos. Medidas legisladas existem na maioria dos países.[29]

Regulamentos sobre gastos, tais como a quantidade que partidos e candidatos podem gastar, podem contribuir para assegurar que candidatos com menos recursos possam se candidatar sem estarem em desvantagem. Os regulamentos podem incluir relatório de finanças e exigências de divulgação, que exijam dos partidos e candidatos a prestação de informações sobre as despesas. Outras medidas se focam na execução. A supervisão é normalmente da responsabilidade dos órgãos eleitorais nacionais, departamentos governamentais, órgãos reguladores criados especificamente para esse fim ou outros departamentos.[30]

A maior parte da legislação sobre finanças políticas é concebida de forma "neutra de gênero". Ou seja, a legislação não procura abordar as desigualdades de gênero explicitamente, embora possam existir resultados diferenciados por gênero na prática. Alguns Estados adotaram recentemente leis "orientadas por gênero", tais como práticas inovadoras para canalizar mais fundos para candidatas do sexo feminino nas eleições. No geral, 27 Estados fazem a distribuição do financiamento público dependente do cumprimento de certos requisitos de igualdade de gênero, incluindo as recentes reformas na Bósnia e Herzegovina, Croácia, Irlanda e México que ligam a distribuição do financiamento político à promoção da participação das mulheres na tomada de decisão.[31] A legislação também pode ser dirigida a outras práticas inovadoras, como a destinação de recursos para iniciativas de igualdade de gênero dentro de partidos políticos tais como o desenvolvimento de competências ou o apoio à ala feminina. As diferentes formas pelas quais os regulamentos financeiros podem ter um impacto de gênero, seja direta ou indiretamente, estão delineadas na tabela 9.1 e serão detalhadas a seguir.

TABELA 9.1

Regulamentações do financiamento político e considerações de gênero

Legislação visando o período de campanha (neutra de gênero)	Financiamento público para aplicação das disposições de cotas e incentivos a candidatos	Legislação visando iniciativas de igualdade de gênero
• Proibições sobre os gastos e limites para partidos políticos e/ou candidatos • Proibições sobre contribuições e limites para partidos políticos e/ou candidatos • Acesso à mídia • Limite de tempo de duração do período de campanha • Divulgação e fiscalização dos partidos políticos e candidatos	• Financiamento público reduzido para os partidos que deixarem de nomear certo número de mulheres de acordo com as leis de cota • Financiamento retirado de partidos que deixarem de eleger certo número de mulheres • Financiamento adicional distribuído aos partidos que nomearem certo número de mulheres • Financiamento adicional distribuído aos partidos que obtiverem certo número de mulheres eleitas	• Fundos destinados à formação e promoção da igualdade de gênero • Ala de mulheres ou financiamento de convenção • Custos e incentivos de gênero, como o uso de fundos de campanha para despesas com cuidados infantis

Fonte: Banco de Dados de Financiamento Político do Internacional Idea. Disponível em: <www.idea.int/political-finance>.

Legislação visando o período de campanha (neutras de gênero)

Embora apenas dados limitados estejam disponíveis, alguns dos impactos de gênero da legislação de campanha concebida de forma neutra são delineados a seguir.

Proibições sobre os gastos e limites para partidos e candidatos

Proibições e limites de gastos para partidos políticos e candidatos destinam-se a regular o custo das campanhas e garantir que os candidatos e os partidos com mais acesso a recursos não sejam injustamente favorecidos. Proibições de gastos são tipicamente usadas para garantir que não haverá compra de votos, com 90% dos países possuindo legislação para esse efeito.[32] Apesar da natureza bem difundida dessas medidas, a sua eficácia depende da implementação, o que pode ser difícil uma vez que a execução requer a colaboração da maioria parlamentar, que é o grupo que a legislação tem como alvo.[33]

Limites sobre gastos são concebidos para neutralizar a vantagem injusta que os candidatos com mais recursos possam ter na disputa de uma campanha, e para conter a tendência de aumento das despesas de campanha. De acordo com a Banco de Dados do International Idea sobre Financiamento Político (Banco de Dados de Financiamento Político), quase um terço dos países para os quais existem dados disponíveis tem limites sobre os gastos do partido político, e mais de 40% regulam o valor que os candidatos podem gastar.[34] Recursos financeiros oferecem uma vantagem enorme para alguns candidatos, especialmente em países onde o dinheiro está associado com o discurso e a visibilidade. Colocar limite no montante que os candidatos podem gastar, por conseguinte, é influenciar diretamente a capacidade das mulheres de se candidatarem com sucesso. Embora uma prova quantitativa disso seja limitada, pesquisas dos Estados Unidos e do Canadá mostram que quando as mulheres são capazes de captar tanto quanto (ou mais que) seus oponentes masculinos, elas têm a mesma probabilidade de vencer a eleição.[35]

Acho que nós vemos que, em todo o globo, em diferentes sociedades e culturas, as mulheres não têm tanto acesso a financiamento de campanha como possuem os homens, por um motivo ou por outro. Eu acho que é importante para os países e as comissões eleitorais nesses países formular regras estritas sobre o que você pode gastar em sua campanha eleitoral — e eles precisam fazer cumprir essas regras. Se é um montante que é administrável, então a disputa está nivelada, mas se for um montante astronômico, então invariavelmente (como a maior parte do mundo é composta de países em desenvolvimento) são os homens que têm acesso a esse dinheiro e não as mulheres. Em vez de procurar maneiras pelas quais podemos aumentar o acesso das mulheres a esse dinheiro, eu acho que nós precisamos diminuir as despesas de todos e torná-las mais administráveis.

Dr. Donya Aziz, membro da Assembleia Nacional, Paquistão.

Em muitos países, um dos obstáculos mais difundidos é o poder dos mandatos, e a maioria dos candidatos titulares globalmente são homens.[36] Três quartos dos países têm medidas legisladas que visam os titulares de mandatos, incluindo limitações no uso de recursos do Estado e limites de gastos. Uma estratégia para abordar a vantagem do mandato é permitir limites de gastos maiores para adversários. No estado de Minnesota nos Estados Unidos, por exemplo, a legislação permite que os candidatos pela primeira vez tenham limites de gastos maiores do que titulares de mandatos, a fim de combater a vantagem injusta que os titulares de mandatos possam ter.[37] Como tal, definir limites de gastos alcançáveis (e potencialmente diferenciados) pode ter um efeito positivo, mesmo que indireto, sobre a corrida de uma mulher para a eleição — e sobre novos desafiantes do sexo masculino, também.

Os limites de gastos partidários podem determinar quanto dinheiro pode ser gasto em uma campanha, incluindo publicidade, mídia, materiais de campanha e comícios. Os partidos políticos decidem como os recursos são alocados dentro do partido, e uma consideração importante é que os candidatos recebem fundos. Desembolsos internos dos fundos do partido tendem a pôr de lado as candidatas do sexo feminino quando elas não estão no alto da estrutura partidária ou são consideradas como tendo reconhecimento do nome o suficiente.[38]

Embora os limites sobre gastos de campanha possam ter um efeito positivo sobre a decisão das mulheres de concorrer às eleições, eles não abordam o principal desafio enfrentado pelas mulheres, que é a captação de recursos. Em alguns casos, os limites podem ser contraproducentes em países com

mecanismos de captação de recursos fortes que canalizem grandes somas aos candidatos do sexo feminino, tal como nos Estados Unidos. Pesquisas complementares sobre o efeito dos limites de gastos e proibições nas taxas de eleição das mulheres são necessárias em outras regiões.

Proibições e limites de contribuição

Uma alternativa ou medida complementar para a definição de limites de gastos é o estabelecimento de um limite para as contribuições que um partido político ou candidato pode receber. Os limites ou proibições de contribuição visam reduzir a influência de doadores ricos. Onde os limites são elevados, é possível que doadores ricos ganhem influência indevida na campanha, o que potencialmente pode prejudicar mulheres e adversários, que são menos propensos a se beneficiarem de redes com dinheiro. Menos da metade de todos os países adotou regulamentos definindo um teto para as contribuições.

Uma vez que doações individuais para as mulheres tendem a ser menores do que as para os homens, em média, as mulheres precisam atrair um maior número de contribuições individuais para alcançar o nível de doações alcançado por suas contrapartes masculinas.[39] Limites de contribuição menores podem ajudar a nivelar a disputa para candidatos do sexo feminino assegurando que todos os candidatos cultivem uma ampla base de apoio, em vez de depender de uns poucos grandes doadores.

Dado o potencial para efeitos prejudiciais sobre partidos políticos e candidatos, algumas fontes de renda têm proibição total.[40] As proibições de contribuição visam prevenir a influência de determinadas categorias de doadores, como doadores estrangeiros ou aqueles envolvidos em indústrias que podem solicitar que seus interesses sejam objeto de consideração particular. A proibição mais comum diz respeito à alocação de recursos estatais para os partidos e candidatos. Outras proibições dizem respeito a doações de empresas (com mais de 20% dos países possuindo regulamentos nesse sentido), bem como de fontes estrangeiras, e doações de empresas com contratos governamentais, sindicatos e fontes anônimas.

As proibições de utilização de recursos estatais são importantes. Usar os recursos do governo, exceto os destinados ao financiamento público (tais como o uso de veículos do governo e facilidades para fazer campanha), pode beneficiar injustamente os titulares de mandatos. Além disso, proibições sobre

a utilização de recursos estatais também podem visar a corrupção, como foi o caso em 2010 no Brasil, onde cerca de 30% dos membros do Congresso estavam enfrentando acusações criminais por não cumprimento de leis ou corrupção de financiamento de campanha, na forma de desvio de fundos públicos para fins de campanha.[41] Na época, as mulheres ocupavam apenas 45 dos 513 assentos (8,8%) na Câmara dos Deputados do parlamento brasileiro, o que significa que os beneficiários destes fundos ilícitos foram esmagadoramente homens.[42]

Proibições de doação também são importantes em relação às fontes ilícitas de financiamento. Em alguns países, o financiamento ilícito tem uma enorme influência sobre as eleições, já que os regulamentos são notoriamente difíceis de aplicar. Proibir fundos ilícitos pode beneficiar diretamente os candidatos do sexo feminino que são menos propensos a receber e utilizar o financiamento ilícito. As mulheres tendem a estar sub-representadas nas atividades de onde os fundos ilícitos vêm, como os cartéis de drogas, grupos em guerra, grupos rebeldes e grupos de tráfico. Em um workshop em Belize, por exemplo, um número de ativistas da sociedade civil observou que o uso de fundos ilícitos para financiar campanhas desfavorece as mulheres, que estão em geral menos envolvidas nessas indústrias de fazer dinheiro e são muito menos suscetíveis de receber fontes ilícitas de financiamento.[43] Apesar das dificuldades de fazer cumprir as proibições de financiamento ilícito, a adoção e a aplicação da legislação contribuem para nivelar o campo para todos os candidatos, e podem ter um efeito significativo sobre as chances das mulheres de serem eleitas.

Acesso à mídia

Acesso gratuito à mídia é uma forma indireta (isto é, não monetária) de financiamento público. Partidos e candidatos precisam de acesso à mídia para tornar suas plataformas políticas conhecidas do eleitorado e para aumentar seu reconhecimento e apoio ao nome. Três quartos dos países têm regulamentos sobre acesso à mídia gratuito ou subsidiado para candidatos, partidos políticos ou ambos. O tempo de mídia é distribuído tanto igualmente entre os partidos, ou por cota de assentos no parlamento, pelo número de candidatos, por cota dos votos na eleição anterior, ou através de outros meios, tais como por critérios decididos pelo OGE.

As mulheres muitas vezes enfrentam desafios para tornar suas plataformas e mensagens conhecidas do eleitorado devido ao acesso limitado à mídia.[44] Elas ou são menos capazes de pagar por tempo de mídia dispendioso ou não recebem acesso à mídia igual por intermédio do seu partido. A cobertura de mídia subsidiada é um meio importante para as candidatas mulheres ganharem visibilidade. Nas eleições de 2001 do Timor Leste, um tempo de publicidade televisiva adicional foi dado a candidatas do sexo feminino e partidos que colocaram as mulheres em posições "elegíveis" em suas listas de candidatos.[45] No Brasil, uma reforma de 2009 previu 10% de tempo de mídia adicional para partidos políticos, a ser usado pelas candidatas do sexo feminino.[46] A legislação sobre acesso à mídia poderia estipular a igualdade de acesso aos candidatos masculinos e femininos, ou agir como um incentivo para os partidos nomearem mais mulheres (e para posições elegíveis). No Afeganistão, embora a lei não estipule como o tempo de mídia deve ser distribuído,[47] evidências mostram que 76% das candidatas aproveitaram a medida da mídia subsidiada na eleição de 2005, em comparação com 55% dos candidatos do sexo masculino.

Exposição na mídia é vital para vencer uma campanha e pode contribuir para desafiar os estereótipos difundidos que impedem as mulheres de serem vistas como políticos capazes.[48] Foi verificado que os eleitores têm altos padrões para o que eles consideram ser uma candidata mulher "qualificada", que por sua vez afeta sua simpatia: quanto mais qualificada, mais simpática ela é.[49]

Limites de tempo de campanha

Há informações limitadas sobre o número de países com disposições que restringem a duração do período de campanha e os efeitos potenciais de tais disposições. Limitar a duração da campanha poderia eventualmente contribuir para nivelar o campo para candidatas do sexo feminino, dado que períodos de campanha prolongados podem incorrer em altos custos na forma de viagens, alojamento e materiais de campanha adicionais. O adiamento das eleições locais do Malawi de 2010 alegadamente afetou de maneira desproporcional as candidatas do sexo feminino, que não podiam arcar com os custos do atraso.[50] Campanhas longas podem ser particularmente problemáticas para as mulheres quando elas envolvem longas horas e longos períodos longe de casa. Isso poderia dissuadir as mulheres que de outra forma poderiam considerar se candidatar, ou pode afetar sua capacidade para fazer campanha

devido às suas responsabilidades de cuidados com a família (especialmente se parceiros ou cônjuges estão ausentes ou não querem apoiar a candidatura, ou assumir as tarefas domésticas e de cuidado).

Ainda assim, períodos curtos de campanha ou períodos iniciais para eleições também podem afetar negativamente as candidatas do sexo feminino. Campanhas curtas podem beneficiar titulares de mandatos, a maioria dos quais são homens. Nas eleições da Líbia de 2012 para a legislatura de transição, acredita-se que o período de registro e campanha curtos afetou negativamente a capacidade das mulheres de mobilizar os fundos e as pessoas necessárias para montar uma campanha eficaz.[51] Tal como com as outras medidas listadas anteriormente, outros estudos são necessários sobre o potencial impacto de estabelecer limites de tempo de campanha e os possíveis efeitos positivos e/ou negativos nas campanhas das mulheres.

Regulamentos de divulgação e aplicação

Regulamentos de divulgação podem exigir que candidatos e partidos a divulguem a identidade dos doadores, as quantidades dadas e os recursos gastos durante as campanhas. Esses mecanismos são cruciais a fim de verificar se os regulamentos de financiamento estão sendo respeitados. Os regulamentos de divulgação também promovem a prestação de contas, e podem ajudar a prevenir os canais de corrupção mediante os quais os candidatos possam estar adquirindo recursos, compra de votos ou participando de práticas clientelistas. Eles podem contribuir para assegurar que os líderes e facções poderosas dentro do partido (muitas vezes homens) não abusem de seu poder para obter acesso a mais recursos do que outros candidatos no partido.

> Uma falta de transparência dentro das campanhas partidárias internas, bem como em campanhas externas, afeta as mulheres de uma forma negativa. Quando os recursos são geridos por grupos poderosos dentro dos partidos, eles estão destinados para os membros desses grupos — que mais frequentemente acabam por ser homens.
>
> Sra. Lilian Soto, ex-ministra, Paraguai.[52]

De acordo com o Banco de Dados de Financiamento Político do Internacional Idea, mais de 80% dos países têm regulamentações de relatórios. No entan-

to, nem todos os países exigem que os relatórios sejam apresentados por ambos, partidos políticos e candidatos. Como observado no capítulo introdutório deste livro, isso é preocupante, pois pode criar uma brecha pela qual fundos ilícitos podem ser canalizados. Mecanismos de divulgação e monitoramento são necessários para avaliar se as medidas que visam a igualdade de gênero — tais como a imposição de cotas eleitorais e fundos destinados a candidatas do sexo feminino — estão sendo adequadamente implementadas. Na América Latina, por exemplo, no Brasil, no México e no Panamá, o financiamento público é destinado à formação e promoção da participação das mulheres (2-50% dos fundos públicos), mas não existem mecanismos para assegurar que esses fundos sejam corretamente distribuídos, ficando isso a cargo dos partidos políticos.[53] Sem monitoramento, é impossível verificar os efeitos dessas medidas sobre a participação das mulheres.

A divulgação executória pode contribuir positivamente para a participação das mulheres por meio do aumento da transparência do processo eleitoral e desincentivo à utilização de mecanismos de financiamento ilícitos e a compra de votos — o que indiretamente desfavorece as mulheres. A concepção de mecanismos de divulgação também pode ser importante para acompanhar os efeitos de regulamentação de financiamento sobre a participação das mulheres em disputas eleitorais.

Não há informações sobre se os regulamentos de divulgação exigem que os retornos e os gastos dos candidatos sejam discriminados por sexo. Tais dados seriam inestimáveis para determinar como a captação de recursos e os gastos das mulheres se comparam aos dos homens, e se os fundos alocados dentro do partido são distribuídos igualmente entre os candidatos do sexo feminino e masculino. Dados discriminados também podem levar a um aumento da transparência do processo, e permitir um monitoramento mais efetivo da sociedade civil. Além disso, a divulgação pode ajudar a avaliar a eficácia da legislação especial sobre campanhas bem-sucedidas de mulheres e projetar novas práticas que podem ser testadas.

O sucesso das regulamentações do financiamento político depende da execução, que varia bastante. As multas são a penalidade mais comum, e são usadas em 73% dos países. Outras penalidades incluem encarceramento, perda de financiamento público, cancelamento de registro do partido, perda de nomeação de candidatos e/ou cargo eletivo, e suspensão do partido.[54] A aplicação é particularmente importante para a participação política das mulheres porque garante que os regulamentos existentes, em especial aqueles

que visam a participação das mulheres, são colocados em vigor. A aplicação dos regulamentos também pode ter um efeito positivo adicional ao fornecer às mulheres aumento de confiança no sistema e ao ajudá-las a usar as regras em sua própria vantagem. Por exemplo, se limites de gastos são aplicados, as mulheres podem se sentir mais confiantes em desafiar titulares de mandatos homens. Regulamentos de financiamento destinados a promover a inclusão podem contribuir para mudar as percepções profundamente arraigadas sobre quem pode participar (e quem pode ganhar).

TABELA 9.2

Impactos de gênero da legislação de finanças

Tipo de intervenção	Utilização no país	Considerações
Proibições sobre os gastos e limites para partidos políticos e candidatos	• Proibições de gastos em 90% dos países • Limites de gastos por partidos em quase 30% dos países • Limites de gastos por candidatos em mais de 40% dos países	• Podem ajudar as mulheres ou adversários não titulares, que geralmente têm menos acesso aos fundos de campanha • Podem aliviar as preocupações das mulheres sobre o alto custo de fazer uma campanha e o compromisso de tempo necessário para levantar fundos • A eficácia depende da implementação e da supervisão • Evidência adicional é necessária sobre se os limites de gastos ajudam as candidatas do sexo feminino
Proibições sobre contribuições e limites para partidos políticos e candidatos	• Menos de 50% dos países têm limites sobre as contribuições para partidos e candidatos • Há proibições de contribuição sobre doações corporativas em 70% dos países • Somente 30% dos países têm limites sobre as contribuições para candidatos	• Candidatas do sexo feminino tendem a receber doações menores de uma base mais ampla, e os limites de contribuições, portanto, ajudariam a reduzir as grandes doações de redes e doadores do sexo masculino para candidatos do sexo masculino • Podem mitigar o efeito de grandes fontes de financiamento ilícitas, que tipicamente favorecem candidatos do sexo masculino • Doadores mulheres tendem a doar tempo e habilidades mais frequentemente do que doadores do sexo masculino • Podem aumentar o tempo gasto em campanha para múltiplas fontes de doações, a fim de levantar a mesma quantidade de fundos
Regulamentações de aceso à mídia	• Acesso subsidiado à mídia para partidos em 66% dos países • Acesso subsidiado à mídia para candidatos em 46% dos países	• Podem permitir a igualdade de acesso de candidatos do sexo masculino e feminino à mídia • Poderiam ser usadas como um incentivo para aumentar o número de candidatos do sexo feminino • Podem ajudar a desafiar a parcialidade da imprensa contra candidatos do sexo feminino por meio de uma maior presença e mensagens

Limites de tempo de campanha	• Nenhum dado disponível	• Podem nivelar o campo para candidatos do sexo feminino ao reduzir custos e limitar o tempo gasto longe de casa • Podem afetar negativamente a capacidade dos candidatos de levantar fundos durante um longo período de tempo
Regulamentações de divulgação e aplicação	• Regulamentações de relatórios em quase 90% dos países	• Podem ajudar a diminuir o poder das redes e indivíduos, permitindo maior transparência • Podem impedir a utilização de fontes de financiamento ilícitas • Podem garantir que legislações orientadas por gênero sejam aplicadas • Poderiam proporcionar uma oportunidade para dados discriminados por sexo sobre taxas de gastos e de sucesso

Financiamento público para fazer cumprir as disposições de cotas e incentivos de nomeação de candidato

O fornecimento de financiamento público — disponível em 117 Estados — tem como alvo a capacidade dos partidos de fazer campanhas eficazes e funcionar como instituições.[55] O financiamento público é esmagadoramente alocado para partidos políticos em vez de candidatos,[56] e normalmente cobre gastos com campanhas, treinamentos, atividades partidárias e reforço institucional intrapartidário.

O financiamento público pode ser direto ou indireto. O financiamento público direto fornece fundos para partidos políticos para melhorar a forma como eles operam, ou para assegurar que certas prioridades sejam abordadas em suas plataformas.[57] O financiamento público indireto pode fornecer recursos para campanhas tais como transporte, espaços, acesso subsidiado ou gratuito à mídia para TV, rádio, jornais ou outros meios de comunicação públicos ou privados. Essas medidas podem contribuir para nivelar a competição, assegurando que partidos menores ganhem reconhecimento e que todas as plataformas políticas sejam comunicadas aos eleitores.

Recentemente, foram adotadas reformas no financiamento político que explicitamente visam abordar a desigualdade de gênero. Essas reformas se aplicam principalmente à fase pré-eleitoral e visam as candidaturas de mulheres por partidos políticos, embora algumas sejam direcionadas a partidos no período inter-eleitoral. Ao todo, 27 países adotaram reformas que visam diretamente à igualdade de gênero.[58] Essas reformas são divididas em três categorias principais:

1. financiamento público que é usado como um incentivo ou uma penalidade para o cumprimento ou não cumprimento de leis de cotas eleitorais estabelecidas por lei; uma parte dos fundos ou é atribuída ou reduzida em consonância com a lei de cotas;
2. financiamento público que é usado como um incentivo para aumentar o número de candidatos do sexo feminino ou mulheres eleitas, mas não está relacionado com a aplicação de uma lei de cotas; e
3. financiamento público que é destinado a atividades específicas de igualdade de gênero ou de conferir poder à mulher ou intervenções dentro do partido.

FIGURA 9.1

Países que adotaram reformas nas finanças políticas que visam diretamente à igualdade de gênero

© International IDEA

Mais de dois terços dessas medidas foram adotadas nos últimos cinco anos, e assim podem ter sido aplicados a apenas um ciclo eleitoral. Os resultados e a prática das reformas, portanto, não estão amplamente documentados. Esta seção descreve algumas das principais iniciativas e identifica o impacto real (ou potencial) sobre os candidatos do sexo feminino.

Financiamento público e aplicação de leis de cota eleitoral

Onze países vinculam a alocação do financiamento público à aplicação de cotas eleitorais e à nomeação de mulheres como candidatas (ver tabela 9.3). O financiamento público fornece aos partidos incentivos financeiros para

cumprir a meta de cota ou os penaliza se eles não conseguem satisfazer a proporção acordada de candidatas do sexo feminino ou representantes eleitos. Essas reformas são relativamente recentes. A França liderou o caminho com a adoção de uma lei sobre a igualdade entre homens e mulheres em 1999, que previa a igualdade de acesso das mulheres e dos homens aos mandatos eleitorais e cargos eletivos. Em 2000, uma reforma eleitoral definiu a penalidade para o não cumprimento da regra de paridade como uma redução no financiamento público fornecido aos partidos com base no número de votos que eles receberam no primeiro turno das eleições.[59] Em 2006, Portugal adotou uma reforma semelhante. No entanto, a maioria das reformas só foi adotada após 2010. Mais frequentemente, as leis de cotas recentemente adotadas incluem uma redução do financiamento público como uma das sanções pelo não cumprimento, como na Albânia, Geórgia e Irlanda.

Incentivos e penalidades assumem diferentes formas. Os incentivos de nomeação de candidato são aquelas medidas que alocam recursos adicionais para os partidos que nomearem certa proporção de candidatos do sexo feminino em consonância com a lei de cotas, como é o caso na Croácia e na Geórgia.

Na Geórgia, por exemplo, os partidos que têm pelo menos 20% de ambos os sexos nas listas de candidatos receberão um adicional de 10% do financiamento público. Na eleição de 2012, no entanto, o incentivo financeiro não teve o impacto desejado. Embora vários partidos tenham cumprido a lei e recebido financiamento adicional, os dois partidos que ganharam assentos no parlamento não o fizeram. Emendas à lei que regulamenta os incentivos financeiros para partidos políticos (Lei Orgânica da Geórgia sobre Sindicatos Políticos dos Cidadãos) foram propostas em julho de 2013, propondo que os partidos recebam um complemento de 30% do orçamento do Estado (acima dos 10%), se a lista de nomeação do partido incluir pelo menos 30% de cada sexo (acima dos 20%) para cada grupo de 10 candidatos.[60] Esses incentivos podem ter um impacto limitado sobre os partidos maiores e mais bem financiados, que podem suportar perder os fundos adicionais.

O financiamento público também pode ser usado como uma penalidade pelo não cumprimento da legislação de cotas, onde o financiamento que um partido recebe é reduzido se uma certa proporção de candidatos ou membros eleitos não são mulheres, como na Albânia, França, Irlanda e Portugal. A emenda de 2012 à Lei Eleitoral da Irlanda estipula que os partidos perderão

50% do seu financiamento caso ambos os sexos sejam representados por menos de 30% dos candidatos do partido. No Quênia, os partidos não podem ser elegíveis para financiamento se uma determinada porcentagem ou número de mulheres não é eleita. Essa disposição, juntamente com a introdução de lugares reservados, resultou em uma duplicação do número de mulheres eleitas no Quênia para 18,6%.

No entanto, essas medidas podem ter impacto limitado sobre os partidos com grandes recursos, que podem escolher pagar a penalidade, em vez de nomear mais candidatas do sexo feminino, como tem sido o caso na França.[61] Lá, partidos menores tenderam a respeitar a exigência de 50% de candidatura, uma vez que são mais dependentes de financiamento público do que os partidos maiores, os quais muitas vezes optam por lançar titulares de mandatos (que são em grande parte homens) na crença de que eles têm mais chances de ganhar.[62] Na eleição de junho de 2013 na Albânia cada lista de candidatos tinha de incluir pelo menos um homem e uma mulher nas três primeiras posições, e no total compreender pelo menos 30% de cada um dos sexos. Para atender à cota, muitos partidos incluíram mulheres na parte inferior das listas em posições difíceis de vencer. Como a disposição que teria negado registro para listas não conformes foi revogada em 2012, o OGE emitiu multas para os três maiores partidos parlamentares por incumprimento da cota de gênero em alguns distritos. Em 2012, a multa para as listas não conformes foi aumentada de 30 mil *lek* albanês (ALL) (I$ 520)[63] para ALL 1 milhão (I$ 17 mil).[64]

Além de incentivos de financiamento ou penalidades, outros mecanismos da aplicação de cota incluem rejeitar listas de candidatos que não cumprem a meta, como na Sérvia. Embora essas medidas possam contribuir para o aumento do número de candidatos do sexo feminino, elas não necessariamente enfrentam o desafio subjacente de acesso a financiamento de campanha. De fato, pesquisas são necessárias para verificar como os candidatos do sexo feminino nomeados que podem ter se beneficiado dos incentivos ou penalidades foram capazes de financiar suas campanhas, e quanto desse financiamento veio do partido. Além disso, seria útil explorar a forma como os partidos que receberam financiamento adicional gastaram os fundos, e se os fundos foram direcionados para apoiar candidatos do sexo feminino. As mulheres podem precisar ser parte de órgãos decisórios dos partidos a fim de garantir que os fundos sejam desembolsados de uma forma que beneficie todos os candidatos.

TABELA 9.3

Aplicação de cotas eleitorais por meio do financiamento público[65]

País	Tipo de cota	Detalhes da disposição das finanças políticas	Ano(s) da reforma
Albânia	30% dos candidatos devem ser mulheres	O não cumprimento é punido com uma multa de ALL 1 milhão (I$ 17 mil) em caso de eleições para a Assembleia e ALL 50 mil (I$ 860) para eleições de órgãos de governos locais.	2012
Burkina Faso	30% dos candidatos devem ser mulheres	O não cumprimento resultará em um corte de 50% ao financiamento público do partido. Se um partido atingir ou exceder a cota de 30%, receberá financiamento adicional.	2009
Cabo Verde	Representação equilibrada de ambos os sexos nas listas de candidatos	Os subsídios serão atribuídos aos partidos ou coligações de partidos cujas listas (se eleito a nível nacional) contenha, pelo menos, 25% de candidatas do sexo feminino.	2010
Croácia	Equilíbrio entre homens e mulheres nas listas de candidatos	Para cada deputado eleito que pertence a um gênero sub-representado, os partidos políticos terão direito a um bônus de 10% do montante atribuído a cada deputado ou membro do órgão representativo.	2011
França	Não mais do que 51% dos candidatos podem ser de um gênero	Se a diferença de gênero entre os candidatos é maior do que 2%, o financiamento público é reduzido em três quartos dessa diferença.	2011 1998
Geórgia	20% dos candidatos devem ser mulheres	Um financiamento adicional de 10% será concedido aos partidos que têm 20% de mulheres em cada 10 candidatos.	2012
Irlanda	30% dos candidatos devem ser mulheres (40% até 2019)	Os partidos serão sancionados com uma redução de até 50% dos fundos públicos se tiverem menos de 30% de candidatas do sexo feminino.	2012
Quênia	30% de assentos reservados	Os partidos não serão elegíveis para financiamento público se mais de dois terços dos seus titulares de cargos registrados forem do mesmo sexo.	2011
República da Coreia	50% de candidatas do sexo feminino para lista proporcional de representação nas eleições	Subsídios de nomeação para candidata do sexo feminino são distribuídos aos partidos com base na relação de assentos detidos na Assembleia Nacional e dos votos recebidos.	2010

Níger	Assentos reservados	O financiamento de subvenções dos partidos é fixado em 30% das receitas fiscais anuais do Estado; 10% é distribuído proporcionalmente ao número de mulheres eleitas pela cota em todos os níveis.	2010
Portugal	33% dos candidatos devem ser mulheres	Os subsídios públicos são reduzidos em 50% se um sexo é representado abaixo de 20%. Se um ou outro sexo é representado entre 20% e 33,3%, o subsídio público é reduzido em 25%.	2006

Nota: ALL = *lek* albanês.

Incentivos de financiamento público para nomear mais candidatas do sexo feminino

O financiamento público também é usado como um incentivo para aumentar o número de mulheres nomeadas, e não está necessariamente ligado à aplicação da lei de cotas. A tabela 9.4 ilustra os oito países que adotaram essas medidas, seis dos quais não têm cotas eleitorais. Embora a Bósnia e Herzegovina e a Colômbia tenham cotas, o fornecimento de financiamento público não está ligado à sua aplicação. Na Colômbia, Mali e Romênia, o montante do financiamento público que um partido tem direito pode aumentar dependendo do número de mulheres eleitas. Somente o Haiti baseia a distribuição de fundos adicionais em ambos, a nomeação e o número de mulheres eleitas.

Fatores importantes que influenciam a eficácia de tais medidas são a cronologia da distribuição de fundos (antes ou depois da eleição), o grau de dependência dos partidos políticos em relação ao financiamento público e o montante da penalidade ou recompensa como um percentual do financiamento total. O momento da aplicação da disposição também pode ser uma consideração importante. Basear as penalidades ou recompensas de financiamento sobre o número de mulheres eleitas pode diminuir o impacto dessas medidas, uma vez que são implementadas após as eleições, quando há menos atenção por parte da mídia e os fundos de campanha já estão gastos. Esforços devem ser feitos para monitorar e divulgar os resultados das iniciativas no financiamento político após as eleições.

Na Bósnia e Herzegovina, a Lei do Financiamento Partidário de 2009 declara que 10% do total dos fundos serão distribuídos aos grupos parlamentares na proporção do número de assentos ocupados pelo gênero menos

representado. Na eleição de 2010, houve um pequeno aumento de 2 pontos percentuais no número de mulheres eleitas sobre o número do parlamento anterior, elevando o total para 16,7%. No geral, os partidos respeitaram e ultrapassaram a exigência legal de um terço de mulheres nas listas de candidatos, atingindo 37,7%. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa observou que, de acordo com a lei das finanças políticas, "os partidos que não estão representados no parlamento estão totalmente isentos de receber qualquer tipo de fundos públicos".[66] Isso levanta a questão importante da elegibilidade para acesso aos fundos públicos, e se apenas os partidos com assento no parlamento são elegíveis para receber esses fundos.

A Lei sobre o Financiamento da Atividade dos Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais de 2006 da Romênia estipula que "para os partidos políticos que promovem as mulheres em suas listas eleitorais em posições elegíveis, o montante atribuído pelo orçamento do Estado será aumentado na proporção direta do número de mandatos obtidos durante a eleição pelos candidatos do sexo feminino".[67] A lei teve um impacto limitado até o momento, com as mulheres vencendo apenas 7% dos assentos no Senado e 13% na Câmara nas eleições de 2012. Na Romênia, alguns partidos políticos dependem fortemente do financiamento público, enquanto os partidos maiores receberam uma quantidade significativa de financiamento de membros do partido. O grau no qual o financiamento público é um incentivo eficaz depende do partido político e seu acesso a outras fontes de financiamento.

De acordo com uma Lei da Etiópia de 2009, o financiamento governamental concedido é repartido de acordo com diferentes critérios, incluindo o número de candidatos do sexo feminino nomeados pelo partido. No entanto, dados do Conselho Nacional Eleitoral mostram que a proporção de candidatas do sexo feminino na verdade diminuiu de 15% nas eleições de 2005 para 12,4% em 2010. No geral, houve um aumento no número de mulheres eleitas na Etiópia em 2010; no entanto, não é necessariamente uma consequência direta da legislação de financiamento.

A Lei dos Partidos Políticos do Haiti de 2006 e a Lei Eleitoral de 2008 declaram que os partidos políticos que lançam pelo menos 30% de candidatos do sexo feminino (e tendo sucesso na eleição de 20% deles) terão o financiamento público dobrado após a eleição.[68] A legislação também requer que 50% desses fundos sejam usados para apoiar os candidatos do sexo feminino e a educação política. O Haiti tem uma nova emenda constitucional

(aprovada em 2012) que exige uma cota mínima de 30% para as mulheres em todos os cargos eletivos e de nomeação; a mesma ainda não foi executada já que nenhuma eleição foi realizada desde então.

Um dos potenciais desafios de visar a nomeação é que os partidos podem ver isso como uma maneira fácil de acesso ao financiamento, sem a intenção de garantir que candidatas do sexo feminino sejam eleitas colocando-as em posições elegíveis. As mulheres podem ser nomeadas, mas colocadas em assentos de difícil vitória, ou têm seus nomes colocados muito abaixo na lista, tornando sua eleição menos provável, como se viu no caso da Albânia. A legislação no Haiti procura contornar isso, estipulando que o financiamento inicialmente alocado para a nomeação de candidatas do sexo feminino será dobrado se pelo menos 20% dos representantes eleitos foram mulheres, para assegurar que os incentivos de nomeação não ficam aquém das suas intenções.[69] No entanto, a legislação precisa ser cumprida para ser eficaz.

TABELA 9.4

Desembolsos do financiamento público relativamente ao número de candidatos do sexo feminino[70]

País	Detalhes da disposição das finanças políticas	Ano da reforma
Bósnia e Herzegovina	10% dos fundos públicos serão distribuídos aos grupos parlamentares em proporção ao número de assentos detidos pelo gênero menos representado.	2006
Colômbia	5% do financiamento estatal serão alocados igualmente entre todos os partidos ou movimentos em proporção ao número de mulheres eleitas para órgãos públicos.	2011
Etiópia	O apoio financeiro será repartido de acordo com o número de candidatos do sexo feminino nomeados pelo partido.	2009
Haiti	Os partidos que têm pelo menos 30% de candidatos do sexo feminino (e tendo sucesso na eleição de 20% deles) terão, após as eleições para as mesmas funções, o financiamento público ao qual teriam direito dobrado.	2008
Itália	Nenhum sexo deve exceder dois terços dos candidatos selecionados para as listas partidárias. Se essa disposição não é alcançada, o subsídio de campanha pública para o partido político é reduzido em proporção ao número de candidatos excedendo o limite máximo permitido (mais de 50%). O valor retido será desembolsado como prêmio aos partidos que aderirem à lei.	2012
Mali	10% dos fundos são alocados para os partidos políticos em proporção ao número de mulheres eleitas.	2005

Papua Nova Guiné	Quando uma candidata de um partido obtiver pelo menos 10% dos votos, o partido político registrado terá o direito de receber do Fundo Central 75% de 10,000.00 kina (I$ 8.900) a pagar a um candidato escolhido como gastos de campanha eleitoral em nome da candidata (ou um montante fixado pela Comissão).	2003
Romênia	O montante alocado pelo orçamento do Estado será aumentado em proporção ao número de assentos obtidos na eleição de candidatos do sexo feminino.	2006

Destinação para iniciativas de igualdade de gênero

O financiamento público também pode ser explicitamente destinado para iniciativas de igualdade de gênero. Treze países aprovaram recentemente essas reformas (a maioria dentro dos últimos cinco anos), incluindo formação de candidatos do sexo feminino, programas relacionados a conferir poder às mulheres e fundos para apoiar o funcionamento das alas femininas.[71]

No Brasil, Colômbia e Haiti, os fundos públicos devem ser utilizados para apoiar programas para conferir poder e educação, enquanto na Costa Rica, em Honduras e na Irlanda, os partidos são obrigados a apresentar relatórios sobre suas despesas, incluindo o cumprimento das disposições de igualdade de gênero.[72] A Finlândia exige que uma parte dos fundos seja utilizada para apoiar o funcionamento das alas das mulheres dentro dos partidos. Na Irlanda, os fundos recebidos pelos partidos qualificados devem cumprir determinados critérios, incluindo a promoção da participação das mulheres e dos jovens na atividade política. No entanto, o valor varia muito entre os partidos políticos.[73] Outros exemplos são fornecidos na tabela 9.5.

Tal como as outras reformas discutidas, o fomento às iniciativas de igualdade de gênero são um desenvolvimento recente, com mais legislação tendo sido aprovada nos últimos cinco anos. Os países que incluem legislação orientada por gênero em suas regulamentações de financiamento político tendem a ser os países que já tomaram medidas para lidar com a sub-representação das mulheres por meio de cotas de candidatos.

Fundos visando treinamento e outros programas

Nove países aprovaram legislação que exige dos partidos políticos destinar fundos visando atividades de treinamento e outros programas dentro

deles. As mulheres têm sido historicamente sub-representadas nos órgãos decisórios, o que resulta em menos experiência política. De fato, a menor experiência de política das mulheres tem sido usada pelos partidos políticos para justificar a não nomeação de mulheres, e para relegá-las a postos inelegíveis.[74] Os candidatos têm enfatizado a importância do treinamento e da capacitação, não apenas em termos de construção de habilidades para o engajamento político eficaz, mas também o treinamento em como levantar fundos de campanha.

A Lei para a Promoção da Igualdade Política Social da Costa Rica exige que os partidos atribuam uma porcentagem dos fundos estatais para o desenvolvimento político e a participação das mulheres, a ser distribuído igualmente entre candidatos do sexo masculino e feminino.[75] O quadro 9.1 ilustra como dois partidos políticos distribuem esses fundos.

Quadro 9.1
Financiamento para a igualdade de gênero da Costa Rica

Partido de Ação Cidadã

O partido designa 20% do total de fundos recebidos de alocações estaduais para os esforços de treinamento e organizacionais, dos quais 15% são atribuídos ao treinamento das mulheres e dos jovens. Os fundos são direcionados para candidatos do sexo masculino e feminino em cargos eleitos e dentro do partido, e visam atividades de conscientização. O partido criou um Gabinete para a Igualdade de Gênero, ao abrigo do conselho de eleição interno, que trabalha para implementar todos os requisitos em matéria de igualdade de gênero estabelecidos nos estatutos do partido.[76]

Partido da Libertação Nacional

O art. 171 dos estatutos do partido indica que pelo menos 10% do orçamento será voltado para o desenvolvimento político das mulheres. A conformidade é supervisionada por uma Secretaria para Educação Política em coordenação com o presidente do Movimento das Mulheres do partido. O Movimento das Mulheres facilita programas de treinamento para candidatos do sexo feminino e legisladores.[77]

A legislação do México exige que 2% do financiamento público seja alocado para a promoção e o treinamento para a liderança política das mulheres. A aplicação da lei tem enfrentado dificuldades na prática, com a maioria dos partidos gastando os fundos na administração, em vez de capacitar as habilidades das mulheres políticas. Isso pode ocorrer porque os partidos não têm certeza sobre o que significa o reforço da participação das mulheres e a construção de habilidades, ou porque preferem pagar as multas baixas estabelecidas para o não cumprimento dessa medida.[78]

Fundos para candidatas do sexo feminino

A nova lei do Haiti determina que 50% dos fundos públicos recebidos devem ser usados para a educação política de membros do partido e para apoiar disputas eleitorais das mulheres, embora a disposição ainda não tenha sido posta em prática. Essa é, no entanto, uma lei única, contendo disposições para a distribuição de fundos para as campanhas das mulheres.

Alas das mulheres

A Finlândia tem uma disposição única que exige que todos os partidos aloquem 12% do seu subsídio partidário anual para apoiar as alas das mulheres. Essa pode ser uma iniciativa importante, já que as alas das mulheres podem contribuir para a articulação de políticas sobre igualdade de gênero — incluindo as nomeações de mulheres e as regras de colocação, os mecanismos de financiamento, a construção de uma base de plataforma e apoio de eleitores, a defesa de candidatas do sexo feminino e a atuação como mentores para candidatos com menos experiência. A chave para o sucesso das alas das mulheres é a definição clara de suas funções e responsabilidades, a sua integração na estrutura partidária e acesso ao financiamento.[79] A Finlândia é o único país com essa iniciativa; em outros países nórdicos (Dinamarca, Noruega e Suécia), o financiamento para as alas das mulheres vem da assistência pública externa ao partido.

Redução das taxas de nomeação

A lei de Togo especifica uma redução das taxas de nomeação para candidatos do sexo feminino, facilitando, assim, o registro das mulheres como candidatas para a eleição e reduzindo o custo total de campanha para o partido. As altas taxas de registro têm sido um desafio relatado em uma série de países, incluindo nas eleições de 2010 de Mianmar, onde os candidatos tinham de pagar à Comissão Eleitoral o equivalente a USD 500 para registro. Os partidos contestaram a taxa, observando que o salário mensal de um professor era de USD 70.[80] As altas taxas de registro são uma preocupação especial para as mulheres, que normalmente têm acesso a menos recursos do que os homens. Esse ponto também foi considerado pelo Fórum de Mulheres de Serra Leoa,

uma organização abrangente para os grupos de mulheres. Antes das eleições locais e parlamentares de 2012, o Fórum iniciou uma petição encorajando a Comissão Nacional Eleitoral a rever o aumento da taxa de registro, observando que ela estava mantendo mulheres fora da competição, particularmente nas áreas rurais.[81]

O cuidado de crianças e os custos para cuidar de parentes também podem ser um fator impedindo as mulheres de concorrer a cargos. A Lei das Eleições Canadenses inclui as despesas com cuidados de crianças como uma despesa de pessoal legítima durante uma campanha:[82]

> As despesas pessoais de um candidato são suas despesas de campanha eleitoral, exceto despesas eleitorais, que são razoavelmente incorridas em relação à sua campanha e incluem (a) despesas de viagem e de subsistência; (b) despesas com cuidados de crianças; (c) despesas relacionadas com o fornecimento de cuidados para uma pessoa com uma incapacidade física ou mental para quem o candidato normalmente fornece tais cuidados; e (d) no caso de um candidato que tenha alguma deficiência, despesas pessoais adicionais que estão relacionadas com a deficiência.

Alguns estados nos Estados Unidos têm regulamentos semelhantes, incluindo Minnesota, onde os cuidados de crianças podem ser considerados uma despesa de campanha legítima a ser coberta na totalidade pelos fundos de campanha.[83] Essa poderia ser uma iniciativa importante para ajudar a nivelar o campo para as mulheres, já que elas tipicamente assumem a maior parte das responsabilidades de cuidados.

TABELA 9.5

Legislação visando medidas de igualdade de gênero e de destinação[84]

País	Treinamento e iniciativas de igualdade de gênero	Ano(s) da reforma
Brasil	As receitas provenientes do fundo partidário serão utilizadas para criar e manter programas que promovam a participação política das mulheres; a liderança nacional do partido determinará o percentual (mínimo de 5% do total). Dez por cento do tempo de mídia serão atribuídos para a promoção da participação política das mulheres.	2009
Colômbia	As receitas provenientes do financiamento estatal financiarão as atividades desenvolvidas para incluir mulheres, jovens e minorias étnicas no processo político.	2011

Costa Rica	Os partidos políticos são obrigados a atribuir uma porcentagem dos fundos estatais para o desenvolvimento político e participação das mulheres, a ser distribuída igualmente entre candidatos do sexo masculino e feminino.	1990 2009
Haiti	Os partidos que recebem financiamento público com base na proporção de candidatos do sexo feminino devem garantir que 50% desses fundos sejam alocados para a educação política de seus membros e o apoio financeiro de candidatos do sexo feminino para disputas eleitorais.	2008
Honduras	Fundos adicionais equivalentes a 10% do total da alocação do financiamento público serão distribuídos entre partidos para atividades de capacitação de mulheres.	2012
Irlanda	Os fundos recebidos pelos partidos qualificados devem cumprir determinados fins, incluindo a promoção da participação das mulheres e dos jovens em atividades políticas.	2009
Itália	Cada partido político ou movimento deverá alocar pelo menos 5% dos reembolsos para iniciativas destinadas a aumentar a participação ativa das mulheres na política.	1999
República da Coreia	Cada partido político deverá usar não menos do que 10% do seu subsídio para promover a participação política das mulheres.	2010
México	Cada partido deverá alocar anualmente 2% do financiamento público regular para o treinamento, promoção e desenvolvimento da liderança política das mulheres.	2008
Marrocos	Um fundo de apoio é dedicado a apoiar projetos que visam reforçar a representação das mulheres (até MAD 200 mil – I$ 34 mil – cada).	2009
Panamá	Para as atividades será alocado um mínimo de 50% da contribuição anual com base nos votos, dos quais um mínimo de 10% deve ser usado para desenvolver atividades exclusivas para conferir poder às mulheres.	2006 2012
Cumprimento		
Costa Rica	Os partidos políticos são obrigados a atribuir uma porcentagem dos fundos estatais para o desenvolvimento político e participação das mulheres. Os partidos devem garantir que as despesas incorridas durante os períodos não eleitorais para o treinamento e a promoção visem ambos os sexos, as quais devem ser apresentadas com uma certificação emitida por um contador público certificado. Se a certificação não é fornecida, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não irá autorizar o pagamento de qualquer quantia para essa finalidade.	1990 2009
Honduras	Os partidos políticos devem apresentar uma política de igualdade de gênero, a ser monitorada pelo Tribunal Superior Eleitoral, seis meses antes das primárias. O não cumprimento tornará os partidos passíveis a uma penalidade de 5% da dívida política.	2009
Financiamento para candidatos do sexo feminino		
Haiti	50% dos incentivos obtidos por meio da nomeação de candidatos do sexo feminino devem ser atribuídos à educação política de seus membros e ao apoio financeiro para candidatos do sexo feminino nas disputas eleitorais.	2008

Financiamento para alas das mulheres		
Finlândia	Todos os partidos parlamentares devem usar 12% do seu subsídio partidário anual para financiar as alas das mulheres.	1975
Taxa de nominação de candidato reduzida		
Togo	A taxa de nominação é 25% menor se uma lista partidária contiver candidatas do sexo feminino.	2000

Nota: MAD = dirham marroquino

Iniciativas não legislativas

Os partidos políticos, sociedade civil e outros atores não governamentais também criaram iniciativas para apoiar o financiamento político para mulheres. Em nível de partido, essas políticas buscam aumentar o número de mulheres eleitas reduzindo os custos de entrada para candidatas implementando estratégias de gênero, tais como a construção de habilidade, e fornecendo novas oportunidades para apoio na captação de recursos. Organizações partidárias como as fundações internacionais também tiveram um impacto significativo no auxílio a candidatas do sexo feminino em seus esforços de captação de recursos.

As organizações internacionais não afiliadas a partido e as organizações da sociedade civil também prestam assistência aos candidatos do sexo feminino na forma de fundos para treinamento e capacitação, ou programas de financiamento e de crédito para fundos de campanha. As iniciativas voluntárias são geralmente mais difíceis de monitorar, uma vez que essas experiências não foram capturadas em nível global. O rastreamento de informações comparativas sobre as iniciativas voluntárias de financiamento permitiria o monitoramento das iniciativas a fim de verificar as boas práticas e os efeitos sobre a participação das mulheres em corridas eleitorais.

Iniciativas do partido político

Conforme os partidos políticos controlam o recrutamento e a nomeação de candidato, eles são o elo vital para alcançar a igualdade e a participação inclusiva das mulheres. Eles também são responsáveis pelo gerenciamento das campanhas e pelo controle das suas finanças, e por isso têm um papel-chave no apoio da competição eleitoral das mulheres. Alguns partidos políticos em diferentes regiões

adotaram iniciativas voluntárias para nivelar o campo para candidatas do sexo feminino, incluindo a redução ou dispensa das taxas de nominação e o estabelecimento de mecanismos de captação de recursos, conforme descritos a seguir.

Mecanismos de captação de recursos intrapartidários

Reconhecendo os desafios que as mulheres enfrentam na captação de recursos para as campanhas, em especial para adversários e candidatos pela primeira vez, os partidos políticos começaram a adotar mecanismos para captar recursos para candidatas do sexo feminino. Esses mecanismos de captação de recursos são internos ao partido, o que os distingue de outros mecanismos de captação de recursos partidários, como os comitês de ação política (CAPs). Nos poucos exemplos documentados, esse tipo de iniciativa tem contribuído significativamente para aumentar os fundos disponíveis para apoiar candidatos do sexo feminino.

No Canadá, o Partido Liberal instituiu o Fundo Judy Lamarsh para arrecadar e gastar dinheiro em apoio a candidatos do sexo feminino. O partido tem controle direto sobre a forma como os fundos são gastos e quais candidatos do sexo feminino são priorizados para receber fundos. O fundo funciona ao abrigo dos regulamentos financeiros no Canadá e arrecada fundos principalmente por meio de eventos de captação de recursos, malas-diretas e da internet, que têm ajudado as mulheres a participar de campanhas eleitorais com sucesso.[85]

Quadro 9.2
FMLN de El Salvador

Em El Salvador, a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN) estabeleceu a Comissão Eleitoral para destacar a participação das mulheres. O Comitê levantou fundos entrando em contato com empresas, simpatizantes e amigos dentro e fora do país. Atividades adicionais foram organizadas, principalmente para cobrir os custos de publicidade, incluindo jantares e captação de recursos orientada. Os fundos captados foram gastos com exposição na mídia, impressão de cartazes e camisetas com os nomes de todas as candidatas do sexo feminino, e impressão da plataforma do partido para ser distribuída em todo o país.[88]

Na Irlanda, a ala feminina do Partido Trabalhista desenvolveu uma iniciativa para abordar os desafios específicos "cinco C" que elas identificaram como afetando desproporcionalmente as mulheres: cuidado, cultura, caixa, confiança e seleção de candidatos. O partido oferece cursos de treinamento para mulheres-membros e organiza atividades de extensão e captação de recursos em nome das candidatas do sexo feminino, com ênfase em apoiar candidatos novos ou pela primeira vez.[86] Em Gana, um grupo de partidos políticos expressou o compromisso de desenvolver um Fundo das Mulheres para apoio às mulheres

aspirantes nas eleições. Uma reunião multipartidária em 2011 resultou em uma declaração na qual vários partidos propuseram alocar 10% dos fundos que recebem diretamente para as mulheres aspirantes políticas.[87]

Subsídios às candidatas do sexo feminino

Alguns partidos políticos adotaram reformas para fornecer subsídios ou contribuições em espécie para candidatas do sexo feminino. A prestação de responsabilidades por cuidados de crianças, que recaem principalmente sobre as mulheres, pode ser difícil de combinar com longas horas de campanha. Reconhecendo esse desafio, o Partido Liberal do Canadá fornece subsídios para candidatas do sexo feminino a serem reembolsados em até 500 dólares canadenses (CAD) (I$ 440) para cuidados com crianças durante a nomeação do partido, e uma soma adicional das despesas de viagem em trajetos geograficamente grandes (distritos eleitorais). Outras iniciativas podem envolver reembolso das despesas com cuidados com as crianças ou fornecer às mulheres contribuições em espécie, como o Partido Sam Rainsy no Camboja faz: candidatas do sexo feminino são supridas com itens-chave de que possam necessitar durante a campanha, como roupas ou transporte adequado.[89] As doações na forma de roupas, transporte, fornecimento de material de campanha e outros itens podem aliviar a carga financeira que as campanhas podem impor às candidatas do sexo feminino.

Taxas de registro

A fim de participar de uma eleição, os potenciais candidatos devem pagar taxas iniciais, incluindo filiação partidária e taxas de registro de candidato. Taxas de filiação partidária são uma das fontes mais comuns de renda para partidos, e são usadas para ajudar a financiar as atividades partidárias e manter a máquina partidária funcionando.[90] Além disso, os partidos também podem exigir que os candidatos autofinanciem os custos para registro como um candidato, quer para o partido político, quer diretamente para o órgão encarregado de registrar os candidatos, geralmente o OGE. O montante dessas taxas varia amplamente, mas pode ser proibitivo para algumas candidatas do sexo feminino.

Em um esforço para incentivar mais mulheres a concorrer a cargos, alguns partidos políticos voluntariamente reduziram ou dispensaram as taxas associadas com a filiação e o registro de candidatos, embora não haja nenhuma forma de determinar quantos os fizeram em todo o mundo. Em Gana, por

exemplo, mulheres parlamentares observaram que quase todos os partidos políticos permitem que as mulheres paguem 50% do que suas contrapartes masculinas pagam quando se trata de apresentar nomeações.[91] A prática é difundida de forma semelhante na Nigéria, embora nos últimos anos tenha se tornado problemática para as mulheres nomeadas já que os líderes partidários alegam que essa é uma evidência de as mulheres não serem tão comprometidas com o partido quanto os homens.[92]

O retrocesso em potencial dessa medida contra a legitimidade de candidatos do sexo feminino salienta a importância de legitimar essas iniciativas por meio de legislação, como Togo o fez, e implementar medidas simultâneas para abordar estruturas de poder patriarcal dentro dos partidos políticos. Em última análise, reduzir ou dispensar as taxas de filiação e de registro de candidato pode encorajar mais mulheres a concorrer, mas essas medidas terão um impacto limitado na ausência de medidas adicionais para incentivar o apoio do partido e a assistência à captação de recursos durante todo o processo de campanha.

Redes partidárias de captação de recursos

Redes partidárias de captação de recursos arrecadam fundos mediante contribuições dos membros para apoiar ou se opor a um candidato ou questão. Os fundos ou são doados diretamente à campanha do candidata ou gastos de forma independente. Nos Estados Unidos estas são os CAPs, como a Emily's List Democrática e a Wish List Republicana. A Emily's List tem tido sucesso substancial recolhendo doações em nome de candidatas do sexo feminino, conforme o quadro 9.3 descreve. Organizações de captação de recursos como estas podem canalizar grandes quantidades de dinheiro para candidatas, o que é particularmente importante em sistemas centrados em candidatos como o dos EUA, onde grandes quantidades de dinheiro são necessárias para financiar tanto a nomeação quanto as campanhas eleitorais.

Emily's List

Um dos fundamentos importantes da Emily's List é o reconhecimento de que as mulheres precisam de dinheiro no início do processo de campanha a fim de obter reconhecimento do nome, exposição e organizar equipes de campanha, incluindo contratação de pessoal de captação de recursos que pode arrecadar mais dinheiro.[93] A disponibilidade de dinheiro no início é fundamental para

melhorar as chances de um candidato ser nomeado, particularmente quando a nomeação requer a destituição de um titular de um mandato. O foco da Emily's List também significou que mais atenção tem sido dada ao "capital inicial", os fundos utilizados para atrair dinheiro no início, necessário para garantir a nomeação do partido, o que muitas vezes é financiado pelo próprio candidato.[94]

Quadro 9.3
Emily's List [95]

O CAP Emily's List dos Estados Unidos (um acrônimo para o aforismo de captação de recursos político "Early Money is Like Yeast" [dinheiro cedo é como fermento]) foi iniciada em 1985 para apoiar as mulheres democratas na corrida por cargos políticos. Até meados da década de 1980, as candidatas do sexo feminino arrecadaram menos fundos de campanha do que suas contrapartes masculinas.[96] A Emily's List procurou aliviar essas disparidades, fornecendo capital inicial para as campanhas das mulheres.

Uma das primeiras candidatas apoiadas pela Emily's List foi a senadora Barbara Mikulski em 1986. A senadora Mikulski recebeu 20% de seu financiamento total da campanha, USD 60 mil, no primeiro trimestre de sua campanha por meio da Emily's List.[97] Agora, a mulher com maior tempo de mandato no Congresso e a primeira mulher a presidir o poderoso Comitê de Apropriações do Senado, a senadora Mikulski observou em 2011 que "eu não estaria no Senado dos Estados Unidos se não fosse pela Emily e pela Emily ter entrado na hora certa, e me dando a ajuda certa para mostrar que eu era a candidata certa. Foi absolutamente crucial".[98] Desde a eleição da senadora Mikulski e o advento da Emily's List, os candidatos do sexo feminino têm sido capazes de arrecadar quantias iguais ou maiores de dinheiro do que suas contrapartes masculinas. No entanto, o custo de uma campanha continuou a aumentar e a perspectiva de ter que arrecadar milhões de dólares pode desencorajar as mulheres de concorrer por cargos.[99]

Durante o ciclo eleitoral de 2012, o custo de uma campanha foi em média USD 1,7 milhão por uma cadeira na Câmara dos Deputados e USD 10,5 milhões para uma cadeira no Senado, com eleições fortemente contestadas custando significativamente mais do que a média.[100] Para dar conta dessas mudanças, a Emily's List cresceu desde então para além de sua missão original de fornecer capital inicial para oferecer uma variedade de programas de desenvolvimento de habilidades e treinamento para possíveis candidatos do sexo feminino e equipe de campanha, bem como programas "saia e vote". A captação de recursos ao longo do processo eleitoral continua a ser uma de suas atividades mais importantes, sob a forma de solicitar e agrupar doações para candidatas democratas favoráveis ao aborto.

Este método de coleta de doações de membros da Emily's List diretamente para as candidatas endossadas permitiu facilitar o financiamento de campanhas das mulheres muito além do limite de ciclo eleitoral de USD 5 mil para os CAPs. Em 1992, chamado de O Ano da Mulher pelo número recorde de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, a Emily's List contribuiu com uma média de USD 100 mil para cada candidata endossada.[101] A Emily's List foi o principal CAP pelos fundos desembolsados de 1992 a 2006 e manteve-se perto do topo em todas as eleições posteriores.[102] Desde a sua criação em 1985, a organização ajudou mais de 100 mulheres a vencer campanhas do Congresso e centenas mais em nível local.[103] Ela arrecadou cerca de USD 350 milhões para apoiar candidatas do sexo feminino — tornando-a uma das mais bem-sucedidos CAPs no país.

O sucesso da Emily's List não passou despercebido em nível internacional, com organizações como a Emily's List Australia e a Rede de Mulheres Trabalhistas ("Labour Women's Network") no Reino Unido empregando um modelo semelhante de agrupamento de doação para apoiar candidatas do sexo feminino. Estudos mostraram que, embora as mulheres possam agora ser capazes de arrecadar maiores quantias em média do que os homens, "as mulheres não apoiadas por essas redes [tais como a Emily's List] têm resultados significativamente piores em comparação com outras candidatas".[104] Esses resultados sugerem que a Emily's List e organizações similares têm proporcionado uma importante alternativa às redes de captação de recursos tradicionais, dentro das quais as mulheres podem ainda ter dificuldade de operar.

A Wish List

A Wish List ("Women in the Senate and House" [Mulheres no Senado e na Câmara]) foi criada em 1992 para arrecadar fundos e apoiar candidatas Republicanas do sexo feminino a favor do aborto. Semelhante à Emily's List, o CAP Republicano se concentra em fornecer ajuda financeira aos candidatos selecionados, bem como aconselhamento e apoio estratégico sobre captação de recursos, gerenciamento de campanha e técnicas de mídia. Os doadores são incentivados a fazer três doações anuais: uma contribuição geral ao CAP e duas doações aos candidatos de sua escolha.

Os esforços da Wish List's tiveram sucesso em arrecadar mais de USD 3,5 milhões para candidatas Republicanos do sexo feminino, contribuindo para quadruplicar o número de mulheres Republicanas no Senado e manter o número de mulheres Republicanas na Câmara desde a sua criação.[105]

Apesar desses sucessos, uma pesquisa mostrou que os CAPs Democratas como a Emily's List têm sido mais bem-sucedidos do que suas contrapartes Republicanas.[106] Além disso, a pesquisa também mostra que as mulheres são mais bem representadas entre os doadores democratas (36%) do que entre os republicanos (16%).[107] As dificuldades das mulheres republicanas na captação de recursos também podem explicar por que elas são menos representadas do que seus homólogos democratas na Câmara dos Deputados, e como uma proporção de cadeiras do seu partido.[108]

Emily's List Australia

Tomando conhecimento do sucesso da Emily's List nos Estados Unidos, o antigo primeiro-ministro de Estado Joan Kirner mudou-se para criar uma organização semelhante com os mesmos princípios de agrupar doações em favor das mulheres do Partido Trabalhista Australiano (PTA). O cenário para a formação da organização em 1996 era uma luta interna dentro do partido, com a facção de direita se opondo à organização como uma ferramenta de esquerda. Os apoiadores da Emily's List Australia acreditavam que "nunca poderiam esperar atrair apoio financeiro e outros das mulheres da comunidade se fossem percebidos como sob o controle de estruturas masculinas do partido".[109] A Emily's List Australia foi assim formada como uma organização

independente, e 40% de seus membros vieram de fora do PTA.[110] No entanto, é considerada uma "entidade associada" do PTA em termos de divulgação de finanças políticas. Em 1996, o PTA estabeleceu a sua própria organização de mulheres, a Rede Nacional de Mulheres Trabalhistas, que se destina a aumentar o número de mulheres ativas no partido em todos os níveis.[111]

Sociedade civil e outras iniciativas

A sociedade civil e as iniciativas de assistência internacionais também têm procurado abordar a desigualdade de gênero nas finanças políticas. Em vários países, essas iniciativas assumem a forma de redes de captação de recursos voluntárias para apoiar candidatas do sexo feminino, independentemente de qual partido elas estarem concorrendo a favor ou sua posição sobre determinadas questões políticas. A sociedade civil e as organizações internacionais também podem ser importantes para ajudar as mulheres na corrida por campanhas bem-sucedidas. Apesar de não serem estabelecidas por, e totalmente dependentes da vontade e da defesa de determinados grupos de interesse, iniciativas como essas têm tido um impacto significativo na redução da desigualdade de gênero na captação de recursos, conforme detalhado a seguir.

Microfinanças e fundos fiduciários

O encargo do financiamento de campanha também pode ser aliviado por meio de iniciativas de microfinanciamento inovadoras que visam proporcionar os fundos tão necessários para aspirantes a candidatos do sexo feminino. A Associação de Mulheres da Nigéria (AMN) fornece empréstimos com juros baixos ou sem juros para candidatas do sexo feminino. Ela funciona em 32 estados na Nigéria para promover esquemas de poupança tradicionais, dando às mulheres o acesso a empréstimos de baixo custo que lhes permitam levantar os fundos necessários para fazer uma campanha, pagar taxas de registro de eleição estatutárias, imprimir cartazes e financiar a campanha porta a porta. A iniciativa foi considerada bem-sucedida: 36 das 48 aspirantes apoiados pela AMN foram eleitas para diversos cargos nas eleições de 1999, incluindo o parlamento.[112]

Deve-se notar, no entanto, que as mulheres ainda têm de reembolsar esses empréstimos, e elas têm mais dificuldade para arrecadar fundos do que os homens. Na Indonésia, os fundos são canalizados para as campanhas das mulheres ao longo do processo Arisan, uma forma de poupança rotativa, e associações de crédito que mantêm reuniões sociais onde as mulheres contribuem para um pote, e cada participante pode ganhar o pote para financiar sua campanha.[113] O processo Arisan não é uma forma de crédito, já que o dinheiro é dos destinatários uma vez que eles tenham vencidos. Isso pode funcionar para mitigar os receios das mulheres sobre sua capacidade de pagar de volta o dinheiro recebido.[114]

Em uma iniciativa recente na Nigéria, o Ministério dos Assuntos e Desenvolvimento da Mulher lançou o Fundo Fiduciário das Mulheres Nigerianas, em 2011, que tem como objetivo prover aos candidatos aspirantes do sexo feminino com recursos financeiros e outros para suas campanhas, independentemente da sua filiação política.[115] Essa iniciativa foi complementada por outro fundo sob os auspícios da Iniciativa das Mulheres pela Mudança, que distribuiu os fundos para mais de 800 candidatas do sexo feminino.[116] Essas iniciativas — combinadas com iniciativas de vários partidos políticos para isentar as mulheres de pagar algumas das taxas associadas com a participação nas eleições — apoiaram as campanhas de candidatas do sexo feminino.[117]

Apoio de organizações internacionais e regionais

Apesar de as organizações internacionais e regionais serem geralmente proibidas de apoiar diretamente os candidatos do sexo feminino mediante proibições de contribuições estrangeiras e preocupações acerca de partidarismo, elas contribuíram para identificar oportunidades financeiras e ajudaram a construir as habilidades das mulheres para arrecadar fundos durante campanhas políticas. Essas organizações abordaram o financiamento de campanha como parte da abordagem holística ao conferir poder às mulheres, o que inclui não somente a participação, mas também conferir poder econômico e acesso a recursos.[118] Conforme o Instituto Democrático Nacional (IDN) observa:

> Restrições socioculturais significam que as mulheres têm dificuldades em arrecadar fundos. O NDI fornece treinamento para candidatas do sexo feminino. Esses cursos dão às mulheres as habilidades necessárias para conduzir

> uma boa campanha. Eles também fornecem benefícios para candidatas do sexo feminino. Esses benefícios são importantes e permitem que elas atinjam os eleitores.[119]

O IDN, a Base de Dados Internacional Idea, a ONU Mulheres, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e outros realizaram vários treinamentos para candidatas do sexo feminino, frequentemente em parceria com organizações nacionais da sociedade civil.

Além de treinamentos, as organizações internacionais também ajudaram a levantar o perfil de mídia das candidatas do sexo feminino, como foi o caso em Serra Leoa em 2007 por meio das contribuições da Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais e do IDN. Essas contribuições em espécie podem diminuir os custos com propaganda das candidatas do sexo feminino, e assim reduzir o custo geral de campanha. As iniciativas não legislativas de mídia desse tipo podem ser mais propagadas do que as pesquisam recentes sugerem, mas a falta de dados torna difícil de analisar sistematicamente seus efeitos.

Redes não partidárias de captação de recursos

Em 1999, um grupo de proeminentes mulheres japonesas criou a Mulheres no Mundo, Rede Internacional (Women in the World, International Network — WIN WIN). Todas as mulheres eram membras da Leadership 111, uma organização formada em 1994 para promover o envolvimento das mulheres nas decisões políticas no Japão, e que soube da Emily's List em uma viagem educacional aos Estados Unidos.[120] A organização esperava que o modelo transformasse os métodos de captação de recursos tradicionais, que se baseavam em uma política dominada por homens. A antiga vice-presidente da WIN WIN, Shinomura Mistsuko, declarou que "as eleições custam muito dinheiro, mas o método de recolher dinheiro honestamente de todo o país tem a possibilidade de mudar a doação condicional e a política de barril de porco (*pork-barrel*)".[121]

Em contrapartida às versões dos EUA e da Austrália da Emily's List, a WIN WIN não é baseada em filiações partidárias ou pontos de vista ideológicos. A candidata endossada pela WIN WIN deve ao invés disso "promover a consciência de gênero" em um sentido mais amplo e ser avaliada pelo conselho da organização. Embora a WIN WIN tenha alcançado algum suces-

so inicial, ela tem tido dificuldade em arrecadar fundos nos últimos anos e suspendeu seu apoio financeiro da candidata do sexo feminino em 2005.[122] Há muitas explicações possíveis para o declínio da WIN WIN, incluindo as diferenças nos mecanismos de financiamento político no Japão e as culturas de doação política, ou seu fracasso em ter apelo junto a doadoras mulheres e candidatos afins.

O sucesso das redes de captação de recursos depende parcialmente da existência de "grupos altamente organizados de interesse e campanha das mulheres".[123] O caso da iniciativa WIN WIN do Japão indica que o sucesso na captação de recursos exige uma forte causa para concorrer de ambos, doadores e candidatos, que é apoiada por um forte movimento das mulheres e de conscientização de gênero. Em outro exemplo, um Apelo das Mulheres na Política foi lançado em Fiji antes das eleições de 2006, o qual arrecadou USD 11 mil e distribuiu os fundos igualmente entre todas as candidatas do sexo feminino, independentemente da filiação partidária das mesmas ou se tinham propostas para a igualdade entre gêneros.[124]

Conclusão

O presente capítulo examinou as finanças políticas a partir de uma perspectiva de gênero. Reconheceu que um dos obstáculos mais importantes para as mulheres aspirantes políticas e candidatas é a quantia substancial de dinheiro normalmente exigida para fazer uma campanha e vencer uma eleição. Ser eleito está intimamente relacionado com o montante de dinheiro arrecadado para a campanha e a exposição na mídia em muitos países. A ausência das finanças afeta desproporcionalmente as candidatas do sexo feminino, já que sua situação socioeconômica inferior normalmente resulta em menos acesso às redes com dinheiro e crédito, e menos tempo e confiança para arrecadar fundos em seu nome. O capítulo examinou as reformas legislativas recentes que foram adotadas tanto para aproximar a lacuna dos gêneros no financiamento entre mulheres e homens ou para abordar o baixo número de candidatas do sexo feminino e representantes eleitas.

Ao todo, 27 países adotaram reformas nas finanças políticas para nivelar o jogo para as mulheres, embora esses regulamentos variem quanto ao alvo e à eficácia. Evidências mostram uma tendência crescente nos países de adoção de

iniciativas que têm como alvo os gêneros por meio do financiamento público, tais como medidas que visam aumentar o número de candidatas do sexo feminino lançadas pelos partidos políticos ou o número de mulheres eleitas. Nesses exemplos, o financiamento público é usado como uma iniciativa ou como uma penalidade para assegurar a conformidade com a legislação de cota existente.

O aumento no número de países que usam o financiamento público para promover a igualdade de gênero também é evidente nas medidas de destinação que propõem o aumento da participação das mulheres, tais como atividades de treinamento e capacitação, a destinação de fundos para alas de mulheres, ou legislação que prevê taxas de registro menores para candidatas do sexo feminino. Embora essas medidas não atinjam diretamente o desafio da dificuldade das mulheres na mobilização de recursos, elas são parte de uma gama de medidas que juntas podem contribuir para dar igualdade de condições e passar uma mensagem forte de defesa da importância da participação das mulheres.

Embora a legislação das finanças políticas seja tipicamente neutra de gênero, ela pode ajudar a nivelar o jogo para as mulheres. Regulamentos sobre proibições de gastos e despesas e limites de contribuições para partidos e candidatos podem contribuir para frear a influência das práticas de clientelismo e combater o poder dos mandatos já existentes. Limites de tempo de campanha e limites de contribuições podem amenizar os receios das mulheres sobre as dificuldades envolvidas na arrecadação de fundos e o impacto da campanha na vida familiar. O financiamento público que facilita o acesso à mídia pode melhorar a visibilidade de candidatas do sexo feminino. Mecanismos de divulgação e aplicação são importantes, particularmente para monitorar e garantir a conformidade com as medidas orientadas por gênero.

Em última análise, os partidos políticos têm um papel-chave na abordagem da lacuna de gênero no financiamento, conforme podem proceder com ou negligenciar a legislação. Eles ainda podem ir além das medidas legisladas ao adotar seu próprio pacote de reformas para promover a participação das mulheres e arrecadar fundos em nome delas. Os dados sobre as medidas voluntárias dos partidos são limitados, o que dificulta a análise sistemática de como elas contribuem para melhorar a habilidade das mulheres em concorrer nas campanhas. Uma pesquisa adicional sobre a questão do gênero e o financiamento político deveria examinar essas iniciativas voluntárias, bem como os efeitos das medidas legisladas, levando em consideração que os partidos políticos são os guardiões para participação política das mulheres.

Recomendações

Legisladores

1. A legislação de financiamento deve seguir as convenções e acordos internacionais — incluindo, quando apropriado, medidas especiais para reparar a discriminação contra as mulheres e assegurar a igualdade de fato. Elas podem incluir diferentes regulamentos de financiamento para mulheres, quando apropriado.
2. Novas regulamentações de financiamento político devem ser analisadas por meio da lente dos gêneros para verificar sua eficácia e seu impacto em candidatas do sexo feminino.
3. Legislação neutra de gênero deve ser adequadamente enquadrada para assegurar sua eficácia e remover disposições discriminatórias. O impacto de gênero dos limites de gastos e contribuições deve ser examinado. Os limites de contribuição e de gastos, em particular, não devem ser muito altos para não perder a importância.
4. Incluir incentivos em espécie e disposições que nivelem o campo, incluindo cuidado de crianças, transporte, alojamento, segurança e tempo de mídia.
5. O fornecimento de financiamento público deve ser ligado aos compromissos de igualdade de gênero quando apropriado. O financiamento público pode ser usado para incentivar os partidos a nomear mais candidatos do sexo feminino.
6. O financiamento público que é dependente de compromissos de igualdade de gênero deve dar consideração a todas as etapas do ciclo eleitoral em sua aplicação, incluindo nomeação, registro, campanha e pós-eleição.
7. A legislação deve ser adequadamente aplicada. Deve ser dada consideração aos regulamentos de divulgação e à necessidade de os dados sobre recompensas e despesas serem discriminados por sexo. Tais dados seriam inestimáveis para determinar como a captação de recursos pelas mulheres e os níveis de gastos se comparam aos dos homens, e se os fundos alocados dentro do partido são igualmente distribuídos entre os candidatos do sexo feminino e masculino.

Órgãos regulatórios do financiamento político

1. Garantir que toda a legislação de finanças seja cumprida e relatar dados discriminados por sexo quando apropriado.
2. Fornecer relatórios sobre a conformidade dos partidos políticos com a legislação orientada por gênero, tais como a aplicação de cotas e a destinação de fundos para candidatas do sexo feminino.

Partidos políticos

1. Conduzir uma análise interna dos efeitos diferenciais da arrecadação de fundos sobre mulheres e homens dentro do partido, e desenvolver um plano para garantir a igualdade de gênero em relação ao financiamento político.
2. Implementar um mecanismo dedicado à captação de fundos e canalizá-los para candidatas do sexo feminino para as primárias do partido e participar de campanhas eleitorais.
3. Adotar mecanismos para garantir a igual distribuição de fundos e tempo de mídia/no ar para candidatos do sexo masculino e feminino para as campanhas eleitorais.
4. Baixar o custo de entrada para candidatos do sexo feminino reduzindo ou subsidiando as taxas de filiação e/ou registro. Destinar fundos dentro do partido para iniciativas de igualdade de gênero, incluindo o financiamento de campanhas de candidatas do sexo feminino, treinamento dos candidatos na igualdade de gênero e mecanismos efetivos de campanha (incluindo captação de recursos), e promover a igualdade de gênero nos estatutos do partido.

Atores da mídia

1. Garantir que há igual acesso para (e cobertura de) candidatas mulheres e homens durante as eleições.
2. Garantir que a mídia apresente visões equilibradas dos candidatos mulheres e homens onde o acesso à mídia for regulado.

3. Cobrir tópicos pertinentes, incluindo a igualdade de gênero, mensagens de educação cívica e a situação econômica das mulheres para melhorar o conhecimento do eleitorado sobre questões-chave que afetam a população como um todo.

Sociedade civil

1. Redes de apoio às finanças de campanha das mulheres, em ambas as etapas de primária e de campanha. A rede também pode contribuir para arrecadar dinheiro cedo, o que é a chave para garantir apoios na fase de nomeação.
2. Instituições financeiras e outras organizações podem definir empréstimos de microcréditos facilmente acessíveis e fundos fiduciários para candidatas do sexo feminino para ajudá-las a arrecadar fundos para sua campanha.
3. Monitorar a conformidade com as leis de finanças políticas e realizar o monitoramento da mídia.

Atores internacionais

1. Entender as implicações de gênero das finanças políticas e que isso representa um desafio especial para candidatas do sexo feminino, dada sua situação econômica inferior na maioria dos países.
2. Implementar programas direcionados para impulsionar a participação política das mulheres, em particular fornecendo capacitação e treinamento nas habilidades de captação de fundos e outras áreas relevantes.

Referências

Alexander, Herbert, Corrado, Anthony (1995) 'Senate and House Financing and PAC Trends', in *Financing the 1992 Election*. New York: M. E. Sharpe, p. 17-224.

Baker, Ashley (2006) 'Reexamining the Gender Implications of Campaign Finance Reform: How Higher Ceilings on Individual Donations Disproportionately Impact Female Candidates', in *The Modern Americas*. Washington, D.C.: University of Washington College of Law, p. 18-23.

Ballington, Julie (2003) 'Gender Equality in Political Party Funding', in Reginald Austin, Maja Tjernström (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Estocolmo: International Idea.

Ballington, Julie (2008) *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.

Ballington, Julie (2011) *Empowering Women for Stronger Political Parties: A Good Practices Guide to Promote Women's Political Participation*. New York: UN Development Programme and National Democratic Institute.

Ballington, Julie, Karam, Azza (eds) (2005) *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo: International Idea.

Bangura, Jariatu (2012) 'Sierra Leone: Women Urge NEC to Revisit Nomination Fees', *Concord Free Times*, 9 ago. Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201208100119.html>.

Barbara Lee Family Foundation (2012) *Pitch Perfect: Winning Strategies for Women Candidates*. Disponível em: <www.barbaraleefoundation.org/wp- content/uploads/BLFF-Lake-Pitch-Perfect-Wining-Strategies-for-Women-Candidates-11.08.12.pdf>. Acesso em: ago. 2013.

Bingham, Amy (2012) *Millionaire Political Donors Club: Where Are the Women?*, ABC News, 25 jul. Disponível em: <http://abcnews.go.com/Politics/OTUS/millionaire-donors-club-women/story?id=16849004, acessado em agosto de 2013>.

Bryan, Shari, Baer, Denise (2005) *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 States*. Washington, D.C.: National Democratic Institute.

Burrell, Barbara (1996) *A Woman's Place Is in the House: Campaigning for Congress in the Feminist Era*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Burrell, Barbara (1998) 'Campaign Finance: Women's Experience in the Modern Era', in Sue Thomas, Clyde Wilcox (eds), *Women and Elective Office: Past, Present and Future*. Oxford: Oxford University Press.

Cardenas Morales, Natividad (2011) *El Financiamiento* Público de *los Partidos Políticos Nacionales para el Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres*. México, D.F.: Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral.

Carroll, Susan (1994) *Women as Candidates in American Politics*. Bloomington, IN: University of Indiana Press.

Costa, Jay (2013) 'What's the Cost of a Seat in Congress?' Disponível em: <http://maplight.org/content/73190>.

Crespin, Michael H., Deitz, Janna L. (2010) 'If You Can't Join'Em, Beat'Em: The Gender Gap in Individual Donations to Congressional Candidates', *Political Research Quarterly*, 63(3), p. 581-93.

Day, Christine, Hadle, Charles (2005) *Women's PACs, Abortion and Elections*. New Jersey: Prentice Hall.

Dolez, Bernard e Laurent, Annie (2011) *How Did the French Political Parties 'Play' with the Gender Parity Law? The Socialist Party Case*. Paper presented at the 2011 Annual Meeting of the American Political Association, 1-4 set., Seattle, WA.

DPKO, DFS, DPA (no prelo). *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Electoral Processes in Countries Emerging from Conflict or in Political Transition*. New York: United Nations.

Economist, The (2010) 'Brazil's Congress: Cleaning Up', 8 jul.

Emily's List (2013) 'Women We Helped Elect'. Disponível em: <http://emilyslist.org/who/women_we_helped_elect>.

Eto, Mikiko (2008) 'Vitalizing Democracy at the Grassroots: A Contribution of Post-war Women's Movements in Japan', *East Asia: An International Quarterly*, 25(2), p. 115-43.

Ferreira Rubio, Delia (2009) *Financiación Política y Género en América Latina y el Caribe*. Paper presented at the Unifem, UNDP, Aecid Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe, Madrid, 15-16 jun.

Ferris, Anne (MP, Ireland) (2013) Personal interview, March, New York.

Francia, Peter, Green, John, Hernson, Paul, Powell, Lynda, Wilcox, Claude (2003) *The Financiers of Congressional Elections: Investors, Ideologues, and Intimates (Power, Conflict and Democracy: American Politics Into the 21st Century)*. New York: Columbia University Press.

Gaunder, Alisa (2011) 'WIN WIN's Struggles with the Institutional Transfer of the Emily's List Model to Japan: The Role of Accountability and Policy', *Japanese Journal of Political Science*, 12(1), p. 75-94.

Government of Brazil (2009) Law No. 12.034.

Huffington Post (2010) 'Myanmar Parties Complain Election Fee Too High', 20 ago. Disponível em: <www.huffingtonpost.com/huff-wires/20100830/ as -myanmar-election/>.

Independent Electoral Commission of Afghanistan (Ieca) (2010) *Electoral Campaign Period*. Disponível em: <www.iec.org.af/pdf/wsfactsheets/fs_campaign_period.pdf>. Acesso em: ago. 2013.

International Idea (2013) Political Finance Database. Disponível em: <www.idea.int/political-finance/index.cfm>.

Inter-Parliamentary Union (IPU) (2010) 'Women in National Parliaments'. Disponível em: <www.ipu.org/wmn-e/classif.htm, acessado em agosto de 2013>.

Jakobsen, Carolyn (2004) *Re-personalizing the Body Politic: Emily's List and the Australian Labor Party*. Paper presented at the Australasian Political Studies Association Conference, Adelaide University, 29 set.-1º out.

Krook, Mona Lena (2013) *Gender and Elections: Temporary Special Measures beyond Quotas*. Commissioned by the Electoral Affairs Division of the United Nations Department of Political Affairs.

Llanos, Beatriz (2011) *Unseeing Eyes: Media Coverage and Gender in Latin American Elections*. Stokholm, New York: International Idea, UN Women.

Llanos, Beatriz (2012) Igualdad: ¿Para *Cuando? Género y Elecciones Peruanas 2010-2011*. Stokholm: International Idea.

Llanos, Beatriz Sample, Kristen (2008) *From Words to Action: Best Practices for Women's Participation in Latin American Political Parties*. Stokholm: International Idea.

Manning, Jennifer e Shogan, Colleen (2012) *Women in the United States Congress: 1917-2012*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.

McCollom, Susanna, Haffert, Kristin, Kozma, Alyson (2008) *Assessing Women's Political Party Programs: Best Practices and Recommendations*. Washington, D.C.: National Democratic Institute.

McLean, J. E. (2003) 'Campaign Strategy', in S. Carroll (ed.), *Women and American Politics: New Questions, New Directions*. Oxford: Oxford University Press.

Mikulski, Barbara (2011) 'Mikulski Remarks on Women in Leadership with Emily's List'. Disponível em: <www.mikulski.senate.gov/media/speeches/5-12-2011.cfm>.

Minnesota Campaign Finance and Public Disclosure Board (MCFPDB) (2005) *Campaign Expenditure and Non-Campaign Disbursement Issues*. Disponível em: <www.cfboard.state.mn.us/issues/expend_disburse.pdf>.

Ngozo, Claire (2010) 'Malawi: Women Candidates Hard Hit by Election Postponement', Inter Press Service, 26 ago.

Nwanko, Oby (2011) 'Women & 2011 Elections in Nigeria', Heinrich Böll Stiftung, 13 abr. Disponível em: <www.ng.boell.org/web/gender-231.html>.

Ohman, Magnus (2013) *Political Finance Regulations Around the World*. Stokholm: International Idea.

Ohman, Magnus, Zainulbhai, Hani (2009) *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.

Organization for Security and Co-operation in Europe and Office for Democratic Institutions and Human Rights (Osce/ODIHR) (2011) *Comments on the Law on Political Party Financing of Bosnia and Herzegovina*.

Organization for Security and Co-operation in Europe and Office for Democratic Institutions and Human Rights (Osce/ODIHR) (2013) *International Election Observation Report: Albania*.

Partido Acción Ciudadana (2010) *Estatuto del Partido Acción Ciudadana* . Disponível em: <www.tse.go.cr/pdf/normativa/ estatutos/accionciudadana.pdf>.

Pires, Milena (2002) 'East Timor and the Debate on Quotas', in *The Implementation of Quotas: Asian Experiences*. Stokholm: International Idea, p. 36-9.

Sawer, Marian (2004) *When Women Support Women: Emily's List and the Substantive Representation of Women in Australia*. Paper presented at the Australasian Political Studies Association Conference, Adelaide University, 29 set.-1º out. 2004.

Shvedova, Nadezhda (2005) 'Obstacles to Women's Participation in Parliament', in Julie Ballington, Azza Karam (eds), *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stokholm: International Idea.

Standards in Public Office Commission (Sipo) (2012) 'Exchequer Funding Received by Political Parties for 2012'. Disponível em: <www.sipo.gov.ie/en/reports/state-financing/expenditure-of-state-funding/2012-exchequer-funding-received-by-political-parties/>. Acesso em: ago. 2013.

Thompson, Nick (2012) 'International Campaign Finance: How Do Countries Compare?', CNN. Disponível em: <www.cnn.com/2012/01/24/world/global- campaign-finance/>. Acesso em: nov. 2013.

Trent, Judith, Friedenberg, Robert, Denton, Robert Jr. (2011) *Political Campaign Communication: Principles and Practices*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

United Nations (UN) (1979) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.
United Nations (2013) *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Electoral Processes in Countries Emerging from Conflict or in Political Transition*.
UN Development Programme (UNDP), UN Women (2013) Bridge Gender and Elections Workshop, Session on Political Finance, 13 fev., Belize City.
Wish List (2013) 'FAQs about the Wish List'. Disponível em: <www.thewishlist.org/FAQs.htm>.
Women's Environment and Development Organization (Wedo) (2007) *Women Candidates and Campaign Finance*. Nova Iorque: Wedo. Disponível em: <www.wedo.org/library/women-candidates-and-campaign-finance-december-2007>.

Notas

1 Ballington e Karam (2005).
2 UN (1979:art. 7).
3 Ballington (2008).
4 A ONU Mulheres realizou uma avaliação sobre os parlamentares e ativistas durante a 57ª Sessão da Comissão da Situação das Mulheres em Nova York, em março de 2013, e com membros da rede iKNOW Politics. Ver: <www.iknowpolitics.org>. Um total de 70 participantes da pesquisa forneceram seus pontos de vista sobre a questão do financiamento político.
5 Shvedova (2005:33).
6 Ibid., p. 40.
7 Ibid., p. 42.
8 Ver: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/Worldswomen/Executive%20summary.htm>.
9 Ver: <www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>. Acesso em: ago. 2013.
10 Ballington (2011:27).
11 Ver: <http://iknowpolitics.org/en/comment/7709#comment-7709>. Acesso em: ago. 2013.
12 Ballington (2003:164).

13 Entrevista pessoal com a Sra. Cecilia Chazama, Malawi, iKNOW Politics.
14 Ver: <www.opensecrets.org/pres08/summary.php?cid=N00000019&cycle=2008>. Acesso em: ago. 2013.
15 Ballington (2011:27).
16 Ibid.
17 Ballington (2003:160).
18 Ferreira Rubio (2009).
19 Ibid.
20 Thompson (2012).
21 Bryan e Baer (2005).
22 Carroll (1994).
23 IPU (2010).
24 Day e Hadle (2005).
25 Ballington (2011:27).
26 Entrevista pessoal com Anne Ferris, 6 de março de 2013, Nova York.
27 Ballington (2011:27).
28 Ohman (2013:20).
29 Ibid., p. 11.
30 Ohman e Zainulbhai (2009:88-89).
31 Albânia, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Cabo Verde, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Etiópia, Finlândia, França, Geórgia, Haiti, Honduras, Irlanda, Itália, Quênia, República da Coreia, Mali, México, Marrocos, Níger, Panamá, Papua Nova Guiné, Portugal, Romênia e Togo.
32 Ohman (2013:33).
33 Ibid., p. 34.
34 Ver também (Ohman 2013:36).
35 Burrell (1996, 1998).
36 Ballington (2003:164).
37 Minnesota Campaign and Public Disclosure Board (2005).
38 Ver: <http://iknowpolitics.org/es/comment/7448#comment-7448>.
39 Baker (2006:18-23).
40 Ohman (2013:17).
41 The Economist (2010).
42 IPU (2010).

43 UNDP, UN Women (2013).
44 Llanos (2011).
45 Pires (2002:36).
46 Government of Brazil (2009:art. 2).
47 Ieca (2010).
48 Krook (2013:9-10).
49 Barbara Lee Family Foundation (2012).
50 Ngozo (2010).
51 DPKO, DFS, DPA (no prelo).
52 Wedo (2007).
53 Ver: <http://iknowpolitics.org/es/comment/7688#comment-7688>.
54 Ohman (2013:4).
55 Ibid., p. 24.
56 Ibid., p. 23.
57 Ohman (2013:24).
58 Albânia, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Cabo Verde, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Etiópia, Finlândia, França, Geórgia, Haiti, Honduras, Irlanda, Itália, Quênia, República da Coreia, Mali, México, Marrocos, Níger, Panamá, Papua Nova Guiné, Portugal, Romênia e Togo.
59 Ver: <www.quotaproject.org>.
60 Correspondência por e-mail com Zurab Kharatishvili, presidente, Comissão Central de Eleição da Geórgia, julho de 2013.
61 Ohman (2013).
62 Dolez e Laurent (2011).
63 Ao longo deste livro, os dólares internacionais (I$) são apresentados ao lado dos montantes nas moedas nacionais. O dólar internacional é uma moeda hipotética que leva em conta a paridade do poder de compra e é, portanto, adequada para comparações entre países. Para os países nos quais a paridade do poder de compra varia significativamente em relação a dos Estados Unidos (que é usado como base para a comparação), a taxa de câmbio do I$ pode ser consideravelmente diferente da taxa de câmbio nominal. Nenhuma conversão é dada para dólares dos EUA (já que este é, por padrão, o mesmo montante que o I$) ou para aqueles casos em que a moeda de origem é desconhecida e uma moeda secundária, como o euro, foi citada no lugar. Para mais informações, ver anexo II.
64 Osce/GIDDH (2013).

65 International Idea Political Finance Database.
66 Osce/GIDDH (2011).
67 Parlamento Romeno, Lei nº 334/2006 (2006).
68 Haiti, Lei Eleitoral, art. 129.
69 Haiti, Lei Eleitoral, art. 129.
70 International Idea Political Finance Database.
71 Brasil, Colômbia, Costa Rica, Finlândia, Haiti, Honduras, Irlanda, Itália, República da Coreia (Coreia do Sul), México, Marrocos, Panamá, Togo.
72 Ver cap. 8 sobre as democracias anglófonas estabelecidas para detalhes da implementação.
73 Sipo (2012).
74 Ballington (2011:30).
75 Lei nº 8.765, art. 52p.
76 Partido Acción Ciudadana (2010).
77 Llanos e Sample (2008:41).
78 Cardenas Morales (2011).
79 Ballington (2011:17).
80 Huffington Post (2010).
81 Bangura (2012).
82 Ballington (2003:163).
83 MCFPDB (2005).
84 International Idea Political Finance Database.
85 Ballington (2011:28).
86 Ferris (2013).
87 Ballington (2011:29).
88 Llanos e Sample (2008).
89 Ibid.
90 Bryan e Baer (2005:10).
91 Ver: <http://iknowpolitics.org/en/comment/7432#comment-7432>. Acesso em: ago. 2013.
92 Nwanko (2011).
93 Ballington (2003:161).
94 Ibid.
95 Informação do quadro-texto fornecida por Caitlin Hopping.
96 Burrell (1998).
97 Burrell (1996:124).

98 Mikulski (2011).
99 McLean (2003).
100 Costa (2013).
101 Alexander e Corrado (1995:212).
102 Trent, Friedenberg e Denton (2001:11). Ver também: <www.fec.gov/press/summaries/2012/PAC/6mnth/4pactop50disburse6mos11.pdf for 2012list>.
103 Emily's List (2013).
104 Crespin e Deitz (2010).
105 Wish List (2013).
106 Crespin e Deitz (2010).
107 Francia et al. (2003:38).
108 Manning e Shogan (2012).
109 Sawer (2004).
110 Jakobsen (2004:10).
111 Ver: <http://trove.nla.gov.au/people/734078?c=people>. Acesso em: ago. 2013.
112 Ver: <www.wedo.org/library/chief-bisi-ogunleye-the-country-womenpercentE2percent80percent99s-association-of-nigeria-cowan>. Acesso em: ago. 2013.
113 McCollom, Haffert e Kozma (2008).
114 Ver: <http://iknowpolitics.org/es/comment/7878fcomment-7878>. Acesso em: ago. 2013.
115 Krook (2013).
116 Ibid.
117 Ibid.
118 McCollom, Haffert e Kozma (2008).
119 Ver: <http://iknowpolitics.org/fr/comment/7670fcomment-7670>. Acesso em: ago. 2013.
120 Eto (2008).
121 Gaunder (2011).
122 Ibid.
123 Ballington (2003:165).
124 Krook (2013:22).

CAPÍTULO 10

CONCLUSÕES

Elin Falguera

Os capítulos introdutórios discutiram a importância do dinheiro na política e deram uma visão geral dos regulamentos de financiamento político e sua aplicação, bem como algumas diretrizes sobre como projetar e implementar esses regulamentos. Argumentou-se que quaisquer esforços para controlar o dinheiro na política devem ser baseados em uma compreensão do contexto particular e dos desafios em cada país. Os capítulos regionais, em seguida, avaliaram as semelhanças e diferenças entre os desafios enfrentados e as soluções buscadas em diferentes partes do mundo. O capítulo 9, "Mulheres na política: financiamento para a igualdade de gênero", examinou os desafios enfrentados pelas mulheres que tentam levantar fundos suficientes para concorrer a um cargo de forma eficaz, e como as mulheres de todo o mundo têm abordado esses desafios.

Este capítulo reúne as conclusões dos capítulos anteriores e analisa as experiências globais, semelhanças e diferenças de todo o mundo. Em particular, aborda os desafios do papel do dinheiro na política e tendências internacionais na regulamentação do financiamento político. Recomendações para diferentes partes interessadas também são fornecidas, bem como lições globais aprendidas.

Dinheiro e política: uma visão contextual

Dinheiro e política estão intimamente ligados; a maneira com que partidos e candidatos acessam seu financiamento afeta muito como funciona o sistema político e como a política democrática é conduzida. Como reiterado em todo este volume, o dinheiro é necessário para a democracia funcionar bem, e ajuda a fortalecer os seus componentes fundamentais, estabelecer organizações partidárias sustentáveis e oferecer a oportunidade de competir em (mais) igualdade de condições. No entanto, ele também coloca sérios desafios e ameaças para o processo político — por exemplo, a influência perniciosa de dinheiro das drogas na América Latina, a enorme influência corporativa sobre a política na Ásia, as redes clientelistas na África ou o abuso de recursos estatais na Europa. Portanto, dinheiro na política deve ser monitorado e controlado. O desafio para os tomadores de decisões e os políticos é encontrar o equilíbrio certo: limitar os efeitos negativos ao incentivar a consolidação democrática por meio da competição pluralista. Nesse esforço, é importante ver tanto o uso quanto o controle do dinheiro na política como um meio para atingir um fim, e não o fim em si.

Hoje, há uma crescente percepção da corrupção na vida política, que mancha a imagem pública dos partidos e dos políticos. Os resultados do Barômetro Global da Corrupção 2013, realizado pela Transparência Internacional, revela que os partidos políticos são vistos como a instituição mais corrupta pelos entrevistados, à frente, por exemplo, da polícia, funcionários públicos, do parlamento e do judiciário.[1] Levantamentos regionais, como os Barômetros Latino e Africano, revelam um quadro semelhante e sombrio, com baixos níveis de confiança nos partidos políticos.[2] Tal desconfiança pode ser explicada, pelo menos em parte, pela exposição de má conduta financeira dos partidos e dos políticos em uma ampla gama de países.

Para os partidos ganharem a confiança e o apoio dos eleitores, eles precisam ser transparentes e responsáveis em relação às suas finanças. Se as partes não conseguem atender às demandas dos cidadãos por uma política limpa, os eleitores vão questionar continuamente sua integridade e tornar-se apáticos e desiludidos com o processo democrático; eles podem criar movimentos de protesto e contornar os órgãos tradicionais de representação política. Embora cada país analisado neste volume tenha seus próprios desafios relacionados com dinheiro e política, há uma série de desafios que abrangem praticamente todas as regiões.

Desafios globais

Custos elevados

O envolvimento de grandes quantidades de "muito dinheiro" na política é uma preocupação crescente entre os eleitores de todo o mundo. Os altos custos de campanha em diferentes regiões são geralmente atribuídos ao aumento da profissionalização da política, em que os partidos e os candidatos gastam mais dinheiro em pesquisas de opinião, assessores políticos e anúncios publicitários em meios de comunicação. Na Europa Ocidental, os gastos de campanha rivalizam com a despesa primária tradicional de execução de estruturas grandes e burocráticas do partido, enquanto nos Estados Unidos, 5,8 bilhões de dólares americanos (USD) foram gastos nas eleições presidenciais e parlamentares de 2012.

Os altos custos de campanha levam partidos e candidatos a buscar fundos a partir de uma ampla variedade de fontes. Em muitos casos, os partidos tornam-se dependentes quer de grandes contribuições privadas ou de financiamento do Estado, o que aumenta o risco de que as pessoas que doam grandes quantidades tenham mais influência sobre o processo político do que outros.

Falta de apoio popular

Apesar dos altos custos da política, os partidos políticos recebem pouco apoio financeiro dos seus membros, mesmo nos países europeus onde esse tipo de financiamento já foi uma importante fonte de renda.[3] Em outros lugares, doações de membros nunca foram uma importante fonte de renda. Essa falta de suporte significa que os partidos contam com doações de empresas ou outros interesses organizados, fundos públicos ou de finanças ilícitas (ou, em alguns países, o dinheiro de líderes partidários individuais ou candidatos).

Em algumas partes da África, América Latina e Ásia, as contribuições financeiras entre políticos e partidários de base, na verdade, corre na direção oposta, com relações clientelistas ou clientelismo entre as partes e seus apoiantes, em que os eleitores esperam presentes ou vantagens em troca de seu apoio ou de votos.

Financiamento ilícito e fontes criminosas

O financiamento ilícito de partidos e candidatos apresenta um problema particularmente difícil em muitas das regiões discutidas neste volume. Mesmo que seja difícil saber exatamente o quão influentes são as doações ilícitas, pela sua natureza obscura, vários casos que foram descobertos sugerem que o financiamento ilícito representa uma importante fonte de renda para agentes políticos.[4]

A questão torna-se particularmente grave quando o financiamento provém do crime organizado, que envolve uma agenda para influenciar políticos e suas decisões para promover os interesses de redes criminosas.

Como mostrado nos capítulos regionais, existem diferentes tipos de relações entre a política e o crime organizado. Em sua forma mais básica, os agentes criminosos permanecem fora do processo político, mas tentam influenciá-lo, por exemplo, através de doações de campanha ou subornos. Há também relações mais sistemáticas entre a política e as redes criminosas em que estas penetram mais profundamente a esfera política; elementos criminosos se infiltram e assumem (ou "capturam") as instituições políticas, incluindo os partidos políticos.

Países localizados em corredores de tráfico de drogas são especialmente vulneráveis a esse tipo de influência. Rotas comerciais de droga podem ser encontradas em praticamente todas as regiões. Na América Latina elas se estendem da região andina para o México,[5] enquanto na África países como a Guiné-Bissau e o Mali[6] têm sido expostos ao efeito desestabilizador das drogas que estão fazendo seu caminho da América Latina para a Europa através da costa ocidental da África.

Os políticos e os legisladores são, por vezes, relutantes ou incapazes, às vezes por medo, de aplicar as medidas necessárias, assim como agências reguladoras, para impedir que este tipo de dinheiro escoe para a política. Os benefícios financeiros para os políticos, ou a ameaça representada pelo doador podem ser considerados maiores do que possíveis consequências de exposição e punição.

Como apontado no capítulo 5 sobre a América Latina, o dinheiro ilegal canalizado para o processo político não pode ser tratado isoladamente do problema mais amplo de crime organizado.[7] Assim, é fundamental que as organizações que têm a tarefa de supervisionar as finanças do partido e os

candidatos cooperem estreitamente com a aplicação da lei e as instituições judiciais de trabalho sobre essa questão. Para serem capazes de fazê-lo, os órgãos de supervisão precisam do mandato, ferramentas e proteção (assim como flexibilidade suficiente) para realizar seu papel de acompanhamento e cooperar com outros agentes relevantes.

Negócios e política

A influência do dinheiro sobre a política abre a arena política para empresas privadas realizarem seus interesses por meio da política, prestando apoio financeiro aos políticos. Embora algumas empresas apoiem partidos políticos por convicção ideológica, muitas outras querem ou esperam algo em troca que irá beneficiá-las. As doações que são vistas como um investimento por interesses corporativos são relatadas em praticamente todas as regiões. Em alguns casos, grandes doações são dadas aos partidos de todo o espectro político, o que pode ser uma forma de garantir favores do governo, independentemente de quem acaba no poder.[8]

Uma relação mais complexa e direta entre os interesses das empresas e do Estado também se tornou aparente. Apesar de não ser exclusivo para a Ásia, o fenômeno de empresários muito ricos iniciarem seus próprios partidos ou tomarem assentos no parlamento (e até mesmo concorrerem à presidência) é generalizado em todo esse continente, da Tailândia à República da Coreia. O perigo em tais situações é que o partido político gire em torno dos interesses do empresário pessoa física ou jurídica e seja totalmente dependente de suas finanças para a sobrevivência organizacional.

Acesso desigual aos fundos

Outro problema relacionado ao financiamento político é quando partidos ou candidatos têm oportunidades desiguais de acesso aos fundos. Embora a popularidade de um partido ou político sempre produzirá diferentes níveis de apoio financeiro, não deve haver obstáculos estruturais à igualdade de oportunidades para a captação de recursos. Se pessoas físicas ou jurídicas podem (por meio de grandes doações) pagar para os políticos ouvi-las, isso pode

prejudicar gravemente os princípios fundamentais da democracia, em que cada pessoa tem direito a um voto. Da mesma forma, se não há limites (ou se eles são muito altos) para a quantidade que pode ser levantada e gasta pelos partidos e candidatos, isso pode levar a uma concorrência desigual.

Esse problema também está ligado à relação entre negócios e política discutida na seção anterior. Partidos do governo são muitas vezes mais propensos a atrair doações de negócios do que os partidos da oposição. Isso não é surpreendente, dada a capacidade dos partidos do governo para influenciar contratos públicos e definir políticas sobre questões que podem afetar o sucesso comercial dos doadores de negócios.

O desequilíbrio entre os sexos no acesso aos fundos deve ser uma parte central de qualquer discussão sobre a distribuição desigual do dinheiro na política. O capítulo 9, "Mulheres na política: financiamento para a igualdade de gênero", inclui numerosos exemplos das dificuldades de captação de recursos que as candidatas enfrentam, uma das principais causas da desigualdade de gênero ainda existir na política.

Abuso dos recursos do Estado

Um aspecto diferente da desigualdade de acesso aos fundos é quando os partidos do governo utilizam recursos públicos para seus próprios fins partidários. O abuso dos recursos do Estado é um problema em todo o mundo, e quase todos os países têm proibições legais contra ele. Como discutido no capítulo 8, nas democracias estabelecidas anglófonas, é quase inevitável que os detentores de cargos tenham acesso a certo número de privilégios e poderes que outros concorrentes não têm — como mais exposição na mídia para o seu líder de partido e mais foco em sua políticas —, mas há limites para o que deve ser considerado inevitável. O uso de recursos públicos para fins políticos enfraquece a democracia e pode danificar o pluralismo político.

O abuso é ainda mais difícil de controlar onde o governo não gasta dinheiro em favor de um partido político, mas sim pratica outros abusos dos recursos à sua disposição, tais como a cobertura da mídia tendenciosa em favor do partido no poder, ou funcionários públicos engajarem-se em atividades de campanha durante o horário de trabalho. Em várias regiões (por exemplo, África, Ásia e Europa Oriental e Ásia Central), especialmente quando uma

parte há muito tempo domina a cena política, há uma clara indefinição da linha entre o Estado e os recursos do partido do governo. Instalações do Estado, veículos estatais e servidores públicos são usados em campanhas eleitorais e outras atividades do partido.

O partido do governo também pode definir e utilizar o quadro jurídico do país em proveito próprio ou para perseguir a oposição. Sempre que o partido no poder domina as instituições do Estado, bem como o legislador, pode projetar as regras, a fim de consolidar sua permanência no poder. Limiares de acesso ao financiamento público, por exemplo, podem ser tão altos de modo a privar novos agentes da chance de entrar na arena política. Na América Latina, a tentação de usar recursos estatais para aumentar as chances de vencer de novo as eleições é maior nos países que costumavam ter limites de prazo, mas que passam a permitir a imediata reeleição presidencial.

Falta de execução

Todas as regiões têm uma grande diferença entre os regulamentos de financiamento político estabelecidos e sua implementação. Uma das razões por que os regulamentos são tão mal implementados é que as agências encarregadas de supervisionar as finanças dos partidos e candidatos carecem de mandatos e capacidades de que precisam para realizar eficazmente seu papel. Muitas dessas agências só têm papéis processuais (por exemplo, recebem relatórios de financiamento dos partidos), mas não têm os poderes de investigação necessários para acompanhar imprecisões ou para cavar mais fundo em fontes de renda ou os níveis de despesas. A responsabilidade de controlar as finanças do partido e do candidato é muitas vezes espalhada por várias instituições diferentes, tornando difícil a supervisão holística.[9]

Parte dessa incapacidade pode ser atribuída à falta de recursos ou de pessoal. Subjacente a essas fraquezas está a relutância dos políticos para reforçar a regulamentação de seu comportamento. Esta falta de vontade política muitas vezes se traduz em agências de aplicação fraca.

Intimamente relacionado com isso está o fato de que em muitos países as agências de aplicação não são suficientemente independentes do governo para exercer o controle necessário. Na Europa Ocidental, o controle do financiamento político é muitas vezes exercido por comissões parlamentares

ou pelo Poder Executivo, seja diretamente ou por meio de instituições ou comissões especiais que são responsáveis por eles. O resultado é que alguns países da região têm instituições totalmente independentes responsáveis pela aplicação da legislação de financiamento político — que para a maior parte não é motivo de preocupação pública, como não há confiança suficiente na integridade do organismo de execução. Em muitos países asiáticos também há falta de agências de aplicação independentes: na Malásia, por exemplo, a Comissão Eleitoral é controlada pelo governo e, portanto, menos disposta a conferir de perto as finanças de partidos e candidatos.[10]

Outro problema é que poucos infratores são punidos. Essa cultura de impunidade parece ser generalizada em todas as regiões pesquisadas neste volume. O número de sanções emitidas não indica necessariamente a eficácia de um sistema. Como apontado no capítulo introdutório, a prevenção é melhor do que as sanções; em muitos casos, o objetivo da instituição responsável pela execução deve ser mais focado na melhoria do cumprimento do que sobre as sanções de execução. No entanto, é improvável que normas sejam cumpridas, se não houver nenhuma ameaça crível de sanções contra violações flagrantes. As sanções também precisam ser proporcionais ao delito, a fim de serem eficazes.[11] Na França, foram aplicadas multas que foram menores do que o montante do financiamento ilícito aceito; tais sanções não são susceptíveis de ter um efeito dissuasor.

A aplicação seletiva das regras é outra área de preocupação, especialmente em vários dos países altamente regulados da Europa Oriental e da Ásia Central, onde essa tática tem sido usada para suprimir a oposição. Na Geórgia, por exemplo, regulamentos de financiamento político foram supostamente usados para direcionar o principal candidato da oposição nas eleições de 2012.[12] Na América Latina, a aplicação de sanções de financiamento político na Argentina foi acusada de estar enraizada em viés político; os juízes eleitorais que emitem sanções são vistos como atores políticos.[13]

Em alguns países, um mandato conflitante torna o corpo de execução ineficaz. Quando uma agência está investida das atribuições tanto para organizar eleições quanto para monitorar o financiamento político, suas tarefas podem se tornar muito complicadas. Por exemplo, órgãos de gestão eleitoral muitas vezes consideram as tarefas administrativas de organizar eleições como seu principal objetivo, e coíbem questões politicamente mais sensíveis, tal como a forma como as campanhas eleitorais são financiadas. Sempre que a agência é responsável tan-

to pela distribuição do financiamento público quanto pela punição das partes, pode, por vezes, optar por ignorar uma tarefa, a fim de ser eficaz em outra.

Outra explicação comum de por que os políticos e os partidos continuam a infringir a lei é que as violações simplesmente nunca entram no sistema de monitoramento. Em comparação com o número de violações que são reveladas de forma contínua pela mídia ou por grupos da sociedade civil, relativamente poucos casos são oficialmente comunicados às autoridades de controle, e menos ainda são sancionados. No contexto africano, há poucos relatos de imposição de sanções em relação a violações de financiamento político.[14]

Para que a ordem de execução seja eficaz, as agências competentes não podem trabalhar sozinhas. Elas precisam formar amplas coalizões com outras instituições do Estado, bem como com as iniciativas da sociedade civil que trabalham para combater a influência negativa do dinheiro na política. Isso pode ser especialmente importante em países onde os elementos criminais exercem uma influência significativa sobre a política.[15]

Mais foco também deve ser dado às razões pelas quais as agências não podem cumprir seus papéis. Em alguns casos, as agências de aplicação podem não estar dispostas a arriscar, temendo os políticos poderosos ou as redes de criminosos que se infiltraram na política.

Autorregulação dos partidos e dos políticos

Como mencionado anteriormente, há um potencial conflito de interesses quando representantes eleitos dos partidos políticos estão no controle da concepção das regras que irão reger seu próprio comportamento. Os políticos têm a responsabilidade de criar políticas sustentáveis a longo prazo que são apropriadas para o contexto do país e para dar igualdade de condições para as futuras gerações de políticos.

Para ser bem-sucedido, o trabalho de reforma também deve abordar as possíveis fraquezas do papel de autorregulação dos partidos. Embora os partidos políticos sejam, em última instância, responsáveis pela adoção de leis de financiamento político, a criação de regras que regem o dinheiro na política deve ser acordada mediante uma ampla consulta que envolve um amplo setor de partes interessadas. Isso inclui não só o governo, o parlamento e os partidos políticos, mas também as agências de aplicação da lei, o Judiciário e a sociedade civil.

Embora o foco principal deste volume não tenha sido sobre as medidas de responsabilização interna dos partidos, esse é um elemento importante para regular o seu financiamento. Haverá pouca chance de ocorrer uma mudança significativa em questões de financiamento político a menos que as partes em si também mostrem empenho, capacidade e organização interna para aderir a suas responsabilidades legais. Com base na visão de que as questões partidárias devem ser deixadas isoladas, a conduta interna do partido é raramente incluída na legislação nacional do partido, e vários países não necessitam de partidos para criar os arranjos institucionais necessários para serem capazes de atender às exigências regulatórias. Há exceções. Alguns países da América Latina exigem formalmente que os partidos políticos criem órgãos internos especializados ou tenham tesoureiros para gerir fundos do partido.[16] Essa medida coloca o ônus para as partes para demonstrar o seu compromisso com a transparência, institucionalizando os mecanismos necessários. No entanto, muitos partidos em todo o mundo são fracos, e devem reforçar sua capacidade interna antes de tais mecanismos financeiros poderem ser institucionalizados.

Tendências regulatórias globais

Esta publicação tem mostrado que o financiamento político e seus desafios associados são tratados em uma ampla variedade de maneiras ao redor do mundo. O sistema político de um país, o nível de desenvolvimento econômico e o grau de consolidação democrática são fatores importantes para ajudar a determinar os regulamentos de financiamento político mais adequado (como discutido no capítulo 2, "Entendendo o sistema de financiamento político"). No entanto, uma série de acontecimentos pode ser identificada na maioria das regiões, que formam a base para identificar algumas tendências globais.

Legislação crescente (e mais específica)

Desde o início da década de 1990, houve um movimento em direção a níveis crescentes de regulação (mas não necessariamente de aumento da fiscalização) na maioria das regiões examinadas nesta publicação. Esse desenvolvimento

tem andado de mãos dadas com o aumento dos níveis de democratização global e da legislação para dar forma e regular os novos sistemas democráticos. Como será discutido mais adiante, isso também pode estar relacionado com a mudança da percepção sobre os partidos políticos, que são, crescentemente, vistos como mais próximos de órgãos de governo[17] do que o antigo estilo de adesão em massa de grupos de cidadãos que visam se mobilizar numa base voluntária para participar nos processos de tomada de decisões políticas.

É importante que essa visão não leve a regulamentação sobre os partidos políticos e suas transações financeiras a limitar seu papel crucial no processo democrático. Foi dito que políticas de financiamento político:

> (...) muitas vezes refletem uma ideologia de reforma que é reflexivamente antipolítica — uma "visão cívica" da política como a prossecução do interesse público e do governo como existente para fornecer tecnicamente boa administração (…). Partidos, em muitos casos, passam a ser vistos como algo semelhante a serviços de utilidade pública e não como formas pelas quais as pessoas e os grupos buscam influenciar a política e o governo — uma visão que drena a vitalidade da política democrática.[18]

Mesmo assim, como beneficiários de subsídios públicos, a transparência financeira entre os partidos políticos é uma demanda legítima; o público exige uma maior responsabilização na utilização dos fundos. Além de mais regulamentação global, áreas adicionais de financiamento político (como quem tem direito a financiamento público e em que base) tornaram-se sujeitas a uma regulamentação legal. Na África, a aparição, ou o reaparecimento, dos sistemas democráticos multipartidários na década de 1990 induziu os países a emitir regulamentos sobre financiamento político. Na América Latina — com a exceção de alguns países, como Uruguai e Costa Rica, que já haviam introduzido subsídios estatais para os partidos — foi só na década de 1980 (quando as mudanças democráticas generalizadas, incluindo a consolidação das instituições políticas, varreram o continente) que a questão da regulação do dinheiro na política ganhou destaque.

Na Europa Central e Oriental, a agenda anticorrupção e suas demandas por "política limpa" têm sido a força motriz por trás do maior foco em regulamentos de financiamento político desde a queda do comunismo na década de 1990. Nessa região, onde as acusações de corrupção têm sido utilizadas para

desacreditar oponentes políticos, regulamentos de financiamento foram na ocasião usados para reprimir opositores políticos, tornando mais difícil para eles receber o financiamento ou usando os requisitos de transparência para descobrir quem são seus apoiadores.

Também parece haver uma tendência global em direção à criação de uma legislação mais específica sobre partidos políticos e financiamento de campanha. Considerando que, em alguns países, a regulamentação de financiamentos políticos foi previamente distribuída por vários instrumentos legais — tais como o ato eleitoral, a constituição ou até mesmo códigos penais —, há agora um movimento para estabelecer atos legislativos abrangentes que regem o financiamento político. Democracias mais recentes que tinham pouca legislação em vigor no início estão, em parte devido à influência da comunidade internacional, pulando direto para a criação de tais atos de financiamento político. O Sudão do Sul é um caso.

Financiamento público

Há um aumento global no financiamento de partidos políticos por meio de subsídios públicos. Hoje, cerca de dois terços dos países do mundo fornecem financiamento público direto. O financiamento público pode compensar a escassez de renda a partir da base e ajudar a nivelar o jogo político. Esse apoio também corresponde à percepção de partidos como pilares essenciais da democracia em que é preciso investir para permitir que o sistema funcione.

No entanto, a disposição legal do financiamento público não diz nada de seus níveis ou a extensão de sua implementação. Embora o Estado forneça apoio monetário aos partidos políticos em 69% dos países africanos, os níveis estão muitas vezes longe de serem suficientes para cobrir as necessidades básicas dos partidos, o que significa que eles ainda precisam levantar quase todos os seus recursos de fontes privadas; isso anula o propósito de introduzir o financiamento público para dar igualdade de condições. Esse é especialmente o caso em países onde o financiamento dos partidos constitui uma percentagem do orçamento do Estado, se o orçamento geral do Estado é baixo. Há também casos, por exemplo, no Peru, onde o Executivo pode citar razões orçamentais para não pagar qualquer financiamento público.[19]

Como os capítulos regionais mostraram, o financiamento público dos partidos políticos é menos difundido na Ásia em geral do que em outras regiões. Há um número de países do sul da Ásia, como o Afeganistão, Nepal e Paquistão, que não fornecem o financiamento público de todo. A lógica desses países para a escolha de não fazê-lo requer uma análise mais aprofundada. Os esquemas de financiamento público mais generosos na Ásia se encontram no nordeste do continente. Em vários países da América Latina, os fundos estaduais são responsáveis por cerca de 35% da renda declarada pelas partes.

Uma combinação de financiamento público e privado é preferível, como recomendado, por exemplo, pelo Conselho da Europa.[20] No entanto, muitos países europeus exibem uma tendência preocupante relativa ao financiamento público. Os partidos políticos da região tornaram-se extremamente dependentes dessa receita — até uma média de dois terços de sua renda total, e em alguns países acima de 80%. O aumento gradual nos montantes de subsídios públicos que os partidos têm efetivamente se concedido por meio de legislação poderia ser interpretado por alguns como autointeresse. Para contrariar essa elevada dependência, mecanismos inovadores para encontrar um melhor equilíbrio devem ser incentivados. A esse respeito, a Alemanha fornece um caso interessante. Ela tem trabalhado para incentivar a angariação de fundos do partido por intermédio de um mecanismo de "subsídios correspondentes" em que as subvenções públicas nunca podem ser maiores do que a quantidade levantada pelo próprio partido.[21] Onde a dependência do Estado é alta, devem ser promovidos esforços inovadores. Não há nenhuma razão estereotipada para níveis ideais de financiamento político público e privado; o equilíbrio adequado deve ser determinado pelo contexto. Se usado, o financiamento público deve, no entanto, prever, pelo menos, as necessidades básicas de qualquer partido que passou um certo limiar de apoio público para que ele possa executar suas funções essenciais de participação cidadã e de representação.

Outro aspecto relacionado com a concessão de financiamento público são as condições que os países em todas as regiões colocam para receber esses fundos.[22] Por exemplo, os partidos têm de usar o dinheiro para determinadas atividades (normalmente relacionada com a campanha ou atividades do partido em curso, e às vezes relacionada com a democracia interna do partido, como o equilíbrio de gênero) ou respeitar certas regras de informação. No entanto, na maioria dos países, os partidos podem decidir como utilizar os fundos. As

poucas tentativas de influenciar os assuntos internos do partido utilizando financiamento público são especialmente notáveis na Europa Ocidental, onde os níveis de apoio do Estado são muito elevados.[23]

Gênero e financiamento público

Hoje, há um grupo pequeno mas crescente de países que apontam a existência de financiamento público para o aumento da igualdade de gênero no seio dos partidos e entre os candidatos, quer através da concessão de financiamento público para as atividades relacionadas com a igualdade de gênero, quer por aumentar (ou diminuir) o financiamento público aos partidos que preencham (ou não cumprem) cotas legais para candidatas do sexo feminino. Tais iniciativas são importantes, como eles pretendem abordar a escassez de fundos para as mulheres, o que muitas vezes é visto como um dos principais obstáculos para as mulheres entrarem na política. No entanto, a maioria dos países não tem ligado o financiamento público dos partidos políticos à igualdade de gênero.

Uma vez que estas reformas são bastante recentes, é difícil estabelecer seu impacto até agora. No entanto, é justo supor que, para que essas medidas sejam eficazes, o partido deva incorrer em uma penalidade financeira substancial em caso de incumprimento. Vincular o financiamento público à designação do sexo sub-representado, no entanto, muitas vezes não é o suficiente para ter esse efeito. Contanto que os partidos sintam que podem ser mais úteis para um candidato do sexo masculino, apesar das sanções financeiras, esse tipo de iniciativa de reforma é susceptível a servir apenas como fachada. Segue-se também que a regulamentação desse tipo será mais eficaz em países onde os partidos são altamente dependentes do financiamento público.

Recomendações

Como foi dito no capítulo 2, "Entendendo o sistema de financiamento político", regulamentos de financiamento político devem ser baseados em uma compreensão do contexto político geral de cada país e seus desafios. Os capítulos regionais, nesta publicação, confirmaram essa afirmação e mostraram

que simplesmente aumentar o âmbito da regulamentação não resolve todos os problemas por si só. Nem marcos regulatórios indevidamente rigorosos, nem excessivamente frouxos são desejáveis. Por um lado, a criação de um quadro legal muito denso e detalhado pode muito bem ser contraproducente, especialmente se não houver uma instituição capaz de monitorá-lo e aplicá-lo. No entanto, por outro lado, o quadro jurídico deve ser abrangente o suficiente para articular as fronteiras de financiamento político aceitável.

O desafio de encontrar a solução certa é que as recomendações frequentemente são alvo de instituições e agentes políticos, e esse escopo ainda é muito estreito. Alterar regras relativas ao financiamento político não basta, por exemplo, para enfrentar um grande setor informal ilícito ou alterar um regime autoritário. Tais resultados exigem reformas mais amplas e mais profundas que incluem mudar o equilíbrio de poder em um país ou abordar questões que afetam sociedades inteiras. Por exemplo, é difícil de erradicar a compra de votos em uma sociedade empobrecida, e enquanto o crime organizado desempenhar um papel poderoso em um país, os esforços para isolar o setor político de sua influência vão enfrentar desafios significativos.

O setor político não pode ser separado de outros setores da sociedade, e a cooperação — entre as instituições e entre os vários agentes sociais — é necessária, se os desafios do financiamento político forem enfrentados com êxito. Isso poderia, por exemplo, assumir a forma de intercâmbio de informações entre as agências de aplicação de financiamento político e as agências de aplicação da lei para combater o financiamento ilícito.

Embora as recomendações em cada capítulo tenham sido desenvolvidas para enfrentar os desafios da região particular, existem pontos em comum. Esta seção reúne as principais mensagens para vários atores políticos sobre como eles poderiam melhorar seu trabalho de reformular a abordagem do financiamento, e constitui a base para uma série de recomendações globais na seção final.

Formuladores de políticas[24]

Recomendações aos formuladores de políticas estão claramente definidas por sua responsabilidade de pôr em prática as regras e as instituições que governam o financiamento político. Nessa condição eles têm a importante tarefa

de fornecer os melhores fundamentos possíveis para um relacionamento saudável entre dinheiro e política.

O ponto de partida é a criação de um quadro jurídico eficaz para atingir os objetivos políticos identificados. Recomendações das regiões nesta matéria exortam os tomadores de decisões a uma concepção coerente, regras específicas de cada país, que abranjam tanto os partidos quanto candidatos — tal como estabelecido na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC)[25] — e terceiros, se for o caso. Ainda mais importante, elas precisam ser exequíveis; regras excessivamente ambiciosas são inúteis sem uma instituição com capacidade para se certificar de que elas são aplicadas. Os formuladores de políticas também são convidados a priorizar as regras mais importantes para atender às necessidades contextuais, e não tentar se mover muito rapidamente de uma não regulamentação para um sistema altamente regulamentado.

Os baixos níveis de apoio financeiro de membros do partido e a dependência de doações privadas podem ser mitigados com a introdução de um sistema de financiamento público. Quando administrado e distribuído de forma adequada, o financiamento público pode agir como um bom contrapeso para doações privadas e dar a uma variedade de agentes acesso político aos fundos, e, portanto, ajudar a aumentar a igualdade de condições. O financiamento público pode também aumentar a transparência e dar aos partidos incentivos para investir em candidatos do sexo feminino. No entanto, existe o perigo de que os partidos políticos se tornem excessivamente dependentes de financiamento público; essa confiança deve ser cuidadosamente monitorada.

Reconhecendo a importância dos meios de comunicação, e a pressão financeira sobre os partidos e candidatos para a compra de publicidade de mídia, formuladores de políticas são aconselhados a priorizar o acesso à mídia gratuita ou subsidiada como parte de seus programas de financiamento público e de definir controles no acesso à mídia de financiamento privado. Nos países que estão lutando com seus orçamentos de Estado, o financiamento indireto pode ser usado como um complemento mais barato e mais fácil de dirigir do que o financiamento público.

Em um esforço para promover o nível de igualdade, formuladores de políticas também são encorajados a considerar os regulamentos para limitar a quantidade de dinheiro gasto durante as campanhas eleitorais. Gastos irrestritos (e, consequentemente, campanhas caras) elevam a importância e o im-

pacto do dinheiro na política, e aumentam a probabilidade de que grandes doadores terão uma influência desproporcional sobre o processo político, o que põe em perigo a igualdade democrática.

Regulamentos que podem facilitar um relacionamento saudável entre os partidos políticos e o setor empresarial também devem ser considerados. Os contatos entre os partidos políticos e o setor empresarial podem ajudar a informar as decisões políticas e fornecer financiamento necessário, mas os riscos de influências indevidas devem ser cuidadosamente ponderados. Alguns países proíbem doações de empresas a título definitivo. Em alguns países, essa proibição pode deixar partidos políticos sem financiamento suficiente para realizar suas atividades, enquanto em outros, isso seria simplesmente ignorado. Maior transparência pode, em alguns casos, ser uma melhor abordagem — a garantia de que as ligações financeiras entre os interesses das empresas e dos partidos políticos e candidatos (individuais) são tornadas públicas. A proibição de doações de empresas com contratos públicos também pode ajudar a reduzir o risco de contribuições *quid pro quo*.

Formuladores de políticas são encorajados a encontrar formas inovadoras para ajudar os partidos a diversificar suas fontes de renda para que eles sejam menos tentados a recorrer a dinheiro ilícito ou violar regulamentos de financiamento, especialmente em contextos em que os partidos são geralmente subfinanciados. Por exemplo, em países com uma base de incidência ampla o suficiente, a redução de impostos para as doações pode incentivar mais pessoas a contribuir para os partidos; essa prática é encontrada principalmente na Europa. Outra abordagem poderia ser a concessão de fundos públicos para combinar, e, assim, incentivar, pequenas doações. A redução dos custos pode ser outro caminho a seguir, por exemplo, por meio de financiamento público indireto, como o acesso livre aos meios de comunicação, ou o acesso subsidiado a locais públicos para eventos de campanha, ou escritórios do partido.

Em consonância com a Convenção contra a Corrupção, formuladores de políticas são recomendados para garantir que os regulamentos cubram partidos e candidatos. Isso tem a ver com a relação fluida entre os dois, uma vez que apenas controlando um agente, pode resultar que os fundos sejam canalizados através do outro.

Na Europa Ocidental, aos partidos tem sido concedido o apoio do Estado, com poucas exigências sobre seu comportamento interno. Embora seja

importante para proteger a independência dos partidos políticos do Estado, o fornecimento de dinheiro do contribuinte significa que certas demandas de partidos são razoáveis. Portanto, é recomendável que o financiamento público deva ser condicionado ao cumprimento de requisitos, tais como preenchimento de relatórios em prazos adequados, divulgação das finanças e gestão financeira institucionalizada (quando adequado). Conectar a prestação do financiamento público à capacidade de resposta para a igualdade de gênero também deve ser considerado.

Já que formuladores de políticas têm o poder de institucionalizar as organizações que exercem controle sobre os políticos e os partidos políticos, eles também têm uma grande responsabilidade para assegurar que existam mecanismos de controle adequados para ajudar o cumprimento do monitoramento e tomar medidas quando as regras não são seguidas. Uma vez que o controle financeiro não deve sufocar a concorrência política, formuladores de políticas devem estabelecer uma instituição forte, independente de qualquer poder político, como recomendado na CNUCC.[26]

Agências de monitoramento e fiscalização

Cada capítulo regional observou que as agências de controle e aplicação têm uma tarefa fundamental no controle do fluxo de dinheiro dentro e fora da política. No entanto, essas agências são muitas vezes criticadas por não realizar bem o seu trabalho. Nossas recomendações refletem a extrema necessidade de essas agências melhorarem sua eficácia. Os capítulos regionais têm enfatizado sua responsabilidade de aplicar e fazer cumprir as regras de forma imparcial. Caso contrário, pode-se ser acusado de parcialidade política e aplicar seletivamente as regras, como no Camboja e na Geórgia.

O ponto de partida para qualquer agência embarcar em uma agenda de melhoria é identificar e compreender quais são os problemas estruturais fundamentais: regras inexequíveis, um desenho institucional falho, falta de recursos ou capacidade técnica, um mandato inadequado, neutralidade comprometida ou falta de poderes que a impeça de exercer eficazmente o seu papel?

Recomenda-se uma única agência de monitoramento e fiscalização independente, que tenha o controle total da gestão financeira dos partidos e candidatos. Coordenação interinstitucional com outras autoridades de controle

(ou, em alguns casos, o setor privado, tais como o sistema bancário) podem ajudar a rastrear os fundos e despesas e combater o financiamento ilícito. A criação de redes com grupos da sociedade civil também vai ajudar a melhorar a eficácia das agências de controle.

As agências também são incentivadas a se concentrar mais em medidas preventivas, por exemplo, trabalhando com partidos e políticos para ajudá-los a cumprir as regras. O desenvolvimento de planos a longo prazo, começando com a construção de capacidade e consciência dentro dos partidos e, gradualmente, aumentando seu foco para sancionar violações, poderia ser um aspecto disso.

Praticamente todos os capítulos regionais neste volume sublinharam que a transparência — tornar a informação disponível e acessível para o escrutínio público, nomeadamente as demonstrações financeiras dos partidos — está entre as tarefas fundamentais dessas agências. Um pré-requisito para isso é que a informação seja apresentada em um formato padronizado para que o público possa facilmente fazer comparações. O capítulo 5 sobre a América Latina mostrou que apenas um punhado de agências havia estabelecido portais eletrônicos, onde o público pode facilmente acessar e analisar relatórios financeiros em um formato padronizado. Trabalhando para procedimentos mais transparentes, as agências também são instadas a se comunicar abertamente sobre seu próprio trabalho e manter os partidos atualizados sobre as mudanças nas regulamentações e requisitos de informação. Se for o caso, recomenda-se que as agências de monitoramento reportem dados que estejam em conformidade com a legislação de gênero, a fim de comparar claramente homens e mulheres na captação de recursos e gastos. As privacidades dos pequenos doadores podem ser protegidas com a criação de um limite para a comunicação ou publicação (de modo que apenas a identidade das pessoas doando mais de uma determinada quantidade ao longo de um período de tempo específico é dada a conhecer), o que equilibra a proteção da vida privada e o direito público para saber quem financia o sistema político.

O controle e a análise de informações das agências de monitoramento e fiscalização também poderiam ser melhorados. Muitas vezes, as infrações às regras simplesmente não são nunca detectadas. Agências, portanto, precisam se concentrar no desenvolvimento de métodos de investigação, incluindo o monitoramento aleatório de candidatos e partidos, e realizar o mapeamento de riscos para ajudar a direcionar seus esforços.

As agências também devem aplicar sanções proporcionais quando infrações forem detectadas. Em alguns casos, isto pode envolver apenas a aplicação de sanções pequenas. Como discutido, há um sentimento geral de que a impunidade prevalece, o que mina gradualmente a credibilidade das instituições de controle e as regras subjacentes.

Para melhorar seus procedimentos de trabalho e defender melhor regulamentação ou mandatos mais fortes, é aconselhável que as agências se unam a redes internacionais que as ajudem a compartilhar experiências e aprender uns com os outros. Uma dessas redes é a Associação dos Organismos Eleitorais Mundial, uma iniciativa do órgão de administração eleitoral sul-coreano, que reuniu a supervisão de agências de todo o mundo para a sua assembleia inaugural em 2013. Essa colaboração pode ser útil, uma vez que muitas agências de controle e execução, ao redor o mundo, estão lutando com os mesmos tipos de desafios.

Partidos políticos e políticos

Conforme mencionado no início deste capítulo, os partidos políticos em muitas partes do mundo sofrem com baixos níveis de confiança do público. Eles são muitas vezes vistos como instituições elitistas que não necessariamente agem no interesse dos cidadãos médios. Administrar essa falta de apoio popular é uma questão complicada, que requer medidas em muitas áreas. Em muitos casos, um passo importante é o aumento da transparência na forma como os partidos levantam e gastam dinheiro.

Os partidos políticos devem ser incentivados a incluir sua orientação de financiamento em seus manifestos. Isto tornaria os partidos mais responsáveis perante os cidadãos e demonstraria a vontade política que é crucial para ajudar a nivelar o jogo para partidos e candidatos, combater o financiamento ilícito e garantir que os cidadãos estão no centro da política. A vontade política é o ponto de partida para uma reforma significativa e a mudança: ela afeta todos os aspectos, incluindo a legislação e a criação de instituições para controlar sua implementação.

Os partidos políticos são chamados a assumir a responsabilidade por suas finanças e mostrar boas práticas mediante a institucionalização de mecanismos de autorregulação, mesmo que não possam existir regulamentos formais.

Partidos são instados a criar transparência nos procedimentos intrapartidárias e prestar especial atenção à contabilidade e à comunicação com o público de que eles são ativamente responsáveis por essas questões. Uma parte muito importante disso é demonstrar a forma como estão impedindo o financiamento ilícito.

Recomenda-se também que os partidos sejam objeto de auditoria externa independente e tornem seus relatórios financeiros disponíveis para o público de uma maneira amigável para o usuário, como sugerido pela Convenção, que prevê o acesso eficaz do público à informação.[27] Isso de alguma forma pode reconstruir a confiança pública nos partidos políticos.

À candidatas do sexo feminino pode ser dado apoio financeiro por meio de medidas tais como taxas de nomeação reduzidas e cobertura da mídia subsidiada. Partidos também são encorajados a pensar em ter um fundo partidário interno reservado para candidatos do sexo feminino. Atrair as mulheres para um partido político vai aumentar o leque de pessoas talentosas de que se dispõe.

Todos os partidos políticos podem atuar como cães de guarda de outros partidos, fazendo o seu melhor para garantir que todos adiram aos regulamentos de financiamento político. Para manter a integridade e evitar acusações infundadas, no entanto, é uma boa prática que qualquer exposição de irregularidades cometidas por outros seja baseada em evidências. Os partidos de oposição podem distinguir-se do governo, mostrando como eles podem melhorar, por exemplo, o cumprimento dos regulamentos de financiamento político.

Atores da mídia

Os meios de comunicação (especialmente jornalistas investigativos) têm um papel importante no acompanhamento do dinheiro na política e na exposição das violações dos regulamentos de financiamento político, onde há provas suficientes para fazê-lo (por exemplo, a corrupção, o abuso dos recursos do Estado, a influência indevida de negócios na política); eles podem muitas vezes fazer mais para descobrir violações do que as instituições formais de execução. Todos os capítulos regionais exortam os meios de comunicação a salvaguardar sua independência e manter-se independentes da influência política indevida.

Os capítulos regionais mostram também que os meios de comunicação podem desempenhar um papel importante na educação do público. A esse respeito, os meios de comunicação são incentivados não só a informar sobre escândalos individuais, mas a ir mais longe e tornar as questões relacionadas com dinheiro na política prioridade editorial e o foco no jornalismo em profundidade. Isso pode incluir, por exemplo, o mapeamento das finanças dos partidos e políticos, incluindo quem são os principais doadores, e explicando os efeitos nocivos do abuso dos recursos do Estado.

Sociedade civil

Grupos da sociedade civil que trabalham na área da democracia devem notar que o dinheiro é muitas vezes essencial para o funcionamento do processo democrático, incluindo a qualidade das eleições. Esses grupos são recomendados a direcionar suas energias principalmente para duas áreas: sensibilização e monitorização. Para chamar a atenção, eles podem educar os cidadãos sobre como o dinheiro é importante dentro da política, os efeitos negativos que a violação das regras pode ter na sua vida quotidiana, e como o abuso de recursos do Estado desperdiça dinheiro que pertence ao povo. Eles também poderiam tentar desencorajar a participação dos cidadãos nas práticas de compra de votos. Isso pode ser uma tarefa reconhecidamente difícil, onde a troca de presentes ou vantagens de apoio político pode ser o único (ou mais confiável) método de distribuição de bem-estar.

Organizações da sociedade civil também têm um papel crucial no acompanhamento da conduta e das finanças dos partidos e candidatos. Recomenda-se que se encontrem formas de documentar e analisar sistematicamente as finanças dos partidos e candidatos, e apresentar a informação ao público de uma forma que seja compreensível para o cidadão médio. Se possível, as organizações da sociedade civil devem desenvolver e compartilhar metodologias de monitoramento para que possam ser feitas comparações ao longo do tempo e entre países ou regiões subnacionais. O acompanhamento financeiro dos partidos e candidatos também deve ser parte integrante de uma vigilância eleitoral nacional.

Ter um papel de monitoramento não significa, porém, que essas organizações precisem automaticamente colocar-se em "oposição" aos partidos

políticos. Também é recomendável que elas os ajudem a encontrar formas de se tornar mais responsáveis e transparentes.

Atores internacionais

Embora os atores locais devam ser os principais motores de qualquer reforma, agentes internacionais podem desempenhar um papel de apoio. Partidos políticos fracos e pouco institucionalizados são mais propensos a práticas corruptas. A comunidade internacional, por conseguinte, poderia se beneficiar da combinação de esforços para prevenir a corrupção, com a construção e o fortalecimento da capacidade dos partidos políticos. Intercâmbio de boas práticas entre os partidos políticos de diferentes países podem ser uma parte importante de tais atividades.

Embora tenha havido melhorias nos últimos anos, as organizações intergovernamentais regionais, como a União Europeia e a Organização dos Estados Americanos, que realizam a observação de eleições, podem fazer mais para incluir as questões de financiamento político em suas missões de observação eleitoral de longo prazo, e definir e coordenar uma metodologia comparativa e comum para a monitorização do financiamento do partido e do candidato. As informações sobre o financiamento devem ser disponibilizadas aos observadores o mais breve possível para que elas possam ser incluídas nos relatórios de observação eleitoral. Tal metodologia significaria que os observadores precisam analisar como o dinheiro é distribuído entre os agentes políticos, a forma do quadro jurídico e questões relacionadas com sua implementação. Ao fazer isso, uma maior cooperação com organizações da sociedade civil e observadores nacionais, muitas vezes, é comprovadamente útil.

As organizações internacionais e regionais também são convidadas a ajudar as agências de controle e aplicação a melhorar seu trabalho sobre o financiamento político. Como discutido, essas agências encontram desafios quanto a maneira de realizar seu trabalho nesse campo. As organizações internacionais e regionais poderiam ajudá-las a se reunir e apresentar informações, por exemplo, por meio do desenvolvimento de melhores procedimentos e normas para sistematizar informações.[28] Qualquer tipo de assistência deve ser igualmente comprometida em antecipar as medidas preventivas das agências, o que, a longo prazo, é mais sustentável do que apenas focar-se em detectar e sancionar os problemas existentes.

Agentes internacionais, especialmente os doadores de ajuda, também devem aumentar seus esforços para prevenir o abuso dos recursos do Estado como consequência de seus programas. Experiências da África têm mostrado que os partidos do governo têm por vezes utilizado o dinheiro da ajuda para permanecer no poder.[29] Iniciativas para combater o abuso dos recursos do Estado são importantes não só para melhorar o processo democrático no país parceiro, mas também para proteger contra o mau uso do dinheiro dado como assistência internacional.

Principais recomendações

Algumas lições aprendidas podem resumir o estado atual das coisas na área de financiamento político. Essas lições são tiradas desta publicação e das atividades do International Idea relativas a financiamento político em todo o mundo. Embora não sejam exaustivas, espera-se que as principais conclusões ajudem a alimentar o debate sobre financiamento político e sobre a sua reforma.

1. *Contexto é fundamental*. Regras de financiamento político feitas sob medida para o contexto de um determinado país têm mais chance de sucesso na implementação e no cumprimento das normas. O sistema político e, em particular, a cultura de um país, como seu povo vê a política e o papel dos partidos políticos, devem moldar seu regulamento de financiamento político e como tratar seus desafios. Isso não quer dizer que não há lições gerais que podem ser tiradas sobre as vantagens e desvantagens dos vários elementos de regulação do financiamento público, ou que os países não podem aprender com as experiências dos outros, mas o contexto deve ser sempre levado em consideração.
2. *As leis importam, mas realizam pouco por conta própria*. O quadro legal é o ponto de partida para o papel que o dinheiro deveria ter na vida política. No entanto, as regras formais por si só não podem ter um impacto significativo. Muito frequentemente, as regras são violadas ou até mesmo usadas como uma ferramenta para a opressão política. Fatores como um ambiente razoavelmente democrático, com respeito total para com o estado de direito, afetam muito a possibilidade de controlar as finanças, mais do que as próprias disposições legais. O desenvolvimento ou a reforma das regras de financiamento não podem, portanto,

ser desvinculados das configurações políticas gerais em que devem funcionar, que é discutido com mais detalhes no capítulo 2, "Entendendo o sistema de financiamento político".

3. *A execução é o elo mais fraco*. Durante a última década, a falta de cumprimento repetidamente tem sido identificada como o elo mais fraco no controle do financiamento político, e essa tendência continua até hoje. Embora haja muito conhecimento sobre os vários problemas relacionados com dinheiro na política, e uma grande maioria dos países tenha quadros jurídicos atuantes, o sistema de garantia do cumprimento muitas vezes é fraco. O ponto de partida para melhorar isso deve ser uma análise aprofundada das necessidades específicas das agências reguladoras – se existe falta de vontade política expressa, falta de força e mandato para a agência, falta de *know-how* técnico, ou falta de identificação com a agência ou independência em relação aos partidos e candidatos que deveriam monitorar. Formuladores de políticas devem dar às agências o poder político de que necessitam para fazer cumprir as leis de forma eficaz, a fim de demonstrar um compromisso sério para criar transparência do financiamento político e aumentar a confiança do público no setor político.
4. *A lacuna de financiamento de gênero precisa ser tratada*. As mulheres enfrentam mais obstáculos para a criação ou o acesso aos fundos do que os homens. Uma vez que existem muitas razões para esses obstáculos estruturais, qualquer solução deve ser multifacetada. A legislação de financiamento político precisa abordar essas desigualdades e o financiamento público pode proporcionar incentivos e apoio para os candidatos do sexo feminino. Os partidos políticos têm um papel fundamental a desempenhar na resolução dessa lacuna de financiamento entre os sexos; além de aderir aos regulamentos de financiamento político, podem (e devem) mostrar iniciativa mediante a introdução de reformas internas voluntárias para promover a participação das mulheres e arrecadar fundos em seu nome.
5. *Redes de pares são uma forma eficaz de incentivar a reforma*. Há uma escassez geral de iniciativas regionais, através das quais os países desenvolvem normas comuns para o financiamento político e monitorar a sua conformidade.[30] O estabelecimento global de tais iniciativas regionais poderia ajudar os países a identificar os pontos fracos no financiamento

da política nacional e pressionar uns aos outros para passar por reformas legislativas e institucionais necessárias. A criação de redes de pares regionais poderia vir a ter um efeito positivo sobre a qualidade, bem como quanto à aplicação das leis.

6. É necessário o envolvimento mais amplo no desenvolvimento de regulamentos de financiamento político. Melhores leis, fiscalização mais forte e uma melhor gestão financeira dentro dos partidos são todas medidas que têm sido promovidas para melhorar o controle sobre o dinheiro na política. No entanto, os próprios políticos projetam as regras que deveriam obedecer. Assim, a regulamentação continua a ter lacunas, agências de execução não são suficientemente capacitadas e os partidos não explicam adequadamente suas finanças. Num sistema democrático, as decisões devem ser tomadas por políticos eleitos; essa situação é em parte um dilema inevitável da democracia. No entanto, uma forma de garantir que os regulamentos de financiamento político não sirvam apenas aos interesses de curto prazo dos políticos é envolver uma ampla gama de partes interessadas em seu desenvolvimento. Ao fazê-lo, deve-se tomar cuidado para evitar quadros regulamentares que sejam tão restritivos que enfraqueçam a vitalidade e o dinamismo da política partidária.
7. *A informação sobre as finanças do partido e do candidato deve ser clara e acessível*. Durante a última década, houve discussões acaloradas sobre como e de onde os partidos e candidatos devem receber seu dinheiro, e em que eles devem ser autorizados a gastar. Como resultado da mídia descobrindo escândalos de financiamento político, incluindo corrupção e subornos, as leis e os regulamentos foram revistos mais de uma vez. Apesar disso, há surpreendentemente pouca documentação sistemática sobre receitas e despesas dos partidos políticos e candidatos (para não falar de terceiros) em todo o mundo. Muito poucos órgãos de fiscalização podem fornecer registros abrangentes. Poucas organizações da sociedade civil têm uma metodologia de monitoramento bem desenvolvida e talvez até menos partidos políticos tenham contabilidade completa à disposição do público. Até que informações muito básicas sobre as finanças do partido e dos candidatos sejam prestadas de forma sistemática e de fácil acesso, será difícil alcançar a verdadeira transparência a respeito do dinheiro na política.

Referências

Afrobarometer (2008) 'The Quality of Democracy and Governance in Africa: New Results from Afrobarometer Round 4, A Compendium of Public Opinion Findings from 19 African Countries'. Disponível em: <www.afrobarometer.org/files/documents/working_papers/AfropaperNo108.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2014.

Council of Europe (2003) Recommendation 2003/4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns.

International Idea, Banco de dados de Financiamento Político. Disponível em: <www.idea.int/political-finance>.

Johnston, Michael (2005) *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*. Washington, D.C.: National Democratic Institute.

Latinobarometro (2010) *Annual Report 2010*. Disponível em: <www.latinobarometro.org/latContents.jsp, accessed 19 February 2014>.

Ohman, Magnus (2011) Global Trends in the Regulation of Political Finance. Ipsa-ECPR Conference in Sao Paulo, 16-19 fev. 2011.

Transparency International (2013) *Global Corruption Barometer 2013*. Disponível em: <www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_barometer_2013>. Acesso em: 20 nov. 2013.

United Nations (UN) (2004) United Nations Convention against Corruption. Disponível em: <www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>. Acesso em: 10 fev. 2014.

Notas

1 Os entrevistados relataram que os partidos políticos são as instituições mais corruptas em 51 dos 107 países pesquisados. Veja Transparency International (2013).

2 O Afrobarometer (2008) constatou que uma média de 58% dos inquiridos tinham pouca ou nenhuma confiança nos partidos de oposição e 42% tinham pouca ou nenhuma confiança no partido no poder. Na América Latina, a confiança nos partidos políticos é de 23% (Latinobarômetro,

2010), que (enquanto baixo) representa um aumento de seu ponto mais baixo em 2003 (11%), mas uma diminuição de seu ponto mais alto, de 28% (em 1997), uma vez que as pesquisas começaram em 1996.

3 Consulte a seção "Financiamento privado de partidos políticos" no capítulo 7, "Europa Setentrional, Ocidental e Meridional", neste volume.

4 A distinção deve ser feita entre diferentes tipos de financiamento ilegal. Todas as doações que estão fora dos limites legais são, por si só, ilegais, incluindo aquelas que estão um pouco acima do limite e aquelas que são de empresas legítimas em um país onde são proibidas tais doações. Tais doações não são necessariamente moralmente questionáveis, e o dinheiro não pode ter sido adquirido por meio de atividade ilegal.

5 Consulte a seção sobre "Infiltração de financiamento ilícito" no capítulo 5, "América Latina", neste volume.

6 Veja a seção sobre "Financiamento ilícito" no capítulo 3, "África", neste volume.

7 Veja a seção sobre "Fontes privadas de renda" no capítulo 5, "América Latina", neste volume.

8 Veja capítulo 5, "América Latina", neste volume.

9 Veja a seção sobre "Cumprimento dos regulamentos de financiamento político" no capítulo 2, "Entendendo o sistema de financiamento político", neste volume.

10 Consulte a seção sobre "Aplicação ineficaz" no capítulo 4, "Ásia", neste volume.

11 Ver a secção "Aplicação" no capítulo 1, "Introdução ao financiamento político", neste volume.

12 Consulte a seção sobre "Aplicação dos regulamentos de financiamento político" no capítulo 6, "Leste Europeu, Europa Central, Sudeste da Europa e Ásia Central", neste volume.

13 Consulte a seção sobre "Sanções" no capítulo 5, "América Latina", neste volume.

14 Consulte a seção sobre "Sanções" no capítulo 3, "África", neste volume.

15 Veja a seção "Problemas de financiamento político na América Latina" no capítulo 5, "América Latina", neste volume.

16 Consulte a seção sobre "Fiscalização e conformidade" no capítulo 5, "América Latina", neste volume.

17 Vale ressaltar que, apesar de os partidos políticos serem cada vez mais percebidos como órgãos de governo, eles diferem das instituições do

Estado. Eles são entidades políticas, e ainda assim, por exemplo, formam a política do Estado e, em muitos países têm o poder de remover os governos.

18 Johnston (2005:3).

19 Veja a seção sobre "Financiamento público direto" no capítulo 5, "América Latina", neste volume.

20 O Conselho da Europa (2003:art. 1º) recomenda que o apoio estatal deve ser limitado às "contribuições razoáveis" e não deve "interferir na independência dos partidos políticos".

21 Ver a seção "Financiamento público de partidos políticos" no capítulo 7 deste volume "Europa Setentrional, Ocidental e Meridional".

22 Para obter informações detalhadas sobre a regulamentação do financiamento público em diferentes países, ver o International Idea Political Finance Database .

23 Uma possível contratendência também tem aparecido em que um pequeno número de países que costumavam ter financiamento público e o aboliram. A Venezuela fez isso depois de 26 anos, e os países que recentemente fizeram o mesmo são Bolívia (2008), Azerbaijão e Nigéria (2010) (Ohman, 2011). Dado que o financiamento público serve para ajudar a evitar a influência indevida e criar uma maior igualdade, essa tendência requer muita atenção.

24 Formuladores de políticas aqui incluem aqueles que estão envolvidos na elaboração, alteração e adoção de políticas de financiamento político, sejam do Executivo ou do Poder Legislativo do governo. O foco está no seu papel ao invés de numa instituição particular.

25 United Nations Convention against Corruption (2004:art. 30 [7] e art. 26 [1]).

26 Ibid., art. 5 (1).

27 United Nations Convention against Corruption (2004:art. 13 [1]).

28 Um exemplo é o Diálogo Inter-regional sobre a Democracia, uma plataforma de organizações regionais que trabalham em questões de democracia.

29 Consulte a seção sobre "Abuso de recursos do Estado" no capítulo 3, "África", neste volume.

30 A principal exceção é o Grupo de Estados contra a Corrupção (Greco), que tem 49 Estados-membros (48 europeus e os Estados Unidos).

GLOSSÁRIO

Abuso dos recursos do Estado: O uso de poderes e recursos do Estado e do setor público por (normalmente) parlamentares ou partidos políticos para promover suas próprias perspectivas de eleição, em violação de normas e responsabilidades legais e/ou outras formas de exercício do cargo público.

Agências de execução: Agentes que recebem e/ou investigam relatórios de financiamento dos partidos políticos e/ou candidatos e podem, em certos casos, emitir sanções aos partidos e/ou candidatos. Agências de execução podem ser parte de diferentes instituições, como órgãos de gestão eleitoral, tribunais, instituições de auditoria ou ministérios.

Campanha de financiamento: As transações financeiras relacionadas com uma campanha eleitoral que podem incluir doação formal, financeira ou em espécie ou gastos.

Campanha de terceiros: Campanhas eleitorais feitas por indivíduos e/ou outras organizações que os partidos políticos ou candidatos. Esses terceiros podem fazer campanha a favor ou contra determinados partidos, candidatos ou questões.

Clientelismo: A relação entre os políticos/partidos políticos e os eleitores que trocam seu apoio político em troca de favores.

Comercialização de políticas: A tendência de aumento dos custos globais para a campanha.

Compra de votos: Uma forma de fraude eleitoral, que se destina a aumentar o número de votos que um determinado candidato ou partido político recebe em uma eleição por prometer dinheiro ou fornecer outros benefícios aos eleitores em troca de seu voto.

Conta de campanha de financiamento: Conta bancária especial para o financiamento da campanha do partido ou candidato. Em muitos casos, os partidos/candidatos são obrigados a comunicar informações sobre suas contas para a instituição de execução, e todas as doações e gastos devem passar por suas contas.

Critérios de atribuição de financiamento público: As regras relativas a como o financiamento público deve ser dividido entre os partidos políticos ou candidatos elegíveis (veja também *Critérios de elegibilidade para o financiamento público*).

Critérios de elegibilidade para o financiamento público: Condições que um partido político ou candidato deve satisfazer a fim de acessar o financiamento público (muitas vezes um limiar de apoio popular, como ganhar certa percentagem de votos em uma eleição ou um número de assentos em um órgão eleito).

Despesas independentes: Pagamento em apoio a uma campanha política que defende explicitamente a eleição ou a derrota de um candidato, que é feita de forma independente da campanha do candidato (ou seja, sem a cooperação ou o consentimento ou a pedido da campanha do candidato) (veja também *Campanha de terceiros*).

Distrito eleitoral: Uma das áreas geográficas em que um país ou região pode ser dividido para fins eleitorais.

Divulgação: A obrigação de partidos políticos e candidatos a fornecer certas informações financeiras, apresentar relatórios ou fazer demonstrações financeiras regularmente ou em relação a uma campanha eleitoral. Os relatórios devem ser apresentados ao órgão competente ou ser tornados públicos diretamente pelo partido político ou candidato. A Divulgação inclui, por vezes, um requisito para revelar a identidade dos doadores.

Doações corporativas: Apoio ou doações para partidos e/ou candidatos políticos de entidades como corporações, empresas e/ou empresas de negócios.

Doações em espécie: As doações de bens e serviços, ao contrário de doações financeiras.

Doações privadas: As contribuições financeiras de pessoas físicas ou pessoas jurídicas não estatais que financiam as atividades dos partidos políticos, candidatos e campanhas eleitorais.

Doações *quid pro quo*: Contribuições feitas na expectativa de um ganho pessoal ou institucional em troca.

Dólares internacionais: Ver anexo II para uma explicação de dólares internacionais.
Finanças dos partidos políticos: As receitas e despesas dos partidos políticos, tanto regularmente e em relação às campanhas eleitorais dos partidos políticos.
Financiamento ilegal: Financiamento que viola os regulamentos de financiamento político.
Financiamento ilícito: Financiamento que foi conquistado por meio de atividade que é proibida por lei, regras, normas ou costumes éticos, como o crime organizado ou o tráfico de drogas. Muitas vezes é chamado de dinheiro sujo.
Financiamento político: Todos os fluxos financeiros de e para os partidos políticos, candidatos e terceiros (incluindo renda formal e informal e despesas e contribuições financeiras e em espécie). Estas transações não se limitam a certo período de tempo.
Financiamento público direto: O dinheiro do governo para os partidos políticos ou candidatos durante as campanhas eleitorais ou para financiamento regular do partido.
Financiamento público indireto: A provisão de recursos estatais que não seja dinheiro para partidos políticos ou candidatos (por exemplo, subsidiado ou com acesso a meios de comunicação públicos, redução de impostos, publicidade).
Financiamento público: A assistência prestada pelo governo para partidos políticos ou candidatos qualificados para as suas campanhas ou atividades regulares do partido (veja também *Financiamento público direto* e *Financiamento público indireto*).
Garantias individuais de fundos públicos: Uma disposição de que o financiamento público para partidos políticos ou candidatos deve ser usado somente para determinados fins, tais como campanhas eleitorais ou atividades partidárias em curso, ou por instituições particulares dentro dos partidos.
Impostos do partido: Quando os partidos obrigam os seus representantes eleitos e/ou outros titulares de cargos a doar uma parcela de sua renda auferida para o partido.
Interesses estrangeiros: A fim de limitar a influência sobre a política nacional das forças no interior do país, é comum a proibição de interesses estrangeiros de fazer doações a partidos políticos. Entidades que são geralmente proibidas de contribuir direta ou indiretamente incluem governos, empresas,

organizações ou indivíduos que não são cidadãos; que não residem no país; ou que têm uma grande cota de propriedade estrangeira.

Limite de contribuição (ou doação): A quantidade máxima de dinheiro que um indivíduo, organização ou partido político pode contribuir para a campanha de um candidato ou um partido político por ano ou por período de eleição.

Limites de gastos: O montante máximo que um partido político ou um candidato pode gastar durante o período de campanha eleitoral ou durante um determinado período de tempo (por exemplo, por circunscrição ou por eleitor).

***Macing*:** A prática de deduzir dos salários dos servidores públicos contribuições para o partido no poder, a fim de manter seus empregos ou promover suas carreiras.

Modelo de Westminster: Um sistema parlamentar de governo democrático moldado seguindo o do Reino Unido, onde o governo é formado a partir da legislatura.

Órgãos de fiscalização: Veja *Agências de execução*.

Órgãos de gestão eleitoral: Organizações que estão legalmente responsáveis pela gestão de um ou mais dos elementos necessários para a realização de eleições e instrumentos de democracia direta (por exemplo, referendos), se eles fazem parte do quadro jurídico.

Partidos de cartel: Partidos que estão intimamente ligados ao aparelho de Estado e dependem de recursos do Estado para manter sua posição no sistema político.

Profissionalização da política: A ampliação do uso de marketing e pesquisa no processo político, em que partidos empregam uma variedade de estratégias para sondar e influenciar eleitores. Muitas vezes envolve o uso de empresas de relações públicas, estrategistas de mídia social, enquetes e grupos focais.

Sanções: Sanções impostas para punir a má conduta financeira de um partido ou candidato que tenha violado um regulamento. Sanções comuns incluem advertências, multas, penas de prisão, perda de financiamento público e confisco.

SOBRE OS AUTORES

Julie Ballington é conselheira política em participação política na Seção de Liderança e Governo na ONU Mulheres. Ela supervisiona o trabalho da seção sobre a participação política das mulheres, inclusive a assistência eleitoral, o fortalecimento parlamentar, o apoio de partidos políticos e de governo em nível local. Já atuou como conselheira de gênero do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas no Programa Global sobre Eleições dentro da Divisão de Governo Democrático. Antes de entrar para a ONU, Julie foi especialista no Programa de Parceria de Gênero na União Inter-Parlamentar, onde trabalhou na melhoria da participação das mulheres nos parlamentos, nos processos eleitorais e nos partidos políticos. Ela também liderou o projeto sobre os Parlamentos sensível às questões de gênero. De 2001 a 2005, foi responsável pelas Mulheres no Programa Política no International Idea, onde ela iniciou o projeto global sobre cotas eleitorais para mulheres. Ela também trabalhou anteriormente no Instituto eleitoral da África Austral, na gestão de seus trabalhos sobre aspectos relacionados a gênero na participação eleitoral e na administração. Ela também participou de várias missões de observação eleitoral da África e do Oriente Médio. Julie possui diploma de mestrado em ciência política pela Universidade de Witwatersrand, em Joanesburgo, África do Sul, e um diploma de bacharelado em ciência política e filosofia da Universidade de Auckland, na Nova Zelândia.

Elin Falguera trabalha como oficial do programa na equipe de Partidos Políticos do International Idea e é gerente de projeto do projeto global do Instituto para o financiamento político. Além de pesquisar e escrever sobre o impacto do dinheiro na política, ela prestou assessoria legislativa na área da lei de financiamento político e foi cocriadora do Banco de Dados

de Financiamento de Políticas Internacionais de 2012. Antes de ingressar no International Idea, trabalhou como pesquisadora independente. Possui diploma de mestre em administração pública pela Universidade de Gotemburgo, na Suécia.

Dra. Muriel Kahane se juntou à ONU Mulheres em 2011 como analista de política sobre Participação Política e Reforma Constitucional na Seção de Liderança e Governo. Ela também funcionou como ponto focal da política para a juventude. Muriel apoia o trabalho das mulheres da ONU relativo à assistência eleitoral, ao apoio parlamentar, à reforma constitucional e ao governo em nível local. Ela era anteriormente pesquisadora para o Parlamento do Reino Unido, com foco em questões de gênero, tráfico de seres humanos e assuntos europeus. Entre 2003 e 2010, ela foi membro fundador e diretora de pesquisa europeia da Transform, uma ONG com sede em Berlim focada na transformação de conflitos e engajamento da sociedade civil. Muriel ensinou ciência política e teoria na London School of Economics and Political Science (LSE) e na Open University do Reino Unido. Ela possui diploma de bacharelado em sociologia, mestrado em teoria política e doutorado em gênero e governo, todos da LSE.

Juan Fernando Londoño atuou como vice-ministro do Interior da Colômbia de 2011 a 2012 e tem trabalhado em questões de financiamento político como formulador de políticas. Em 2002, ele promoveu a criação do Fórum Interamericano de Partidos Políticos da Organização dos Estados Americanos (OEA) e contribuiu para um relatório sobre financiamento político na região (*Das Normas para Boas Práticas: Os Desafios do Financiamento Político nas Américas*), que foi publicado em conjunto pelo International Idea e a OEA, sob a coordenação de Daniel Zovatto e Steve Griner. Em 2004, ele foi conselheiro do Senado colombiano sobre a elaboração da Lei nº 996 de 2005, conhecida na Colômbia como a Lei de Garantias Eleitorais. Em seguida, ele coordenou o Projeto de Fortalecimento da Democracia, promovido pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e pelo International Idea de 2007 a 2009, que contribuiu significativamente para a aprovação da reforma constitucional de 2009. Em 2010, ele aconselhou o Ministério do Interior na formulação e discussão sobre a Lei dos Partidos Políticos, que se tornou a Lei nº 1.475 de 2011. Ele agora trabalha como consultor político.

Professor Karl-Heinz Nassmacher é professor emérito de ciência política no Instituto de Ciências Sociais da Universidade Carl von Ossietzky em Oldenburg, Alemanha. Seus livros incluem *Bürger finanzieren Wahlkämpfe* [Campanhas Eleitorais de Financiamento dos Cidadãos] (1992), *Bases de uma Democracia: Abordagens para Financiamento Político Comparativo* (2001) e *O Financiamento de Concorrência do Partido* (2009). Ele também contribuiu para *Financiamento Político Comparativo na Década de 1980* (1989), *Finanças de Campanhas e Partidos na América do Norte e na Europa Ocidental* (1993), *Financiamento Político entre as Democracias* (1994), *Manual da Política Partidária* (2006), *Dinheiro, Corrupção e Competição Política em Democracias Estabelecidas e Emergentes* (2012) e *Manual do International Idea sobre Financiamento dos Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais* (2003). Entre 1995 e 1999, foi membro da Comissão Presidencial de Especialistas em Financiamento de Partido na Alemanha e, entre 1986 e 2006, atuou no conselho do Comitê de Pesquisa em Financiamento Político e Corrupção Política da Associação Internacional de Ciências Políticas.

Dr. Magnus Ohman trabalha com a questão do financiamento político desde a década de 1990, e já realizou tanto análises de países quanto estudos de tendências globais, os quais foram traduzidos em 11 línguas. Ele também ajudou legisladores, instituições reguladoras, grupos da sociedade civil, mídia e partidos políticos na área de financiamento político em mais de 25 países. Dr. Ohman serve como conselheiro sênior de financiamento político da Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais (Fise), e tem trabalhado com instituições tais como o Centro Carter, Instituto Dinamarquês de Partidos e Democracia (IDPD), Serviços Internacionais de Reforma Eleitoral (IIE), Comissão Europeia, International Idea, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa/Gabinete para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos, Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional (Asdi) e Programa de Desenvolvimento da ONU. Ele foi o principal autor do módulo Bridge (Recursos de Construção em Democracia, Governo e Eleições) sobre o financiamento político, o Manual de Supervisão de financiamento político do Fise e o Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea. É membro do conselho do Comitê de Pesquisa em Financiamento Político e Corrupção Política da Associação Internacional de Ciência Política. Dr.

Ohman tem doutorado em ciência política pela Universidade de Uppsala, na Suécia.

Dra. Daniela R. Piccio é doutora em ciência política pelo Instituto Universitário Europeu de Florença. Ela já trabalhou com o papel dos partidos políticos como canais de representação política, e em suas ligações com a sociedade e os movimentos sociais. Desde 2010 ela tem sido membro do projeto de pesquisa financiado pelo Conselho Europeu de Pesquisa para Reconceituar o Partido Democrático na Universidade de Leiden, que envolveu a realização de pesquisas e redação extensiva da regulamentação do partido e do financiamento político comparativo na Europa. Seu trabalho tem sido publicado pela Editora da Universidade de Cambridge e está no prelo da Imprensa de ECPR e da Editora da Universidade de Leiden. Além disso, ela tem prestado avaliações das políticas de financiamento político, e tem ajudado o International Idea no desenvolvimento do Banco de Dados de Financiamento Político.

Dr. Fredrik M. Sjöberg é cientista político e especialista em governo com uma vasta experiência em desenvolvimento mundial. Ele trabalha regularmente para o Banco Mundial, UE, PNUD e Osce sobre o governo e as questões relacionadas com as eleições; é especializado em métodos empíricos avançados, incluindo métodos experimentais, fraude forense e visualização de dados. Dr. Sjöberg concluiu seu doutorado no Departamento de Governo da Universidade de Uppsala. Ele também tem diploma de mestrado da LSE e de bacharelado da Universidade de Helsinki. Em 2008-09 foi bolsista da Fulbright na Universidade de Harvard. Dr. Sjöberg realizou consultas de pós-doutorado na Universidade de Columbia e da Universidade de Nova York.

Dr. Daniel Smilov é advogado constitucional comparativo e cientista político. Atualmente, é diretor de programa do Centro de Estratégias Liberais (Sofia), professor assistente de ciência política na Universidade de Sofia e professor visitante recorrente no Departamento de Estudos Jurídicos da Universidade da Europa Central (Budapeste). Ele foi anteriormente consultor legal sênior em Colpi e no Instituto da Sociedade Aberta, em Budapeste, e pesquisador do Centro de Estudos Políticos da Universidade da Europa Central. Dr. Smilov possui doutorado pela Universidade da Europa Central (1999) e pela Universidade de Oxford (2003) e é membro da Associação Búlgara de Estudos da

Comunidade Europeia, bem como do Comitê de Pesquisa em Financiamento Político e Corrupção Política da Associação Internacional de Ciência Política.

Professor Andreas Ufen é pesquisador sênior do Instituto Alemão de Estudos Globais e de Área em Hamburgo, Alemanha, e é professor de ciência política em Erlangen-Nuremberg, na Alemanha. Ele também é coeditor do *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. Entre suas publicações estão livros sobre política na Malásia e Indonésia, volumes editados sobre *Democratization in Post-Suharto Indonesia and Party Politics in Southeast Asia*, *Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines*, e artigos em revistas como *Pacific Review, Southeast Asia Research, Democratization and Asian Survey*.

Dr. Daniel Zovatto foi diretor regional do International Idea para a América Latina e o Caribe desde 1997. Ele tem doutorado em direito internacional pela Universidade Complutense de Madrid, e doutorado em administração pública e governo do Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gassett da Espanha. Tem mestrado em gestão pública da Escola de Governo John F. Kennedy da Universidade de Harvard, bem como mestrado em estudos internacionais pela Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores da Espanha. É graduado em direito pela Universidade Nacional de Córdoba, e tem uma licenciatura em ciências políticas e relações internacionais pela Universidade Católica de Cordoba. É analista político da CNN na Espanha e de vários meios de comunicação ibero-americanos. É palestrante internacional e professor visitante em várias universidades europeias, norte e latino-americanas, e conselheiro para vários governos latino-americanos. É membro do conselho consultivo internacional do Latinobarômetro, bem como do conselho consultivo internacional para o Programa Latino-Americano do Centro Internacional Woodrow Wilson para Acadêmicos (Estados Unidos), Programa Africano de Governo da Fundação Mo Ibrahim (UK), Conselho de Relações Árabes com a América Latina e Caribe (Craalc), conselho editorial dos Negócios Estrangeiros da Latinoamérica, e conselho consultivo externo do Departamento de Estudos Políticos da Fundação Salvadorenha para o Desenvolvimento Econômico e Social (FSDES), e é membro sênior não residente da Iniciativa Latino-Americana de Política Externa da Brookings Institution. É autor de mais de 20 livros e 100 artigos sobre direito, democracia, eleições, partidos políticos e governabilidade na América Latina.

AGRADECIMENTOS

A PRODUÇÃO DESTE livro não teria sido possível sem o gentil apoio, as contribuições e os conhecimentos de um grupo de indivíduos.

Em primeiro lugar, gostaríamos de reconhecer com gratidão as contribuições dos autores: Julie Ballington, Elin Falguera, Muriel Kahane, Juan Fernando Londoño, Karl-Heinz Nassmacher, Magnus Ohman, Daniela Piccio, Fredrik Sjöberg, Daniel Smilov, Andreas Ufen e Daniel Zovatto. Agradecemos também a Elin Falguera, Samuel Jones e Magnus Ohman por sua coordenação geral e edição do livro.

Nossos sinceros agradecimentos à ONU Mulheres por contribuir com o valioso capítulo sobre "Mulheres na política: financiamento para a igualdade de gênero".

Também gostaríamos de agradecer às seguintes pessoas, que generosamente nos deram seu tempo, ideias e conhecimentos durante a elaboração deste livro: Adhy Aman, Raul Avila, Elin Bjarnegård, Andrew Bradley, Catalina Uribe Burcher, Elaine Byrnes, Andrew Ellis, Judith February, Alfonso Ferufino, Harold Jansen, Barbara Jouan, Norm Kelly, Lisa Klein, Michael Koss, Laura Sanz Levia, Paul Lewis, Susan Markham, Percy Medina, Graeme Orr, Rafael Roncagliolo, Delia Ferreira Rubio, Kristen Sample, Victor Shale, Pilar Tello, Wondwosen Teshome, Dirk Tromsa, Alejandro Urízar, Sandra C. Urquiza, Jorge Valladares, Sam van der Staak, Vasil Vashchanka e Lotta Westerberg.

Agradecemos também aos colegas do International Idea, Millad Matin, Andrea Milla e Nadia Handal Zander. Nós também gostaríamos de expressar nossa gratidão a Kelley Friel e Eve Johansson pela edição altamente profissional deste livro. Finalmente, gostaríamos de estender nossos agradecimentos e reconhecimento aos Estados sócios do International Idea.

Anexos

ANEXO I: TABELAS COMPARATIVAS

O Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea inclui informações sobre os regulamentos do partido político e as finanças do candidato em 180 países ao redor do mundo. O banco de dados inclui 43 perguntas. As tabelas a seguir mostram os dados em forma de tabela. Para economizar espaço, algumas perguntas foram combinadas. Além disso, algumas questões, incluindo informações mais detalhadas, não foram incluídas aqui. Por exemplo, o banco de dados inclui informações sobre o nível das contribuições e limites de gastos, regulamentos contra compra de votos e sanções disponíveis contra as violações de financiamento político.

O Banco de Dados de Financiamento Político também inclui outros comentários sobre os diferentes regulamentos, bem como citações de legislação e de outras fontes, que muitas vezes fornecem detalhes adicionais. Aos interessados em saber mais sobre os regulamentos recomenda-se visitar o banco de dados: <www. idea.int/political-finance>.*

* A coleta de dados para o Banco de Dados de Financiamento Político inclui a entrada de muitos especialistas e pesquisadores individuais e foi realizada, principalmente, ao longo de 2012. O International Idea tenta garantir que o banco de dados seja atualizado continuamente enquanto os regulamentos mudam, mas não podemos garantir que toda as respostas estão corretas.
Quando a codificação mostra que certa regulamentação existe, por exemplo, a proibição de doações estrangeiras para os candidatos, ou um limite de gastos para os partidos políticos, isso indica que tal regulamento aplica-se em, pelo menos, certas condições. O regulamento não se aplica necessariamente em todos os casos (por exemplo, doações estrangeiras podem ser proibidas para alguns tipos de candidatos, mas não outros, e parteidos podem ser limitados por um limite de gastos em relação a campanhas eleitorais, mas não o contrário).

País	Proibição de doações estrangeiras para partidos / candidatos	Proibição de doações corporativas para partidos / candidatos	Proibição de doações de empresas com contratos com o governo ou propriedade parcial do governo aos partidos / candidatos	Proibição de doações sindicais para partidos / candidatos	Proibição de doações anônimas para partidos / candidatos	Proibição de recursos do Estado a serem dados ou recebidos pelos partidos políticos ou candidatos	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um candidato	Provisões para financiamento público direto aos partidos políticos	Critérios de elegibilidade para financiamento público direto	Cálculo de atribuição para financiamento público direto
Afeganistão	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Não / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Não	Não aplicável	Não aplicável
África do Sul	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito	• Igual • Proporcional às cadeiras recebidas
Albânia	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Sim	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Cota de cadeiras na eleição anterior • Registro como partido político	• Igual • Proporcional às cadeiras recebidas
Alemanha	Não / Não	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Não, mas limite específico / Não	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Cota de votos na eleição anterior	• Taxa fixa por votos recebidos • Parte das despesas reembolsadas • O financiamento não pode ser maior do que os fundos privados levantados pelo partido
Andorra	Não / Sim	Não / Não	Não / Sim	Não / Não	Não /Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não aplicável	Não aplicável
Angola	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Sim	Não	Não	Não	Sim, em relação às campanhas	Participação em eleição	Igual
Antigua e Barbuda	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não, mas limite específico / Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não aplicável	Não aplicável
Argélia	Sim / Sim	Sim / Não	Não / Nenhum dado	Não / Não	Sim / Não	Nenhum dado	Sim	Limite regular aplicável	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito	Proporcional às cadeiras recebidas
Argentina	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	Participação em eleição	• Igual • Proporcional aos votos recebidos
Armênia	Sim / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Não / Sim	Sim / Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Cota de votos na eleição anterior	Proporcional aos votos recebidos
Austrália	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não, mas limite específico / Não, mas limite específico	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, em relação às campanhas	Cota de votos na eleição anterior	Taxa fixa por votos recebidos
Áustria	Não / Não	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Não, mas limite específico / Não	Não	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Cota de cadeiras na eleição anterior	• Igual • Proporcional aos votos recebidos • Taxa fixa por votos recebidos
Azerbaijão	Sim / Sim	Sim / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior	• Igual • Proporcional aos votos recebidos
Bahamas	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável	Não aplicável
Bahrain	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Nenhum dado	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Nenhum dado	Nenhum dado

Garantias individuais de financiamento público direto	Acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos / candidatos	Prestação de financiamento público direto aos partidos políticos relacionados com a igualdade de gênero entre os candidatos	Provisões para outras vantagens financeiras para incentivar a igualdade de gênero nos partidos políticos	Limites para o montante que um partido político / candidato pode gastar	Os partidos políticos têm de informar sobre suas finanças regularmente / para campanhas eleitorais	Os candidatos têm que apresentar um relatório sobre a sua campanha de financiamento	Informações nos relatórios financeiros, que deve ser tornad público / deve incluir identidade do doador	Instituição encarregada de receber os relatórios financeiros	Instituição responsável pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações
Não aplicável	Não / Sim	Não aplicável	• Sim, Taxa de nomeação reduzida • Não	Não / Não	Sim / Não	Sim	Sim / Às vezes	OGE	Sim, OGE
• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso • Instituição intrapartidária	Não / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Sim / Não	OGE	Sim, agência de auditoria
Não	Sim / Não	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	• Sim, OGE • Sim, às vezes • Sim, outro
Não	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Sim / Às vezes	Outro	Sim, às vezes
Não aplicável	Não / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Sim	Sim	Sim / Não	• OGE • Agência de auditoria	Sim, corte
Gastos de campanha	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Não / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	Sim, OGE
Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Sim	Não	Não / Às vezes	OGE	Não
Não	Não / Sim	Não	Nenhum dado	Não / Sim	Sim / Nenhum dado	Sim	Sim / Sim	• Ministro • outro	Nenhum dado
• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso • impressão dos boletins de voto	Sim / Não	Não	Não	Sim / Não	Sim / Sim	Não	Sim / Sim	corte	Sim, outro
Não	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Não	• OGE • Outro	Sim, OGE
Não	Não / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Sim	Sim / Às vezes	OGE	Sim, OGE
Não	Não / Não	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Não	Não	Sim / Às vezes	Agência de auditoria	Sim, agência de auditoria
Não	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	• Sim, OGE • Sim, outro
Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Nenhum dado
Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Não	Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Sim / Não	Não	Não / Sim	Ministro	Sim, outro

País	Proibição de doações estrangeiras para partidos / candidatos	Proibição de doações corporativas para partidos / candidatos	Proibição de doações de empresas com contratos com o governo ou a propriedade parcial do governo aos partidos / candidatos	Proibição de doações sindicais para partidos / candidatos	Proibição de doações anônimas para partidos / candidatos	Proibição de recursos do Estado a serem dados ou recebidos pelos partidos políticos ou candidatos	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um candidato	Provisões para financiamento público direto aos partidos políticos	Critérios de elegibilidade para Financiamento Público Direto
Bangladeche	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não, mas limite específico / Sim	Não	Sim	Limite regular aplicável	Não	Não	Não aplicável
Barbados	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado / Não	Nenhum dado	Nenhum dado / Sim	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito
Belarus	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não aplicável
Bélgica	Não / Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Não, mas limite específico / Não, mas limite específico	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito
Belize	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Benin	Não / Não	Não / Não	Não / Nenhum dado	Não / Não	Sim / Nenhum dado	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos em próxima eleição
Bolívia	Sim / Nenhum dado	Não / Não	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Não	Não	Cota de votos na eleição anterior
Bósnia e Herzegovina	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	Representação no órgão eleito
Botswana	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Nenhum dado	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Brasil	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Registro como partido político
Bulgária	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Não	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
Burkina Faso	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Cota de votos na eleição anterior • Tem de funcionar regularmente e estar atualizado com as suas obrigações estatutárias
Burundi	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, em relação às campanhas	Todos os partidos
Butão	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim, em relação às campanhas	• Cota de votos na eleição anterior • Número de candidatos
Cabo Verde	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim, em relação às campanhas	Participação em eleição
Camarões	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Sim	Limite regular aplicável	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
Camboja	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável

Cálculo de atribuição para financiamento público direto	Garantias individuais de financiamento público direto	Acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos / candidatos	Prestação de financiamento público direto aos partidos políticos relacionados com a igualdade de gênero entre os candidatos	Provisões para outras vantagens financeira incentivarem a igualdade de gênero nos partidos políticos	Limites para o montante que um partido político / candidato pode gastar	Os partidos políticos têm de informar sobre suas finanças regularmente / para campanhas eleitorais	Os candidatos têm que apresentar um relatório sobre a sua campanha de financiamento	Informações nos relatórios financeiros devem ser tornadas públicas / devem incluir identidade do doador	Instituição encarregada de receber os relatórios financeiros	Instituição responsável pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Não	Não aplicável	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	Sim, OGE
Nenhum dado	Nenhum dado	Sim / Não	Não	Não	Não / Sim	Não / Não	Sim	Não / Não	Outro	Nenhum dado
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Sim	Não / Não	Sim	Não / Às vezes	OGE	• Sim, Ministro • Sim, outro
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	Não	Sim / Não	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	• Ministro • outro	Sim, outro
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Nenhum dado
• Igual • Proporcional às cadeiras recebidas	Gastos de campanha	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	• Ministro • Corte	Sim, corte
Proporcional aos votos recebidos	Não	Sim / Não	Sim	Não	Não / Não	Sim / Sim	Não	Não / Sim	OGE	• Sim, ministro • Sim, agência de auditoria
• Igual • Proporcional às cadeiras recebidas	Não	Sim / Sim	Sim	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não	Não	Sim / Sim	Não / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	Sim, corte
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso • Instituição intrapartidária	Sim / Não	Não	Sim, fundos destinados às ações de gênero	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE
Proporcional aos votos recebidos	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	Agência de auditoria	• Sim, às vezes • Sim, às vezes
• Igual • Proporcional aos votos recebidos • Proporcional a candidatos em campo	Não	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não / Não	Corte	Sim, corte
Igual	Não	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não / Sim	Ministro	Sim, corte
Igual	Gastos de campanha	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• OGE • Agência de auditoria	Sim, OGE
Proporcional aos votos recebidos	Não	Sim / Sim	Sim	Não	Sim / Sim	Nenhum dado / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE
• Proporcional às cadeiras recebidas • Proporcional a candidatos em campo	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Nenhum dado	Não / Não	instituição especial	Sim, instituição para esta finalidade
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não / Não	Ministro	• Sim, OGE • Sim, ministro

País	Proibição de doações estrangeiras para partidos / candidatos	Proibição de doações corporativas para partidos / candidatos	Proibição de doações de empresas com contratos com o governo ou propriedade parcial do governo aos partidos/ candidatos	Proibição de doações sindicais para partidos / candidatos	Proibição de doações anônimas para partidos / candidatos	Proibição de recursos do Estado a serem dados ou recebidos pelos partidos políticos ou candidatos	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um candidato	Provisões para financiamento público direto aos partidos políticos	Critérios de elegibilidade para financiamento público direto
Canadá	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Não, mas limite específico / Não, mas limite específico	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	Cota de votos na eleição anterior
Cazaquistão	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito
Chade	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, em relação às campanhas	Cota de votos em próxima eleição
Chile	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Não, mas limite específico / Não, mas limite específico	Sim	Não	Sim	Sim	Sim, em relação às campanhas	Participação em eleição
Chipre	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Número de candidatos • Registro como partido político
Cingapura	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim / Não, mas limite específico	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Colômbia	Sim / Sim	Não / Sim	Não / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Não	Sim	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na próxima eleição • Cota de cadeiras na próxima eleição • Participação em eleição • Tendo mulheres e jovens em cargos eleitos / líderes
Comores	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não aplicável
Congo, República Democrática do	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito
Coreia, República da	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Não, mas limite específico	Sim	Não	Não	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Cota de cadeiras na eleição anterior
Costa do Marfim	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
Costa Rica	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Nenhum dado	Não	Não	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos em próxima eleição • Despesas devem ser comunicadas ao OGE
Croácia	Sim / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	limite regular aplicável	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos em próxima eleição • Participação em eleição

Cálculo de atribuição para financiamento público direto	Garantias individuais de financiamento público direto	Acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos / candidatos	Prestação de financiamento público direto aos partidos políticos relacionados com a igualdade de gênero entre os candidatos	Provisões para outras vantagens financeiras para incentivar a igualdade de gênero nos partidos políticos	Limites para o montante que um partido político / candidato pode gastar	Os partidos políticos têm de informar sobre suas finanças regularmente / para campanhas eleitorais	Os candidatos têm que apresentar um relatório sobre sua campanha de financiamento	Informações nos relatórios financeiros devem ser tornadas públicas / devem incluir identidade do doador	Instituição encarregada de receber os relatórios financeiros	Instituição responsável pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações
• Taxa fixa por votos recebidos • Parte das despesas reembolsadas	Não	Sim / Não	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	Sim, OGE
Proporcional aos votos recebidos	Não	Não / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• OGE • Outro	• Sim, OGE • Sim, às vezes
Parte das despesas reembolsadas	Gastos de campanha	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Não
Taxa fixa por votos recebidos	Não	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	Sim, OGE
• Igual • Proporcional aos votos recebidos • Determinado	Não	Sim / Sim	Não	Não	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Não	• Ministro • Agência de auditoria	• Sim, ministro • Sim, agência de auditoria
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Sim	Sim / Nenhum dado	Sim	Sim / Às vezes	• Instituição especial • Outro	Não
• Igual • Taxa fixa por votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas • De assistência em curso, 90% são distribuídos proporcionalmente, de acordo com vários critérios	• Atividades do partido em curso • Instituição intrapartidária	Sim / Sim	Sim	Sim, fundos destinados às ações de gênero	Sim / Sim	Sim / Sim	Não	Sim / Às vezes	OGE	Sim, OGE
Não aplicável	Não aplicável	Nenhum dado / Sim	Não aplicável	Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado
Proporcional às cadeiras recebidas	Não	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não / Sim	Ministro	Sim, ministro
• Igual • Proporcional aos votos recebidos • Parte das despesas reembolsadas	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso • Instituição intrapartidária	Sim / Sim	Sim	• Sim, fundos destinados às ações de gênero • Sim, às vezes	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	Sim, OGE
• Proporcional aos votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas • Número de membros	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Sim / Sim	Corte	Sim, corte
Proporcional aos votos recebidos	Não	Não / Não	Não	Sim, às vezes	Não / Não	Sim / Sim	Não	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE
• Igual • Proporcional às cadeiras recebidas	Cumprir as metas definidas no programa e estatuto do partido político	Sim / Sim	Sim	Não	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• Ministro • Agência de auditoria	• Sim, ministro • Sim, agência de auditoria

País	Proibição de doações estrangeiras para partidos / candidatos	Proibição de Doações Corporativas para partidos / candidatos	Proibição de doações de empresas com contratos com o governo ou propriedade parcial do governo aos partidos / candidatos	Proibição de doações sindicais para partidos / candidatos	Proibição de doações anônimas para partidos / candidatos	Proibição de recursos do Estado a serem dados ou recebidos pelos partidos políticos ou candidatos	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um candidato	Provisões para financiamento público direto aos partidos políticos	Critérios de elegibilidade para financiamento público direto
Dinamarca	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Cota de votos na eleição anterior
Djibouti	Nenhum dado / Não	Nenhum dado / Não	Nenhum dado / Não	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Não	Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmentes	Representação no órgão eleito
Dominica	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Egito	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Nenhum dado / Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não aplicável
El Salvador	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não	Não	Não	Sim, em relação às campanhas	• Participação em eleição • Registro como partido político
Equador	Sim / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Cota de votos na eleição anterior • Cota de cadeiras na eleição anterior
Eslováquia	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Não, mas limite específico	Sim	Não	Não	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
Eslovênia	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Não, mas limite específico / Não, mas limite específico	Nenhum dado	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Cota de votos na eleição anterior
Espanha	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Sim	Sim	Sim	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Não ter ninguém em posição de liderança que tenha sido considerado culpado de delito grave
Estados Unidos	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Não, mas limite específico / Não, mas limite específico	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, em relação às campanhas	• Cota de votos na eleição anterior • Cota de votos em próxima eleição • Limitar as despesas de campanha e contribuições privadas; fornecendo closed caption em comerciais de TV para deficientes auditivos
Estônia	Não / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
Etiópia	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito
Federação Russa	Sim / Sim	Sim / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Cota de votos na eleição anterior
Fiji	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Não	Não aplicável

Cálculo de atribuição para financiamento público direto	Garantias individuais de financiamento público direto	Acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos / candidatos	Prestação de financiamento público direto aos partidos políticos relacionados com a igualdade de gênero	Provisões para outras vantagens financeiras para incentivar a igualdade de gênero nos partidos políticos	Limites para o montante que um partido político / candidato pode gastar	Os partidos políticos têm de informar sobre suas finanças regularmente / para campanhas eleitorais	Os candidatos têm que apresentar um relatório sobre sua campanha de	Informações nos relatórios financeiros devem ser tornadas públicas / devem incluir identidade do doador	Instituição encarregada de receber os relatórios financeiros	Instituição responsável pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações
Taxa fixa por votos recebidos	Não	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Sim	Sim / Às vezes	• Ministro • Outro	Não
Nenhum dado	Não	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Nenhum dado / Não	Não	Não / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Não
Não aplicável	Não aplicável	Não / Nenhum dado	Não aplicável	Não	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Não / Às vezes	OGE	Sim, agência de auditoria
Taxa fixa por votos recebidos	Não	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Não
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	• Sim, OGE • Sim, às vezes
• Proporcional aos votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas	Não deve ser utilizado para os empréstimos, pagamento de multas, doações ou apoiar campanhas eleitorais presidenciais	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	• Ministro • Outro	• Sim, ministro • Sim, às vezes
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	Não	Não	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	• Às vezes • Outro	• Sim, às vezes • Sim, às vezes
• Proporcional aos votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso • Subsídios extraordinários para fins publicitários e despesas de segurança, financiamento público direto a partir do orçamento das comunidades locais, fundos extraordinários para fins de referendo	Sim / Não	Não	Não	Sim / Não	Sim / Sim	Não	Não / Sim	Agência de auditoria	Sim, agência de auditoria
Igual	convenção de nomeação	Não / Não	Não	Não	Sim / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	• Sim, OGE • Sim, ministro
• Igual • Proporcional aos votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas	Não	Não / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• Instituição especial • Outro	Sim, às vezes
Proporcional às cadeiras recebidas	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso	Sim / Sim	Sim	Não	Não / Não	Sim / Sim	Não	Não / Sim	OGE	Sim, agência de auditoria
Taxa fixa por votos recebidos	Realizar os objetivos e para atingir os objetivos previstos no regimento e programa de um partido político	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	• Sim, OGE • Sim, às vezes
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE

País	Proibição de doações estrangeiras para partidos / candidatos	Proibição de doações corporativas para partidos / candidatos	Proibição de doações de empresas com contratos com o governo ou propriedade parcial do governo aos partidos / candidatos	Proibição de doações sindicais para partidos / candidatos	Proibição de doações anônimas para partidos / candidatos	Proibição de recursos do Estado a serem dados ou recebidos pelos partidos políticos ou candidatos	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um candidato	Provisões para financiamento público direto aos partidos políticos	Critérios de elegibilidade para financiamento público direto
Filipinas	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Finlândia	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito
França	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	Cota de votos na eleição anterior
Gabão	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Cota de cadeiras na eleição anterior • Número de candidatos
Gâmbia	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Gana	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Granada	Nenhum dado / Não	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Georgia	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Cota de votos na eleição anterior
Grécia	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Número de candidatos
Guatemala	Sim / Sim	Não / Sim	Não / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
Guiana	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Guiné	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Guiné-Bissau	Sim / Sim	Não / Sim	Não / Sim	Não / Sim	Não / Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Guiné Equatorial	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Sim, em relação às campanhas	Nenhum dado
Haiti	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Não, mas limite específico / Não, mas limite específico	Nenhum dado	Nenhum dado	Sim	Sim	Sim, em relação às campanhas	Assinaturas de 40 mil cidadãos
Holanda	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não, mas limite específico	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Número de membros
Honduras	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não	Não	Não	Não	Sim, em relação às campanhas	Participação em eleição

Cálculo de atribuição para financiamento público direto	Garantias individuais de financiamento público direto	Acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos / candidatos	Prestação de financiamento público direto aos partidos políticos relacionados com a igualdade de gênero entre os candidatos	Provisões para outras vantagens financeiras para incentivar a igualdade de gênero nos partidos políticos	Limites para o montante que um partido político / candidato pode gastar	Os partidos políticos têm de informar sobre suas finanças regularmente / para campanhas eleitorais	Os candidatos têm que apresentar um relatório sobre sua Campanha de Financiamento	Informações nos relatórios financeiros devem ser tornadas públicas / devem incluir identidade do doador	Instituição encarregada de receber os relatórios financeiros	Instituição responsável pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações
Não aplicável	Não aplicável	Não / Sim	Não aplicável	Não	Sim / Sim	Não / Sim	Sim	Não / Sim	OGE	Sim, OGE
Proporcional às cadeiras recebidas	Não	Não / Não	Não	Sim, financiamento para alas femininas	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	• Ministro • Agência de auditoria	• Sim, ministro • Sim, agência de auditoria
• Proporcional aos votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas	Não	Sim / Sim	Sim	Não	Não / Sim	Sim / Não	Sim	Sim / Sim	Instituição especial	• Sim, corte • Sim, instituição para esta finalidade
Determinado pela regulamentação	Não	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não / Não	Ministro	Não
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Nenhum dado
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Sim	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Sim, OGE
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	• Atividades do partido em curso • Para o propósito de facilitar a criação de sistema político saudável, competitivo	Sim / Sim	Sim	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• OGE • Outro	• Sim, OGE • Sim, às vezes
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso • Centros de pesquisa e de estudo	Sim / Não	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	• Ministro • Instituição especial • Outro	• Sim, às vezes • Sim, instituição para esta finalidade
Taxa fixa por votos recebidos	Não	Sim / Não	Não	Não	Sim / Nenhum dado	Sim / Não	Não	Sim / Sim	OGE	Não
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Nenhum dado / Sim	Nenhum dado / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	Nenhum dado
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	Corte	• Sim, ministro • Sim, corte
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Não	OGE	Sim, OGE
Nenhum dado	Nenhum dado	Sim / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado
Proporcional a candidatos em campo	• Gastos de campanha • Educação política	Não / Sim	Sim	Não	Não / Não	Não / Sim	Sim	Nenhum dado / Às vezes	• OGE • Ministro	Sim, OGE
• Igual • Proporcional às cadeiras recebidas	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso • Instituição intrapartidária	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Sim / Às vezes	Ministro	Sim, ministro
Proporcional às cadeiras recebidas	Não	Não / Não	Não	Sim, às vezes	Não / Não	Sim / Não	Sim	Sim / Não	OGE	Não

País	Proibição de doações estrangeiras para partidos / candidatos	Proibição de doações corporativas para partidos / candidatos	Proibição de doações de empresas com contratos com o governo ou propriedade parcial do governo aos partidos / candidatos	Proibição de doações sindicais para partidos / candidatos	Proibição de doações anônimas para partidos / candidatos	Proibição de recursos do Estado a serem dados ou recebidos pelos partidos políticos ou candidatos	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um candidato	Provisões para financiamento público direto aos partidos políticos	Critérios de elegibilidade para financiamento público direto
Hungria	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Sim	Não	Não	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Participação em eleição
Iémen	Sim / Sim	Não / Sim	Não / Sim	Não / Não	Sim / Não	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
Ilhas Marshall	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Índia	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Indonésia	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Sim / Não	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito
Irã, República Islâmica do	Sim / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Sim / Nenhum dado	Sim	Não	Não	Nenhum dado	Não	Não aplicável
Iraque	Não / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Irlanda	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não, mas limite específico / Não, mas limite específico	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Cota de votos na eleição anterior
Islândia	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
Israel	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	Representação no órgão eleito
Itália	Não / Não	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Não, mas limite específico / Não, mas limite específico	Sim	Não	Não	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	Representação no órgão eleito
Jamaica	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Japão	Sim / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Não / Sim	Não, mas limite específico / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Cota de cadeiras na eleição anterior
Jordânia	Sim / Sim	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Compromisso do partido político para "a lei e o sistema"
Kiribati	Nenhum dado / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Nenhum dado	Não	Não aplicável
Látvia	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Cota de votos na eleição anterior
Líbano	Não / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Não	Não	Não aplicável

Cálculo de atribuição para financiamento público direto	Garantias individuais de financiamento público direto	Acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos / candidatos	Prestação de financiamento público direto aos partidos políticos relacionados com a igualdade de gênero entre os candidatos	Provisões para outras vantagens financeiras para incentivar a igualdade de gênero nos partidos políticos	Limites para o montante que um partido político / candidato pode gastar	Os partidos políticos têm de informar sobre suas finanças regularmente / para campanhas eleitorais	Os candidatos têm que apresentar um relatório sobre sua campanha de financiamento	Informações nos relatórios financeiros devem ser tornadas públicas / deve incluir identidade do doador	Instituição encarregada de receber os relatórios financeiros	Instituição responsável pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações
• Igual • Proporcional aos votos recebidos • Proporcional a candidatos em campo	Gastos de campanha	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	Agência de auditoria	Sim, agência de auditoria
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	Metas e atividades estabelecidas pelo estatuto social do partido	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não / Às vezes	Instituição especial	Sim, instituição para esta finalidade
Não aplicável	Não aplicável	Não / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	No	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Não
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Não	Não aplicável	Não	Não / Sim	Sim / Não	Sim	Sim / Às vezes	• OGE • Outro	Sim, OGE
Proporcional aos votos recebidos	Educação política dos membros e cidadãos	Não / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• OGE • Agência de auditoria	• Sim, às vezes • Sim, às vezes
Não aplicável	Não aplicável	Não / Sim	Não aplicável	Não	Não / Nenhum dado	Sim / Não	Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	instituição especial	Não
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Não
Proporcional aos votos recebidos	• Atividades do partido em curso • Promoção da participação das mulheres e jovens	Sim / Sim	Sim	Sim, às vezes	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	Outro	Sim, às vezes
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	Não	Sim / Não	Não	Não	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	Agência de auditoria	Sim, agência de auditoria
• Igual • Taxa fixa por votos recebidos	Não	Sim / Não	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	Agência de auditoria	Sim, agência de auditoria
• Proporcional aos votos recebidos • 30% dos recursos são distribuídos de acordo com a capacidade de autofinanciamento dos partidos (ver comentários para mais informações)	Gastos de campanha	Sim / Sim	Sim	Sim, fundos destinados às ações de gênero	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	• Instituição especial • Outro	Sim, instituição para esta finalidade
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Sim	Não / Não	Sim	Sim / Não	OGE	Não
• Proporcional aos votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas	Não	Sim / Sim	Não	Não	Não / Sim	Sim / Não	Sim	Sim / Às vezes	• OGE • Ministro	• Sim, OGE • Sim, ministro • Sim, às vezes
Igual	Atividades do partido em curso	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não / Sim	Ministro	Não
Não aplicável	Não aplicável	Nenhum dado / Nenhum dado	Não aplicável	Não	Não / Nenhum dado	Não / Não	Nenhum dado	Não / Não	Nenhum dado	Sim, corte
Taxa fixa por votos recebidos	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Não	Sim / Sim	• Às vezes • Outro	Sim, às vezes
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Sim	Não / Não	Sim	Não / Sim	OGE	Sim, instituição para esta finalidade

País	Proibição de doações estrangeiras para partidos / candidatos	Proibição de doações corporativas para partidos / candidatos	Proibição de doações de empresas com contratos com o governo ou propriedade parcial do governo aos partidos / candidatos	Proibição de doações sindicais para partidos / candidatos	Proibição de doações anônimas para partidos / candidatos	Proibição de recursos do Estado a serem dados ou recebidos pelos partidos políticos ou candidatos	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um candidato	Provisões para financiamento público direto aos partidos políticos	Critérios de elegibilidade para financiamento público direto
Lesoto	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não, mas limite específico / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, em relação às campanhas	• Número de membros • Participação em eleição
Libéria	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Líbia	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Liechtenstein	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
Lituânia	Sim / Sim	Sim / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Cota de votos na eleição anterior • Cota de votos em próxima eleição
Luxemburgo	Não / Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Cota de votos na eleição anterior • Número de candidatos
Macedônia, antiga República Iugoslava (1993-)	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
Madagascar	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Registro como partido político
Malásia	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado /No	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Malavi	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Nenhum dado	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Cota de votos na eleição anterior
Maldivas	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Registro como partido político
Mali	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Participação em eleição • Tendo mulheres deputadas e conselheiras
Malta	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	No	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Marrocos	Sim / Nenhum dado	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Não / Nenhum dado	Nenhum dado	Sim	Limite regular aplicável	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Cota de votos na eleição anterior
Mauritânia	Sim / Sim	Não / Não	Não / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Nenhum dado	Não	Não	Sim	Não	Nenhum dado
Mauritius	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
México	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Cota de votos na eleição anterior • Registro como partido político
Mianmar	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado / Nenhum dado	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Micronésia, Estados Federados da	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável

Cálculo de atribuição para financiamento público direto	Garantias individuais de financiamento público direto	Acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos / candidatos	Prestação de financiamento público direto aos partidos políticos relacionados com a igualdade de gênero entre os candidatos	Provisões para outras vantagens financeiras par incentivar a igualdade de gênero nos partidos políticos	Limites para o montante que um partido político / candidato pode gastar	Os partidos políticos têm de informar sobre suas finanças regularmente / para campanhas eleitorais	Os candidatos têm que apresentar um relatório sobre a sua campanha de financiamento	Informações nos relatórios financeiros devem ser tornadas públicas / deve incluir identidade do doador	Instituição encarregada de receber os relatórios financeiros	Instituição responsável pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	Gastos de campanha	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Não / Sim	Não	Sim / Sim	OGE	Não
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	Sim, OGE
Não aplicável	Não aplicável	Não / Sim	Não aplicável	Não	Sim / Sim	Não / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	Atividades do partido em curso	Não / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Sim / Não	Outro	Não
Proporcional aos votos recebidos	Gastos de campanha	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Não	Sim	Sim / Sim	• OGE • Outro	• Sim, OGE • Sim, corte • Sim, às vezes
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso	Não / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Sim / Sim	• Corte • Outro	Sim, corte
• Igual • Proportional to votes received	Não	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• OGE • Às vezes • Outro	• Sim, às vezes • Sim, às vezes
Proporcional aos votos recebidos	Não	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não / Não	Outro	Não
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Nenhum dado	Não / Sim	Não / Não	Sim	Não / Sim	OGE	Não
Nenhum dado	Não	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Não
• Igual • Número de membros	Não	Não / Sim	Não	Não	Não / Sim	Sim / Não	Sim	Sim / Sim	• OGE • Ministro	Sim, OGE
• Igual • Proporcional às cadeiras recebidas • Na proporção de deputadas (5%) e conselheiras (5%) mulheres	Não	Sim / Sim	Sim	Não	Não / Não	Sim / Não	No	Não / Não	• Ministro • Corte	Sim, corte
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Sim	Não / Não	OGE	Não
Nenhum dado	Não	Sim / Não	Não	• Sim, fundos destinados às ações de gênero • Sim, às vezes	Não / Sim	Sim / Não	Sim	Sim / Não	Instituição especial	Sim, instituição para esta finalidade
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não	Não	Não / Sim	Sim / Nenhum dado	Sim	Não / Nenhum dado	Ministro	Não
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Não	Não aplicável	Não	Não / Sim	Não / Sim	Sim	Não / Sim	OGE	Não
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso • Instituição intrapartidária	Sim / Não	Não	Sim, fundos destinados às ações de gênero	Sim / Sim	Sim / Sim	No	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Sim	Sim / Não	Sim	Nenhum dado / Nenhum dado	OGE	Sim, OGE
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	No	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Sim, OGE

País	Proibição de doações estrangeiras para partidos / candidatos	Proibição de doações corporativas para partidos / candidatos	Proibição de doações de empresas com contratos com o governo ou propriedade parcial do governo aos partidos / candidatos	Proibição de doações sindicais para partidos / candidatos	Proibição de doações anônimas para partidos / candidatos	Proibição de recursos do Estado a serem dados ou recebidos pelos partidos políticos ou candidatos	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um candidato	Provisões para financiamento público direto aos partidos políticos	Critérios de elegibilidade para financiamento público direto
Moçambique	Sim / Sim	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado / Nenhum dado	Sim	Não	Não	Não	Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Participação em eleição
Moldávia, República da	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim / Não	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Não	Não	Não aplicável
Mônaco	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, em relação às campanhas	Cota de votos na eleição anterior
Mongólia	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito
Montenegro	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Participação em eleição
Namíbia	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito
Nauru	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Nepal	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Não, mas limite específico / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Nicarágua	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Nenhum dado	Sim	Não	Não	Não	Sim, em relação às campanhas	Cota de votos em próxima eleição
Níger	Sim / Não	Não / Não	Não / Nenhum dado	Não / Não	Sim / Nenhum dado	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Participação em eleição • Tendo mulheres candidatas eleitas
Nigéria	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Noruega	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Não	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Para a parte do financiamento não existe um limiar
Nova Zelândia	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não, mas limite específico / Não, mas limite específico	Sim	Não	Não	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Registro como partido político • Partido deve notificar
Palau	Não / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não, mas limite específico	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Panamá	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Nenhum dado	Não	Não	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Participação em eleição • Registro como partido político
Papua Nova Guiné	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Sim	Nenhum dado	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Apresentação de um retorno financeiro
Paquistão	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Sim	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Paraguai	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Não	Sim	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	registro
Peru	Sim / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Não / Sim	Não, mas limite específico/ Sim	Nenhum dado	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito

Cálculo de atribuição para financiamento público direto	Garantias individuais de financiamento público direto	Acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos / candidatos	Prestação de financiamento público direto aos partidos políticos relacionados com a igualdade de gênero entre os candidatos		Limites para o montante que um partido político / candidato pode gastar	Os partidos políticos têm de informar sobre suas finanças regularmente / para campanhas eleitorais	Os candidatos têm que apresentar um relatório sobre sua campanha de financiamento	Informações nos relatórios financeiros devem ser tornadas públicas / devem incluir identidade do doador	Instituição encarregada de receber os relatórios financeiros	Instituição responsável pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações
• Proporcional às cadeiras recebidas • Proporcional a candidatos em campo	Atividades do partido em curso	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Não / Sim	Sim	Sim / Nenhum dado	OGE	Sim, OGE
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	• OGE • Ministro • Às vezes	• Sim, OGE • Sim, ministro • Sim, agência de auditoria
Parte das despesas reembolsadas	Gastos de campanha	Não / Não	Não	Não	Não / Não	Não / Sim	Não	Não / Não	Ministro	Sim, às vezes
Proporcional aos votos recebidos	Metade do apoio contínuo deve ir para "áreas de unidades de eleição parlamentar"	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• OGE • Outro	• Sim, OGE • Sim, às vezes
• Igual • Proporcional às cadeiras recebidas	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso • escritórios do Partido	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• OGE • Corte	• Sim, OGE • Sim, às vezes
Proporcional aos votos recebidos	Não	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Não
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Não
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Não	Não aplicável	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	• Sim, OGE • Sim, às vezes
Proporcional aos votos recebidos	Não	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Sim / Não	• OGE • Ministro • Às vezes	Não
• Igual • Proporcional às cadeiras recebidas • Mulheres	Não	Sim / Sim	Sim	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Sim / Sim	Corte	Sim, corte
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Sim	Sim / Sim	Não	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE
Proporcional aos votos recebidos	Não	Não / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Sim	Não	Sim / Às vezes	Outro	• Sim, instituição para esta finalidade
• Proporcional aos votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso	Sim / Não	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	• Sim, OGE • Sim, às vezes
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Sim	Sim / Às vezes	Outro	• Sim, OGE • Sim, às vezes
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso • Educação cívica e política e treinamento de mulheres	Sim / Não	Não	Sim, fundos destinados às ações de gênero	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não / Sim	OGE	Sim, OGE
• Proporcional às cadeiras recebidas • Mulheres	Não	Não / Não	Sim	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não / Sim	Instituição especial	Sim, às vezes
Não aplicável	Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Sim	Sim / Não	Sim	Sim / Sim	OGE	Não
• Taxa fixa por votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas	Gastos de campanha	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não / Sim	OGE	Sim, OGE
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	Atividades do partido em curso	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE

País	Proibição de doações estrangeiras para partidos / candidatos	Proibição de doações corporativas para partidos / candidatos	Proibição de doações de empresas com contratos com o governo ou propriedade parcial do governo aos partidos / candidatos	Proibição de doações sindicais para partidos / candidatos	Proibição de doações anônimas para partidos / candidatos	Proibição de recursos do Estado a serem dados ou recebidos pelos partidos políticos ou candidatos	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um candidato	Provisões para financiamento público direto aos partidos políticos	Critérios de elegibilidade para financiamento público direto
Polônia	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Não, mas limite específico	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	Cota de votos na eleição anterior
Portugal	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Número de candidatos • Participação em eleição
Quênia	Sim / Não	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	• Cota de votos na eleição anterior • Mais de dois terços dos membros oficiais não são do mesmo sexo
Quirguistão	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não aplicável
Reino Unido	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não, mas limite específico / Não, mas limite específico	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Cota de cadeiras na próxima eleição
República Árabe Síria	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Nenhum dado	Nenhum dado	Sim	Limite regular aplicável	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
República Central Africana	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
República Checa	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Sim	Não	Não	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
República do Congo (Brazzaville)	Sim / Nenhum dado	Sim / Nenhum dado	Não / Não	Não / Não	Sim / Nenhum dado	Nenhum dado	Sim	Limite regular aplicável	Nenhum dado	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
República Dominicana	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Cota de votos na eleição anterior • Participação em eleição
Romênia	Sim / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Não, mas limite específico / Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de cadeiras na eleição anterior
Ruanda	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Nenhum dado	Sim	Não	Não	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	Cota de votos na eleição anterior
Salomão (Ilhas)	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Samoa	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado
San Marino	Não / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Sim / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito

Cálculo de atribuição para financiamento público direto	Garantias individuais de financiamento público direto	Acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos / candidatos	Prestação de financiamento público direto aos partidos políticos relacionados com a igualdade de gênero entre os candidatos	Provisões para outras vantagens financeiras para incentivar a igualdade de gênero nos partidos políticos	Limites para o montante que um partido político / candidato pode gastar	Os partidos políticos têm de informar sobre suas finanças regularmente / para campanhas eleitorais	Os candidatos têm que apresentar um relatório sobre sua campanha de financiamento	Informações nos relatórios financeiros devem ser tornadas públicas / devem incluir identidade do doador	Instituição encarregada de receber os relatórios financeiros	Instituição responsável pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações
Proporcional aos votos recebidos	• Gastos de campanha • Atividades em linha com o partido da constituição e da caridade	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	Sim, OGE
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	Não	Sim / Sim	Sim	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• OGE • Corte	• Sim, OGE • Sim, corte • Sim, instituição para esta finalidade
Proporcional aos votos recebidos	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso • Educação cívica e atividades relacionadas	Sim / Não	Sim	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	• Sim, às vezes • Sim, OGE	• Sim, agência de auditoria • Sim, instituição para esta finalidade
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• OGE • Ministro	Sim, OGE
• Proporcional aos votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas • Financiamento relacionado com a Câmara dos Lordes é determinado pela Câmara dos Lordes	Os recursos públicos são destinados para a finalidade para a qual eles são alocados	Sim / Não	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	• Instituição especial • Outro	• Sim, às vezes • Sim, instituição para esta finalidade
• Proporcional aos votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas	Não	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não / Sim	Nenhum dado	Sim, instituição para esta finalidade
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Sim	Sim / Não	Corte	Não
• Igual • Proporcional aos votos recebidos • Taxa fixa por votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas	Não	Sim / Não	Não	Não	Não / Sim	Sim / Não	Não	Sim / Sim	Outro	Sim, às vezes
desconhecido	Não	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não / Sim	Ministro	Não
• Igual • Proporcional aos votos recebidos	Não	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Nenhum dado / Sim	Não	Não / Não	OGE	Não
Proporcional aos votos recebidos	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso	Sim / Sim	Sim	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	• Sim, OGE • Sim, corte
Igual	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não / Sim	• Ministro • Instituição especial	Sim, instituição para esta finalidade
Não aplicável	Não aplicável	Nenhum dado / Nenhum dado	Não aplicável	Não	Não / Sim	Não / Não	Sim	Não / Não	OGE	Sim, OGE
Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Nenhum dado
Proporcional às cadeiras recebidas	Nenhum dado	Sim / Sim	Nenhum dado	Nenhum dado	Sim / Sim	Sim / Sim	Não	Sim / Às vezes	• OGE • Às vezes	Nenhum dado

País	Proibição de doações estrangeiras para partidos / candidatos	Proibição de doações corporativas para partidos / candidatos	Proibição de doações de empresas com contratos com o governo ou propriedade parcial do governo aos partidos / candidatos	Proibição de doações sindicais para partidos / candidatos	Proibição de doações anônimas para partidos / candidatos	Proibição de recursos do Estado a serem dados ou recebidos pelos partidos políticos ou candidatos	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um candidato	Provisões para financiamento público direto aos partidos políticos	Critérios de elegibilidade para financiamento público direto	Cálculo de atribuição para financiamento público direto
Santa Lúcia	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável	Não aplicável
São Cristóvão e Nevis	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável	Não aplicável
São Tomé e Príncipe	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Nenhum dado / Sim	Sim / Nenhum dado	Nenhum dado	Sim	Nenhum dado	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Número de candidatos	• Igual • Proporcional aos votos recebidos
São Vicente e Granadinas	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito	Nenhum dado
Seicheles	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Número de candidatos • Registro como partido político	Proporcional aos votos recebidos
Senegal	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável	Não aplicável
Serra Leoa	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável	Não aplicável
Sérvia	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Participação em eleição	Proporcional aos votos recebidos
Sri Lanka	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não	Não	Não	Sim, em relação às campanhas	• Cota dos votos na eleição anterior • Aplicação	Taxa fixa por votos recebidos
Suazilândia	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não	Não aplicável	Não aplicável
Sudão	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável	Não aplicável
Suécia	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior • Não ter doações anônimas aceitas	• Igual • Proporcional aos votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas
Suíça	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável	Não aplicável
Suriname	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável	Não aplicável

Garantias individuais de financiamento público direto	Acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos / candidatos	Prestação de financiamento público direto aos partidos políticos relacionados com a igualdade de gênero entre os candidatos	Provisões para outras vantagens financeiras para incentivar a igualdade de gênero nos partidos políticos	Limites para o montante que um partido político / candidato pode gastar	Os partidos políticos têm de informar sobre suas finanças regularmente / para campanhas eleitorais	Os candidatos têm que apresentar um relatório sobre sua campanha de financiamento	Informações nos relatórios financeiros devem ser tornadas públicas / devem incluir identidade do doador	Instituição encarregada de receber os relatórios financeiros	Instituição responsável pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações
Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Não
Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Não
Não	Nenhum dado / Nenhum dado	Não	Não	Sim / Não	Sim / Sim	Nenhum dado	Sim / Nenhum dado	Corte	Sim, corte
Nenhum dado	Não / Não	Nenhum dado	Nenhum dado	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Nenhum dado
Não	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Não / Sim	Sim	Não / Não	OGE	Sim, instituição para esta finalidade
Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não / Não	Ministro	Não
Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	instituição especial	Sim, instituição para esta finalidade
• Atividades do partido em curso • Modernização e formação profissional, aquisição de habilidades práticas, cooperação internacional e de trabalho com membros	Sim / Sim	Sim	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	instituição especial	• Sim, agência de auditoria • Sim, instituição para esta finalidade
Não	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Nenhum dado	Nenhum dado / Não aplicável	OGE	Nenhum dado
Não aplicável	Não / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	No	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Não
Não aplicável	Sim / Não	Não aplicável	Não	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• OGE • Instituição especial	Não
Não	Não / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Sim / Às vezes	Outro	Sim, às vezes
Não aplicável	Sim / Não	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	No	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Não
Não aplicável	Sim / Nenhum dado	Não aplicável	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Nenhum dado	Outro	Não

País	Proibição de doações estrangeiras para partidos / candidatos	Proibição de doações corporativas para partidos / candidatos	Proibição de doações de empresas com contratos com o governo ou propriedade parcial do governo aos partidos / candidatos	Proibição de doações sindicais para partidos / candidatos	Proibição de doações anônimas para partidos / candidatos	Proibição de recursos do Estado a serem dados ou recebidos pelos partidos políticos ou candidatos	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um candidato	Provisões para financiamento público direto aos partidos políticos	Critérios de elegibilidade para financiamento público direto
Tailândia	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Não, mas limite específico / Nenhum dado	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Cota de votos na eleição anterior • Fundos de harmonização disponíveis para todos os partidos que recebem algum tipo de pequenas doações privadas
Taiwan	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, financiamento concedido regularmente	• Cota de votos na eleição anterior • Mostrando recibos à Comissão Eleitoral Central.
Tajiquistão	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim, em relação às campanhas	Registro como partido político
Tanzânia, República Unida da	Não / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Sim	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito
Timor Leste	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim / Não	Sim	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	Representação no órgão eleito
Togo	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Não	Sim, financiamento concedido regularmente	• Representação no órgão eleito • Cota de votos na eleição anterior
Tonga	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não	Não	Não	Nenhum dado	Nenhum dado
Trinidad e Tobago	Nenhum dado / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado / Sim	Nenhum dado	Não	Não	Sim	Não	Não aplicável
Tunísia	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Sim	Sim, em relação às campanhas	Participação em eleição
Turcomenistão	Sim / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Turquia	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Não	Não / Não	Sim / Não	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	Cota de votos na eleição anterior
Tuvalu	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Nenhum dado	Não	Não	Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado
Ucrânia	Sim / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não aplicável
Uganda	Não / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim	Limite regular aplicável	Não	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	Representação no órgão eleito
Uruguai	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Não, mas limite específico / Não, mas limite específico	Não	Sim	Limite regular aplicável	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	Registro como partido político

Cálculo de atribuição para financiamento público direto	Garantias individuais de financiamento público direto	Acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos / candidatos	Prestação de financiamento público direto aos partidos políticos relacionados com a igualdade de gênero entre os candidatos	Provisões para outras vantagens financeiras para incentivar a igualdade de gênero nos partidos políticos	Limites para o montante que um partido político / candidato pode gastar	Os partidos políticos têm de informar sobre suas finanças regularmente / para campanhas eleitorais	Os candidatos têm que apresentar um relatório sobre sua campanha de financiamento	Informações nos relatórios financeiros devem ser tornadas públicas / devem incluir identidade do doador	Instituição encarregada de receber os relatórios financeiros	Instituição responsável pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações
• Proporcional aos votos recebidos • Número de membros • Número de filiais do partido e os fundos correspondentes (5% dos quais não excedam 100 baht, não superior a 50% da dotação total de fundos públicos)	Não	Sim / Não	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	Sim, OGE
Taxa fixa por votos recebidos	Gastos de campanha	Sim / Sim	Não	Não	Não / Sim	Sim / Não	Sim	Não / Sim	Outro	Sim, às vezes
Igual	Não	Sim / Sim	Não	Não	Não / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE
• Proporcional aos votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas	Não	Sim / Sim	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Não	Não / Sim	Instituição especial	Sim, agência de auditoria
• Igual • Proporcional às cadeiras recebidas	Não	Não / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Sim / Não	OGE	• Sim, OGE • Sim, às vezes
• Proporcional aos votos recebidos • Proporcional às cadeiras recebidas • Número de mulheres eleitas	Não	Sim / Sim	Sim	Sim, taxa de nomeação reduzida	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	• Corte • Outro	Sim, corte
Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Não / Sim	Não / Não	Sim	Não / Não	Outro	Não
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Nenhum dado	Não aplicável	Nenhum dado	Não / Sim	Não / Não	Sim	Sim / Sim	OGE	Nenhum dado
Igual	Não	Sim / Não	Não	Não	Sim / Sim	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	Agência de auditoria	• Sim, OGE • Sim, às vezes
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Sim, OGE
Proporcional aos votos recebidos	Não	Sim / Não	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Não / Sim	• Corte • Outro	Sim, corte
Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado	Não / Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado / Nenhum dado	Nenhum dado	Nenhum dado
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Às vezes	OGE	• Sim, OGE • Sim, às vezes
• Igual • Proporcional às cadeiras recebidas	Não	Não / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE
Taxa fixa por votos recebidos	Não	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Sim / Sim	OGE	Sim, OGE

País	Proibição de doações estrangeiras para partidos / candidatos	Proibição de doações corporativas para partidos / candidatos	Proibição de doações de empresas com contratos com o governo ou propriedade parcial do governo aos partidos / candidatos	Proibição de doações sindicais para partidos / candidatos	Proibição de doações anônimas para partidos / candidatos	Proibição de recursos do Estado a serem dados ou recebidos pelos partidos políticos ou candidatos	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político durante um período de tempo	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um partido político em relação a uma eleição	Limite para a quantidade que um doador pode contribuir para um candidato	Provisões para financiamento público direto aos partidos políticos	Critérios de elegibilidade para financiamento público direto
Uzbequistão	Sim / Sim	Não / Sim	Não / Sim	Não / Sim	Sim / Sim	Nenhum dado	Sim	Sim	Sim	• Sim, financiamento concedido regularmente • Sim, em relação às campanhas	• Cota de cadeiras na eleição anterior • Participação em eleição
Vanuatu	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Nenhum dado	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Venezuela	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Não / Não	Sim / Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Zâmbia	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não aplicável
Zimbábue	Sim / Sim	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não	Não	Não	Não	Cota de votos na eleição anterior

Cálculo de atribuição para financiamento público direto	Garantias individuais de financiamento público direto	Acesso gratuito ou subsidiado à mídia para os partidos políticos / candidatos	Prestação de financiamento público direto aos partidos políticos relacionados com a igualdade de gênero entre os candidatos	Provisões para outros vantagens financeiras para incentivar a igualdade de gênero nos partidos políticos	Limites para o montante que um partido político / candidato pode gastar	Os partidos políticos têm de informar sobre suas finanças regularmente / para campanhas eleitorais	Os candidatos têm que apresentar um relatório sobre sua campanha de financiamento	Informações nos relatórios financeiros devem ser tornadas públicas / devem incluir identidade do doador	Instituição encarregada de receber os relatórios financeiros	Instituição responsável pela análise de relatórios financeiros e/ou investigação de violações
• Proporcional às cadeiras recebidas • Determinado	• Gastos de campanha • Atividades do partido em curso	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Sim / Não	Não	Sim / Sim	• Instituição • Às vezes Outro	• Sim, às vezes • Sim, às vezes
Não aplicável	Não aplicável	Nenhum dado / Nenhum dado	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não	Não aplicável	Não
Não aplicável	Não aplicável	Não / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Sim	Sim	Não / Sim	OGE	Sim, OGE
Não aplicável	Não aplicável	Sim / Sim	Não aplicável	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não	Não aplicável	Não
Proporcional aos votos recebidos	Não	Sim / Sim	Não	Não	Não / Não	Não / Não	Não	Não aplicável / Não aplicável	Não aplicável	Não

ANEXO II: DÓLARES INTERNACIONAIS (I$)

O DÓLAR INTERNACIONAL (I$) é uma moeda hipotética que tem o mesmo poder de compra de bens e serviços em todos os países. No Banco de Dados do Internacional Idea sobre Financiamento Político (Banco de Dados de Financiamento político), a fim de tornar as quantias monetárias incluídas nesse banco de dados mais facilmente comparáveis e coerentes ao longo dos preços relativos e níveis de rendimentos em vários países, as conversões de moeda para dólares internacionais foram feitas com base em dados fornecidos pela tabela mundial da Universidade da Pensilvânia.

A Tabela Mundial da Pensilvânia oferece taxas de conversão baseadas em paridade de poder de compra de 189 países/territórios para alguns ou todos os anos de 1950 a 2010. Este livro utiliza as taxas de conversão de 2010. As taxas de conversão usam os níveis de preços nos Estados Unidos como a linha de base, o que significa que um dólar americano equivale a um dólar internacional (embora a taxa de I$ seja diferente em outros países que utilizam o dólar americano como moeda devido às diferenças na PPA).

O valor em dólar internacional pode ser obtido por meio da divisão do montante indicado na moeda nacional pela taxa de PPA.

Por exemplo, 500 mil coroas islandesas (ISK)
500,000/124.09 (a taxa de conversão PPA para a Islândia) = 4029.33
= I$ 4029.33

A fim de manter a consistência, montantes de até I$ 1.000 foram arredondados para o mais próximo de I$ 10 e montantes de até I$ 10 mil para o mais próximo de I$ 100. Valores entre I$ 10 mil e I$ 999.999 foram arredondados para I$ 1.000. Todos os valores acima de I$ 1 bilhão foram arredondados para a I$ 10 mil.

O livro todo lista o valor do dólar internacional, juntamente com o montante em moeda nacional, exceto para valores em dólares dos EUA (já que estes são, por padrão, o mesmo montante que o I$). Nenhuma conversão é dada nos casos em que a moeda de origem é desconhecida e uma moeda secundária, como o euro, é citada no lugar.

Para mais informações sobre a Penn World Table, consulte: <http://pwt.econ.upenn. edu/php_site/pwt_index.php>.

ANEXO III: SOBRE O INTERNATIONAL IDEA

O que é o International Idea?

O Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (International Idea) é uma organização intergovernamental com a missão de apoiar a democracia sustentável em todo o mundo.

Os objetivos do Instituto são apoiar as instituições democráticas e os processos mais fortes, e uma democracia mais sustentável, eficaz e legítima.

O que International Idea faz?

O trabalho do Instituto é organizado em nível global, regional e nacional, com foco no cidadão como o motor da mudança.

O International Idea produz conhecimento comparativo em suas principais áreas de *expertise*: processos eleitorais, construção da constituição, participação e representação política, democracia e desenvolvimento, bem como sobre a democracia no que se refere a gênero, diversidade e conflito e segurança.

O International Idea traz esse conhecimento para os agentes nacionais e locais que estão trabalhando para a reforma democrática, e facilita o diálogo em prol de uma mudança democrática.

Em seu trabalho, o International Idea visa:

- aumento da capacidade, da legitimidade e da credibilidade da democracia;
- participação mais inclusiva e representação responsável; e
- cooperação mais eficaz e legítima da democracia.

Onde o International Idea trabalha?

O International Idea trabalha em todo o mundo. Com sede em Estocolmo, na Suécia, o Instituto possui escritórios na África, na Ásia e no Pacífico, na América Latina e no Caribe, e nas regiões do Oeste da Ásia e do Norte de África.