

Um difícil equilíbrio contra a corrupção

A vida política de um país é canalizada através dos partidos. Para que estes possam desempenhar a sua função necessitam de estar suficientemente financiados. No entanto, se não forem estabelecidos mecanismos de controlo adequados, as contribuições públicas ou privadas podem comprometer a transparência e a representatividade das formações políticas. Cada país tem desenvolvido uma legislação diferente para evitar estes perigos.

Um recente [relatório](#) da OCDE (“Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture”) compare o quadro legal dos países mais desenvolvidos. Além disso, a [base de dados](#) do instituto IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) apresenta um panorama muito completo de como se financiam os partidos em todo o mundo e as restrições que existem aos donativos públicos e privados.

A função social das formações políticas, tão necessária como a cobertura de saúde ou de educação de um país, torna conveniente que elas contem com mecanismos de financiamento público de modo a permitir que as ideias de um setor da sociedade não sejam silenciadas na prática por falta de fundos. No entanto, são as contribuições individuais dos membros do partido ou de doadores comprometidos com o seu ideário, as que melhor garantem a sua representatividade social, evitando que as formações sejam sustentadas “artificialmente” pelo Estado. Além disso, desta forma evita-se que os cofres públicos tenham de suportar os gastos cada vez maiores que representam as campanhas eleitorais.

Todavia, o financiamento privado gera os seus próprios problemas. Em primeiro lugar, a função social da formação política pode ser capturada (*policy capture*) pelas mãos de alguns poucos doadores ricos, que com as suas generosas contribuições fazem inclinar a atuação do partido para os seus interesses particulares: *lobbies* ou

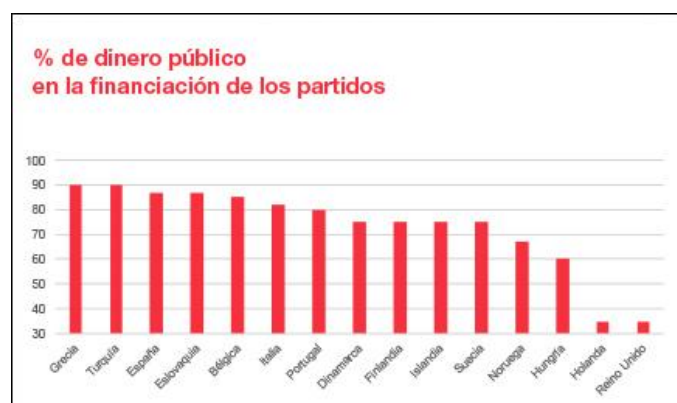
think tanks que pressionam para que sejam favorecidas as suas iniciativas, empresas que pretendem ganhar os favores económicos com benefícios de algum tipo. Por outro lado, o dinheiro privado é mais difícil de controlar, sobretudo quando provém de donativos anónimos ou de fontes estrangeiras, o que compromete a desejável transparência económica dos partidos.

Há bolo para todos?

Para evitar os riscos associados ao financiamento público, alguns países optaram por proibir qualquer contribuição estatal para os partidos, por exemplo, na Suíça, Ucrânia ou Índia. Noutros países só são financiadas as campanhas eleitorais, como nos Estados Unidos, Canadá, Chile ou Austrália. Contudo, a grande maioria (nove em cada dez membros da OCDE) sustenta as formações políticas com dinheiro público em maior ou menor grau (ver gráfico), o que em teoria lhes garante um certo controlo social sobre elas. Em metade destes

países, além de cobrir os gastos

correntes através de uma dotação periódica, é destinada uma rubrica especial para as campanhas eleitorais, por exemplo, em Espanha, França, México ou Coreia do Sul; pelo contrário, isto não acontece na maior parte da Europa. Gráfico publicado pela “Aceprensa”:



Um dos desafios do financiamento público é garantir que as ideias possam ser ouvidas, incluindo as das minorias políticas, sem interferir demasiado na representatividade social de cada formação política, expressa fundamentalmente no número de votos obtidos. Nalguns países só se dotam com fundos os partidos com assentos parlamentares (Bélgica, Holanda, Finlândia, Grécia ou Espanha, entre outros), o que pode condenar ao ostracismo as forças minoritárias.

Pelo contrário, é mais frequente que o limite para aceder aos fundos públicos seja relativamente acessível a quase todos: na Áustria, Dinamarca, Portugal ou Itália, basta alcançar 1 % dos votos nas últimas eleições. Noutros países, o limite é baixo só para beneficiar da rubrica destinada às campanhas (por

exemplo, na Noruega ou na República Checa), o que assegura que todas as propostas eleitorais (as minoritárias também) chegam à sociedade, mas sem que se sustenha artificialmente nenhum partido.

Há países que fixam outros requisitos: na Suécia, só podem beneficiar dos fundos públicos os partidos que não aceitem donativos anónimos; em França, aqueles que tenham apresentado candidatos num número mínimo de circunscrições (favorecendo-se assim a vocação nacional das formações); em Inglaterra, somem-te os da oposição. Pelo contrário, Chile, Sérvia e Nova Zelândia dotam com financiamento todas as formações que participem nas eleições (embora na Nova Zelândia apenas recebam a rubrica destinada a gastos eleitorais).

Proporcionalidade com exceções

Não obstante, uma coisa é poder aceder ao financiamento público, e outra a parte dele que cada partido recebe. Nalguns países atribuem-se fundos em estrita proporcionalidade aos votos ou assentos parlamentares conseguidos (uma vez superado o limite mínimo mencionado acima); tal é o caso de Espanha, Reino Unido, Austrália, Alemanha e quase todo o norte da Europa.

Pelo contrário, outros estabelecem fórmulas para atenuar o efeito negativo que esta forma de repartir o dinheiro exerce sobre os pequenos partidos: uma espiral de falta de verbas que pode condená-los à irrelevância. Alguns optam por atribuir uma parte do financiamento de forma igualitária: cada partido fica com o mesmo montante. Esta parte é maior ou menor conforme o país: no México ou na Bósnia representa 30 % do total de fundos públicos, enquanto que na Eslovénia é somente de 10 %; entre esses valores ficam Suécia, Holanda ou Bélgica.

Nos Estados Unidos – onde apenas são subsidiadas as campanhas –, os dois grandes partidos têm direito a metade das contribuições federais; as restantes formações só poderiam beneficiar delas se demonstrarem um apoio social significativo, algo que aconteceu muito poucas vezes. Também na Nova Zelândia os pequenos partidos podem obter financiamento público (os grandes recebem-no em função dos seus assentos no Parlamento) se demonstrarem apoio dos cidadãos, na forma de bons resultados nas sondagens ou de um número de militantes suficientemente elevado. Procura-se assim que a ajuda prestada pelo Estado obedeça mais fielmente à opinião pública e ao compromisso político dos cidadãos. Outra forma de favorecer este aspeto é atribuir uma parte dos fundos públicos em proporção aos conseguidos por vias privadas (este procedimento é conhecido por *matching funds*): é o que sucede nos Estados Unidos, Alemanha ou Itália. No Canadá e Eslováquia, para que os partidos não gastem demasiado nas suas campanhas, a rubrica eleitoral é concedida depois das eleições, e cobre metade ou todos estes gastos em função dos resultados obtidos.

Publicidade gratuita

Por outro lado, existem formas de financiamento público indireto. A mais comum é conceder aos partidos espaços publicitários gratuitos na televisão, rádio ou em cartazes. Trata-se de assegurar que as campanhas cumpram a sua tarefa de informar a população sobre as diferentes opções políticas, embora mais uma vez haja o problema de como repartir o bolo. Os únicos países da OCDE onde a lei não exige aos meios de informação o financiamento de parte da publicidade eleitoral são Finlândia, Noruega, Suécia, Áustria, Reino Unido e Estónia, na Europa; e noutros continentes, Estados Unidos, Austrália e Canadá, embora na maioria deles cada distribuidor (por exemplo, um canal de televisão) possa negociar um preço com as formações políticas.

Onde os partidos têm direito a publicidade gratuita, o tempo de exposição (para anúncios de televisão e rádio) é atribuído de forma diferente em cada país: nalguns é calculado proporcionalmente aos votos ou assentos parlamentares obtidos (Espanha, França, Alemanha ou Irlanda, por exemplo); noutros, em função dos candidatos apresentados (Roménia ou Macedónia); noutros, o espaço total é repartido de forma igualitária entre todas as formações que concorrem às eleições (Dinamarca, Croácia, Hungria, Holanda ou Bulgária), embora nalguns se exija ter chegado a um mínimo de votos anteriormente (Índia) ou propor um mínimo de candidatos (Bélgica, Itália ou Japão). A fórmula escolhida para a repartição do espaço publicitário marcará a capacidade dos pequenos partidos para fazer chegar as suas propostas aos cidadãos.

Outra forma de exercer um controlo social sobre o financiamento público é limitar o uso que se pode fazer dele. Embora na maioria dos países não existam provisões específicas, alguns estabelecem restrições. Na Grécia e Coreia do Sul, as formações políticas devem dedicar uma parte a trabalhos de investigação e, na Irlanda, à promoção da mulher e à juventude.

Dinheiro privado

Quanto ao financiamento privado, quase todos os países estabelecem algum tipo de restrição para evitar os vários riscos associados a estas doações: a excessiva dependência de alguns poucos contribuintes, a falta de transparência, os conflitos de interesses ou a ingerência estrangeira em assuntos nacionais. Os únicos dois países europeus que não limitam nenhum destes aspetos são Dinamarca e Holanda.

Quanto às doações estrangeiras, somente cinco países as permitem sem restrições. Entre os restantes, alguns limitam o montante máximo (2500 euros na Áustria, 1000 na Alemanha, ou 750 no Reino Unido); noutros, o doador tem de ser uma pessoa física (Bulgária), ou uma instituição política ou

comprometida com o ideário do partido (Finlândia ou Roménia). Uma dezena de países proíbem-nas completamente, entre eles, França, Espanha, Portugal, Polónia ou a República Checa.

Outra fonte de problemas é o financiamento por parte de empresas. Para que as empresas não queiram cobrar favores políticos pelo seu apoio económico aos partidos, em muitos países existe uma proibição expressa para as doações empresariais. Isto acontece em Espanha, França, Portugal, Grécia e repúblicas bálticas, entre outros. Na Finlândia ou Croácia, estas contribuições são permitidas até um determinado montante. Pelo contrário, não há qualquer restrição na Áustria, Alemanha ou Reino Unido, além de Dinamarca e Holanda.

O risco de conflito de interesses ou concertação está próximo para as empresas que são beneficiárias de contratos governamentais ou têm participação pública. Por isso, praticamente todos os países proíbem que estas empresas façam doações aos partidos. Só é permitido, além da Holanda e Dinamarca, na Suécia e Reino Unido. Pelo contrário, somente metade dos países analisados proíbem as contribuições de sindicatos, e mais pela sua condição de instituições, do que pelo risco de politização.

Outros setores que nalguns países são proibidos de financiar partidos são as instituições religiosas (Bulgária, Croácia ou Roménia), organizações de beneficência (República Checa ou Alemanha), meios de comunicação social (Grécia), fundações (Espanha ou Eslováquia) ou as empresas que se dedicam a jogos de azar, como casinos ou lotarias (Bulgária ou Chipre).

Se o financiamento dos partidos por parte de empresas, especialmente se têm participação pública ou pertencem a setores “problemáticos”, constitui um desafio à transparência e à independência das formações políticas, o risco é ainda mais claro no caso das doações anónimas. Por isso, a maioria dos países proíbem-nas (entre eles Portugal, França ou Espanha) ou fixam um limite ao montante máximo (desde os 100 euros da Irlanda aos 50 000 por ano da Itália).

Doadores não demasiado influentes

Mais controverso é o caso das doações efetuadas por pessoas físicas e conhecidas. Restringi-las serve para evitar que a função pública do partido fique comprometida pelos interesses de alguns poucos, mas limitá-las demasiado pode prejudicar a capacidade que as contribuições privadas têm para refletir o compromisso de cidadania.

Na União Europeia, metade dos países não estabelecem nenhuma restrição ao montante máximo, entre eles a região centro-europeia, Itália, Reino Unido ou Suécia. Os restantes fixam um limite, seja um número absoluto (o da Espanha é o mais elevado: 100 000 euros por ano; o mais baixo, o da Bélgica: 500 euros) ou relativo, em função do salário mínimo do país.

No Canadá, existe um limite absoluto de 1500 dólares. Nos Estados Unidos, onde as campanhas movimentam tanto dinheiro, o montante máximo aumenta consoante o nível do

processo eleitoral: para eleições locais, cada indivíduo pode contribuir com 2700 dólares por ano, mas o número eleva-se até aos 100 000 dólares se se tratar de financiar a campanha presidencial de um dos candidatos.

Todas estas regras e cautelas contribuem para que em política haja jogo limpo e dificultam os abusos. Mas só servem se se vigiar o seu cumprimento. Como explica o relatório da OCDE, para isso é necessário que os dados sobre receitas e despesas dos partidos sejam publicados, e que sejam facilmente acessíveis e compreensíveis. Também convém que exista um organismo oficial com as atribuições e o orçamento suficientes para efetuar um controlo eficaz, algo que só acontece num terço dos países analisados, como Estónia ou França.

F. R.-B.

Que aconteceu aos Objetivos do Milénio

No ano 2000, numa cimeira memorável, a ONU acordou os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), pensados para eliminar a pobreza extrema e outras grandes misérias da humanidade num prazo de 15 anos. Há uns meses (25-27.9.2015), uma nova assembleia aprovou 17 novos [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável \(ODS\)](#), outro programa para quinze anos que não se limita ao básico.

Mas antes de avançar para novas metas tem de se ver o que aconteceu com as anteriores.

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome. A meta de reduzir para metade (em relação a 1990) a percentagem de pessoas com rendimento inferior a 1,25 dólares diários foi alcançada em 2010, e os últimos dados do Banco Mundial situam-na em 9,6 %. A mesma meta em relação às pessoas desnutridas não se alcançou ainda, por pouco.

2. Conseguir o ensino primário universal. Em 1990, a taxa global de escolaridade era de 81,9 % e agora estima-se em 91 %.

3. Promover a igualdade entre os sexos. Foi alcançada a paridade de sexos no ensino primário em quase dois de cada três países em desenvolvimento. A percentagem de mulheres em empregos não agrícolas aumentou de 35 % para 41 %; mas a taxa mundial de atividade feminina, 50 %, continua a ser muito inferior à masculina, quase 75 %. A percentagem de mulheres nos parlamentos continua longe da paridade, com 20 %, mas quase que duplicou.

4. Reduzir a mortalidade das crianças menores de 5 anos. A taxa baixou de 100 para 50 por mil, mas a meta era de 33 por mil.

5. Melhorar saúde materna. A taxa de mortalidade foi reduzida em 45 % mas não em 75 %, que era a meta.

6. Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças. As novas infeções com o vírus da SIDA desceram, mas não é possível avaliar o que ocorreu com outras doenças.

7. Garantir a sustentabilidade do meio ambiente. Foram praticamente eliminadas as substâncias que danificam a camada de ozono, mas isso é mérito do Protocolo de Montreal (1989). Pelo contrário, aumentaram as emissões de CO₂.

8. Fomentar uma aliança mundial para o desenvolvimento. Não se alcançou: apenas cinco países (Noruega, Suécia, Grã-Bretanha, Bélgica e Japão) cumpriram com o seu compromisso de ajuda.

Os [ODM](#) desde o começo que foram não só de difícil aplicação, como de quase impossível medição nalguns casos. A título de exemplo, a mortalidade infantil em zonas remotas de África, onde os dados não estão sistematizados nem o estavam no momento em que se fixou a prioridade. Por acaso alguém sabe se houve avanços?

Em 2013, dois investigadores dos EUA que trabalharam em painéis das Nações Unidas, Varad Pande e Molly Elgin-Cossart, revelaram que em mais de 40 países em desenvolvimento faltava a informação necessária para medir os passos dados em pobreza extrema e fome. Na altura, foi também assinalada a dependência dos inquéritos aos lares, que são mais fáceis de fazer e baratos. Mas muito menos confiáveis se se pretende medir o que acontece em zonas vulneráveis onde não existe o telefone.

Estes vícios afetaram durante quinze anos uma estrutura que movimentou grandes somas. Só em 2012, por exemplo, os governos destinaram 172 000 milhões de dólares a este tipo de programas, de acordo com a OCDE.

Consultada a esse respeito, [Annie Malknecht](#), investigadora da Iniciativa para a construção de uma paz duradoura do Centro para o Progresso (Center for American Progress), dos EUA, salientou o elemento conjuntural, que também incide na avaliação dos ODM.

“Houve um crescimento económico sem precedentes de vários países em desenvolvimento, o que incontestavelmente retirou da pobreza extrema muitas pessoas. A Índia e a China são os países de uma grande parte dos 700 milhões de pessoas que agora vivem com mais de 1,25 dólares por dia”, explicou à “Aceprensa”. Esta especialista e vários relatórios das Nações Unidas, destacam também o facto de, graças aos ODM, o mundo ter tido uma agenda comum que permitiu ordenar esforços segundo determinadas prioridades.

C. B.