



A REGULAMENTAÇÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NA AUSTRÁLIA

Ricardo José Pereira Rodrigues
Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política e História

ESTUDO

MARÇO DE 2021

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2021 Câmara dos Deputados.

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

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

Ricardo Rodrigues

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seu autor.

Saiba mais sobre a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados e conheça outros estudos em: www.camara.leg.br/conle

RESUMO EXECUTIVO

A Austrália adota um modelo misto de financiamento de campanhas, permitindo doações privadas para candidatos e partidos ao mesmo tempo em que oferece aos participantes em pleitos eleitorais um financiamento público. A legislação australiana tem como objetivo principal a redução da influência do poder econômico no resultado eleitoral e, posteriormente, no acesso ao processo decisório do governo federal.

Uma característica que torna singular o modelo de financiamento de campanhas na Austrália é a existência de legislação concorrente no nível subnacional, adotada e aplicada por várias províncias do país. Pelo menos cinco dos oito estados e territórios da Austrália têm legislação própria para regulamentar o financiamento de campanhas em suas respectivas jurisdições. Quatro dos estados concedem financiamento público para candidatos. Em alguns casos, a regulamentação estadual referente a limites de doações e a mecanismos de transparência chega a ser mais restritiva do que a legislação federal.

A regulamentação do financiamento de campanhas tem uma longa história na Austrália. Data de 1902 a primeira lei tratando do tema. Vem dessa época a preocupação do legislador australiano com a transparência e a prestação de contas. No que tange o financiamento privado, o modelo exige a apresentação de uma declaração com lista de doações recebidas e gastos feitos por candidatos e partidos. No que concerne o financiamento público, o modelo foi introduzido na legislação eleitoral australiana em 1983 para conceder recursos públicos de campanha eleitoral para partidos e candidatos que contabilizem mais de 4% dos votos nas primárias. Tais recursos são calculados a partir de um valor indexado multiplicado pelo número de votos recebidos na eleição. O pagamento é realizado após as eleições.

As críticas feitas ao funcionamento da regulamentação do financiamento eleitoral privado na Austrália demonstram que os problemas com o modelo residem menos na legislação e muito mais em sua aplicação. Para os críticos, o sistema australiano não tem sido robusto o suficiente para garantir a integridade do financiamento de campanhas, mostrando-se incapaz de estabelecer limites para as doações privadas a partidos políticos, para os gastos realizados por candidatos e para os gastos dos próprios partidos.

Palavras-chave: Financiamento eleitoral comparado; Financiamento de campanhas na Austrália; Legislação eleitoral na Austrália

SUMÁRIO

1 -	INTRODUÇÃO	5
2.	A EVOLUÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NA AUSTRÁLIA	7
3.	A REGULAMENTAÇÃO DO FINANCIAMENTO PRIVADO	9
4.	O MODELO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO	12
5.	A LEGISLAÇÃO SUBNACIONAL	13
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	17
7.	REFERÊNCIAS	18

1 - INTRODUÇÃO

A Austrália adota um modelo misto de financiamento de campanhas, permitindo doações privadas para candidatos e partidos ao mesmo tempo em que oferece aos participantes em pleitos eleitorais um financiamento público. A legislação sobre o assunto no país regulamenta a forma e a divulgação oficial de doações por parte de candidatos, partidos e doadores, assim como a concessão de fundos públicos para candidatos e partidos.

O sistema adotado na Austrália não é muito diferente dos sistemas em vigor na maioria dos países da OCDE. Em síntese, a legislação australiana busca reduzir o papel do poder econômico nas eleições, inibindo práticas que aviltem o equilíbrio do jogo democrático e que, após as eleições, concedam a alguns doadores uma influência indevida nas decisões do governo.

Ainda assim, as críticas ao modelo aparecem, sobretudo, quando a legislação australiana é comparada com as dos outros países da OCDE. Para os críticos, o sistema australiano não tem sido robusto o suficiente para garantir a integridade do financiamento de campanhas, sobretudo quando comparado ao de outras democracias no mundo. De acordo com a organização não governamental *Pop Politics Aus*, a legislação de financiamento de campanha australiana mostra-se ineficaz ao não estabelecer limites para as doações privadas a partidos políticos, para os gastos realizados por candidatos e para os gastos dos próprios partidos (2019). Segundo a organização, a ausência de tais limites aumenta sobremaneira o risco de o poder econômico determinar os resultados das eleições federais.

De acordo com Griffith, Wood e Chen, a influência do poder econômico nas eleições australianas, por conta da legislação supostamente permissível, é um fato e não apenas um risco. Para eles, os dados referentes ao financiamento de campanha no país durante as eleições de 2019 revelam que “dinheiro importa nas eleições australianas” e que “as doações ficam altamente concentradas num pequeno número de indivíduos poderosos, empresas e sindicatos” (2020). Eis o que os autores detalham sobre o assunto:

“O principal assunto jornalístico das eleições de 2019 foi Clive Palmer, que doou 84 milhões de dólares australianos, por intermédio de sua companhia de mineração, Mineralogy, para sua própria campanha – uma soma que apequena todas as outras doações já feitas na história do país. O recorde anterior – também mantido pelo Palmer – era de 15 milhões de dólares australianos nas eleições de 2012.

Embora Palmer não tenha conseguido se eleger no ano passado, ele conduziu uma campanha publicitária de oposição ao Partido dos Trabalhadores, reivindicando para si o crédito pela vitória da Coalizão” (GRIFFITH, WOOD, CHEN, 2020).

Uma característica que torna singular o modelo de financiamento de campanhas na Austrália é a existência de legislação concorrente no nível subnacional aplicada por várias províncias do país. Pelo menos cinco dos oito estados e territórios da Austrália têm legislação própria para regulamentar o financiamento de campanhas em suas respectivas jurisdições. Quatro dos estados concedem financiamento público para candidatos.

Em alguns casos, a regulamentação estadual referente a limites de doações e a mecanismos de transparência chega a ser mais restritiva do que a legislação federal. Um exemplo foram as reformas na legislação eleitoral implementadas pelo estado de New South Wales em 1981 cujos dispositivos de transparência foram replicados por outros estados.

Para Orr, a existência de legislação concorrente sobre financiamento de campanhas nos estados, embora reflita a força desses estados na federação, apresenta mais problemas do que soluções. Nas palavras de Orr,

“Não é surpresa que numa federação de seis estados e dois territórios, as leis de financiamento eleitoral que regulamentam eleições estaduais e territoriais constituam uma colcha de retalhos (...). Uma vez que essas jurisdições controlam o governo local, as leis regulamentando eleições locais tornam-se ainda mais retalhadas e subdesenvolvidas” (2003, p. 2).

O presente estudo tem por objetivo apresentar um panorama do modelo de financiamento de campanhas da Austrália, analisando seu desenvolvimento histórico e suas principais características. Primeiramente, o trabalho traça a evolução do sistema, desde a primeira legislação sancionada no início do século XX. Em seguida, o estudo analisa a regulamentação concernente ao financiamento privado e a legislação que disciplina o financiamento público de campanhas. Por fim, aborda-se a regulamentação do financiamento de campanhas adotada nos Estados e territórios australianos.

2. A EVOLUÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NA AUSTRÁLIA

Antes de 1980, a abordagem australiana para o financiamento eleitoral era basicamente “laissez-faire”. Segundo Orr, tratava-se o assunto “confiando – ou para ser mais preciso, esperando – que a decência política prevalecesse” (2003, p. 5).

Cass e Burrows demonstram que a história da legislação sobre financiamento de campanhas na Austrália é mais marcada pela continuidade do que por episódios de mudança drástica (2000, p. 486). A filosofia que norteou a lei original e todas as suas subsequentes alterações foi a de almejar a transparência e a “accountability”, ou prestação de contas. O objetivo final era garantir a equidade entre os candidatos e os partidos na disputa eleitoral e impedir o uso indevido de dinheiro em campanhas.

A primeira lei tratando de financiamento de campanha na Austrália data de 1902. Refiro-me a diferentes trechos específicos, tais como a Parte XIV e a seção 169 da Lei Eleitoral Nacional de 1902 (Commonwealth Electoral Act of 1902). O primeiro trecho destinava-se a regulamentar os limites de despesas eleitorais enquanto o segundo tratava dos limites de gastos impostos a candidatos para a Câmara de Deputados e para o Senado. A lei original também definia despesa e gasto eleitoral, limitando, em suas Seções 170 e 171, o escopo do que poderia ser considerado despesa eleitoral, tais como impressão, propaganda, compra de papel, contratação de pessoal, etc.

A lei de 1902 também introduziu uma exigência simplificada de transparência. Segundo Cass e Burrows, essa exigência tomava a forma de um requisito para a submissão de uma declaração de gastos. De acordo com elas,

“Era necessário que todos os candidatos submetessem, nas oito semanas posteriores à eleição, uma declaração assinada para a autoridade eleitoral do país (Commonwealth Electoral Officer) indicando todas as despesas pagas e todas as contestadas e não pagas. (...) Recibos de despesas eleitorais deveriam ser submetidos e as declarações ficariam abertas para inspeção pública” (2000, p. 485).

Nota-se em tais exigências uma preocupação do legislador com a transparência e a prestação de contas. Nesse sentido, essa lei australiana do início do século XX demonstrava estar à frente de seu tempo, incorporando em seu bojo importantes fundamentos que fazem parte da literatura contemporânea sobre qualidade da democracia.

Os legisladores da regulamentação de 1902 também se mostraram preocupados com o possível emprego de terceiros por candidatos e partidos para burlar as exigências legais, sobretudo a prestação de contas. Por essa razão incluíram dispositivos que abrangessem grupos de interesse e outras organizações e indivíduos, que passaram a ser obrigados a declarar oficialmente à autoridade eleitoral se despenderam recursos monetários ou se incorreram em despesas para beneficiar algum participante político, seja partido ou candidato. A ideia era enquadrar os sindicatos e as associações patronais. Pela lei, a autoridade eleitoral podia cobrar de tais organizações a submissão de declarações ou, na ausência dessas, lavrar multa. Cass e Burrows salientam que, embora a lei exigisse dessas organizações uma declaração de gastos feitos para a campanha de candidato ou partido, ela não previa qualquer limite para o montante gasto (2000, p. 485).

Durante quase oitenta anos, a lei australiana permaneceu relativamente inalterada. As raras alterações feitas em 1946 e 1966, respectivamente, serviram para revisar valores defasados de limites de gastos.

A situação veio mudar em 1980 quando os legisladores australianos optaram por revogar a regulamentação do financiamento de campanha constante na lei do início do século. Com a decisão, foram removidos da lei todos os dispositivos que diziam respeito aos limites de gasto de campanha e que exigiam a prestação de contas. Segundo Cass e Burrows, a mudança, de breve duração, foi motivada pelo “temor de que o não-cumprimento massivo da legislação levasse a (um aumento nas) contestações dos resultados eleitorais” (2000, p. 491).

A revogação da regulamentação do financiamento de campanhas na Austrália durou apenas três anos. Em 1983, foram aprovadas emendas ao texto da lei que não apenas trouxeram de volta os dispositivos que regulamentavam as doações privadas feitas a candidatos e partidos e a prestação de contas de campanhas eleitorais, como estabeleceram um sistema de financiamento público de campanhas.

O modelo de financiamento público adotado pela Austrália em 1983 guarda semelhança com o sistema de subvenção pública da Alemanha, que teve origem em 1967. Assim como na Alemanha, o modelo australiano parte do princípio de que o beneficiário da subvenção pública para campanhas deve demonstrar ter apoio eleitoral. Como menciono em outro estudo, no caso Alemão, “a intenção do legislador era garantir que os partidos não ficassem dependentes demais do Estado” (RODRIGUES, 2021, p. 8).

O modelo adotado pela Austrália em 1983 previa que, para se qualificarem a receber o financiamento público, os beneficiários deveriam contabilizar pelo menos 4% dos votos nas eleições primárias.

As emendas à Lei Nacional Eleitoral de 1983 (Commonwealth Electoral Legislation Amendment Act) vieram consolidar o papel da Comissão Eleitoral Australiana como administradora de todo o sistema. Algumas poucas mudanças na legislação que aconteceram entre 1983 e 1991 não são consideradas significativas por analistas. Cass e Burrows, por exemplo, chamam esse intervalo de um período de “calibragem” (2000, p. 502).

Em 1992, emendas à lei estabeleceram a periodização da prestação de contas, que passaria a ser anual. Em 1995, novos dispositivos legais estenderiam as exigências de transparência e prestação de contas para “entidades associadas a partidos políticos” (CASS, BURROWS, 2000, p. 510). O objetivo era combater uma prática corrente à época, que consistia em criar entidades associadas aos partidos para burlar a prestação de contas. A lei também passou a exigir a prestação de contas sobre recursos dessas entidades oriundos de investimento que tenham sido repassados a partidos ou candidatos.

Desde os anos 1990, vários projetos de lei foram apresentados no Parlamento com o objetivo de alterar a legislação de financiamento de campanhas. Mas, segundo estudo da Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos, nenhum projeto conseguiu aprovação (WHITE, 2015).

3. A REGULAMENTAÇÃO DO FINANCIAMENTO PRIVADO

No nível federal, a regulamentação do financiamento eleitoral privado em vigor na Austrália é basicamente permissiva. Orr chega a afirmar que a observação mais relevante que se pode fazer sobre essa parte da legislação eleitoral australiana é que “não há restrições relativas ao montante nem quanto à fonte de doações privadas” (2003, p. 10).

Os dispositivos da lei que tratam do financiamento privado objetivam prover o sistema com um mínimo de transparência e prestação de contas. Para Orr, as exigências legais de transparência “buscam garantir a revelação pós-pleito de certos detalhes sobre doações (recebidas) e gastos feitos pelos candidatos e doadores” (2003, p. 10). O modelo exige a apresentação de uma declaração de gastos dos partidos devidamente

registrados assim como de entidades a eles associados. A declaração deve necessariamente conter os seguintes itens:

- valor total de doações recebidas;
- número total de doadores;
- lista com todas as doações individuais recebidas de valor acima do teto estabelecido (em 2019, o teto era de 14.000 dólares australianos);
- detalhes das doações (tais como data recebida, valor, nome e endereço do doador);
- gastos eleitorais (incluindo propaganda, impressão, mala direta, etc.).

A regulamentação do financiamento eleitoral privado na Austrália tem sido alvo de inúmeras críticas oriundas de analistas e de militantes de organizações não governamentais destinadas a monitorar o uso de dinheiro na política australiana. Griffith, Wood e Chen, por exemplo, reclamam que a transparência do sistema é deficiente. De acordo com eles,

“Metade dos recursos privados é mantida oculta da visão do público devido ao alto valor do teto acima do qual se deve declarar. Somente doações de mais de 14 mil dólares precisam entrar nos registros públicos e os partidos políticos não precisam agrupar doações múltiplas abaixo do teto oriundos de um mesmo doador – o que implica que grandes doadores podem simplesmente parcelar suas doações para esconder sua identidade” (2020).

Outro exemplo de falha no cumprimento das regras de transparência do sistema é descrito por Ellis, em um trabalho realizado para o Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral – IDEA em 2013. Eis o que ele relata:

“Os principais partidos na Austrália organizam-se tanto no nível federal como em cada um dos seis estados e dois territórios. O limite acima do qual doações individuais devem ser declaradas à autoridade eleitoral é agora de 12 mil dólares australianos – mas uma doação pode ser feita separadamente para cada organização de um partido. Assim, é possível doar mais de 100 mil dólares a um partido – o que representa muito dinheiro – sem ter que se declarar como doador. Os efeitos da regulamentação são, pois, limitados” (ELLIS, 2013).

Sem fundamentar seu argumento em um caso concreto, e empregando apenas hipóteses, Orr levanta a possibilidade de mais uma falha na lei. Segundo ele, apenas transações concluídas são obrigadas a serem reportadas. Por essa razão, “um partido poderia, em teoria, não depositar por alguns meses um cheque doado, deixando-o de fora da prestação de contas do ano fiscal. Um candidato poderia semelhantemente segurar um cheque por meses após o fechamento das urnas” (2003, p. 11). Tudo isso para burlar as exigências de transparência da lei relativas ao financiamento eleitoral privado.

Em seu conjunto, as críticas ao funcionamento da regulamentação do financiamento eleitoral privado na Austrália demonstram que os problemas com o modelo residem menos na legislação e muito mais em sua aplicação. Como bem enfatizou Ellis, “regulamentação bem concebida representa só metade da estória. Ela terá um uso limitado se as regras em vigor forem, no final de contas, apenas tigres de papel” (ELLIS, 2013).

É fato que, no país, proliferam relatos do descumprimento das regras. Tham afirma existir uma relutância da parte dos partidos em obedecer às normas de transparência, fornecendo voluntariamente todos os detalhes sobre doadores. Para ele, “parece existir uma cultura de descumprimento” (2006, p. 22). Como mencionado anteriormente, foi precisamente o descumprimento massivo das regras que estimulou os legisladores a revogarem a lei original do início do século. Por outro lado, há quem afirme que a própria autoridade de fiscalização eleitoral se comporta de forma indolente. Isso devido “a facilidade com a qual suas restrições são ignoradas ou burladas” (MCMENAMIN, 2015, p. 134).

Contudo, a responsabilidade pelas falhas na aplicação das restrições relativas ao financiamento eleitoral privado não deve recair exclusivamente sobre a autoridade eleitoral do país. Para alguns críticos do sistema em vigor, a lei simplesmente não prevê sanções adequadas. Orr considera que “as consequências pelo não cumprimento da lei estão distantes de serem draconianas, (até porque) as multas máximas aplicadas são muito baixas” (2003, p. 13). E, no que tange às consequências políticas, essas são praticamente inexistentes. Ao contrário do que acontece em diversos países, inclusive o Brasil, o não cumprimento dos dispositivos de transparência e prestação de contas da lei não invalida a eleição do infrator. No máximo, gera para o partido ou o candidato uma multa, avaliada por analistas, a exemplo de Orr, como simplesmente irrisória.

4. O MODELO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO

O modelo de financiamento público de campanhas eleitorais na Austrália foi estabelecido em 1983 como parte da Lei de Emendamento da Legislação Eleitoral Nacional de 1983 (Commonwealth Electoral Legislation Amendment Act). De acordo com a lei, partidos e candidatos que contabilizem mais de 4% dos votos nas primárias estão aptos a receber financiamento eleitoral público num valor indexado multiplicado pelo número de votos recebidos na eleição. Nas eleições de 2019, esse valor indexado foi de 2.756 dólares australianos (MULLER, 2019). O relatório explica, ainda, que em pleitos recentes, todos os candidatos e partidos com mais de 4% do voto tinham direito aos recursos públicos e os recebiam automaticamente a não ser que optassem por não receber. A lei foi alterada e, segundo Muller, a distribuição de financiamento público para as campanhas eleitorais passou a ter a seguinte formatação (MULLER, 2019):

- Partidos e candidatos que recebam pelo menos 4% dos votos agora recebem um pagamento automático e corrigível de 10 mil dólares australianos.
- Qualquer recurso público adicional além desse primeiro montante será limitado ao teto estabelecido em lei ou aos gastos eleitorais comprovados do partido ou candidato, o que venha a ser menor.
- Somente partidos políticos e candidatos registrados podem solicitar os recursos.
- A autoridade eleitoral do país tem a prerrogativa de recusar o desembolso de recursos públicos para qualquer despesa que não esteja previsto na lei como gasto eleitoral.

O relatório da biblioteca parlamentar registra que o sistema de financiamento público de campanhas na Austrália despendeu um total de 62,7 milhões de dólares australianos nas eleições de 2016 (MULLER, 2019).

O financiamento público de campanhas na Austrália foi o resultado de um projeto do Partido Trabalhista (Labor Party) quando este encabeçava o governo federal. O partido defendia o projeto com alguns argumentos básicos. Primeiro, as eleições deveriam ser decididas a partir da qualidade das políticas dos partidos e não de seus cofres.

Segundo, o financiamento público poderia reduzir a influência do poder econômico nas eleições, reduzindo, com isso, o potencial de corrupção.

Inicialmente, a reação dos partidos conservadores ao financiamento público de campanhas eleitorais foi de forte oposição. Entretanto, relata Young, quando assumiram o governo posteriormente não propuseram a revogação do instituto (2006, p. 38).

Em seus primórdios o sistema funcionava reembolsando os candidatos por gastos realizados durante a eleição que pudessem ser comprovados. Contudo, em 1995 a legislação foi alterada de forma que candidatos e partidos elegíveis pudessem receber a totalidade de seus direitos, não importando o quanto gastaram (YOUNG, 2006, p. 40).

Presentemente, os valores destinados a candidatos e partidos por intermédio do sistema de financiamento público de campanhas são corrigidos pela taxa de inflação a cada seis meses.

Para analistas e observadores das eleições australianas, o modelo de financiamento eleitoral público adotado pela Austrália está longe de ser perfeito. Esses analistas afirmam que, assim como vem acontecendo em outras democracias, o modelo australiano tende a tornar os partidos muito dependentes de recursos públicos e não necessariamente vem reduzindo a influência do dinheiro privado nas eleições. Para Young, o modelo está permeado de problemas:

“Por ser proporcional e retrospectivo, ele exacerba as desigualdades políticas colocando partidos novos e pequenos em desvantagem, embora não tanto quanto o financiamento privado. O dinheiro é disponibilizado sem qualquer obrigação por parte dos partidos de abdicarem o direito de receber doações privadas. Isso significa que a lei fracassa na tentativa de desmamar os partidos das tetas do empresariado e em controlar a elevação contínua dos gastos políticos. (...) Como resultado, o contribuinte australiano concede (...) milhões de dólares aos principais partidos políticos para que gastem numa eleição como um adendo aos muito milhões que recebem de doações privadas” (2006, p. 48).

5. A LEGISLAÇÃO SUBNACIONAL

A regulamentação do financiamento de campanhas produzida pelos estados e territórios da Austrália, em nível subnacional, tem desempenhado um papel preponderante no sistema de financiamento eleitoral australiano como um todo. A legislação estadual chega, em alguns casos, a ser mais restritiva do que a lei federal. Não sem motivo, tais restrições vigentes nos estados acabam servindo de estímulo para o debate

no Parlamento nacional, sobretudo acerca da necessidade de se reformar o sistema no nível federal.

Em várias ocasiões os estados assumiram a vanguarda aprovando dispositivos restritivos nas leis estaduais de financiamento de campanha que só seriam consagrados na legislação federal bem depois. McMEnamin afirma que “a era contemporânea da regulamentação do financiamento eleitoral australiano tem início com a introdução dos dispositivos de transparência em New South Wales em 1981” (2015, p. 132). De fato, somente em 1983, como mencionado, o então governo trabalhista conseguiu aprovar em lei federal dispositivos semelhantes.

Existe uma razão lógica por trás da proeminência da legislação estadual de financiamento de campanhas relativa à legislação federal. Segundo McMEnamin, “mais dinheiro é doado para os partidos nos estados de Victoria e New South Wales do que no nível federal” (2015, p. 129). Eis a explicação de McMEnamin para as distorções na distribuição de doações de campanha eleitoral entre os níveis estaduais e federal:

“É no estado de Victoria que se encontra a tradicional capital dos negócios, Melbourne. Em anos recentes, muitas empresas transfeririam suas sedes de Sydney para New South Wales. (...) Talvez, mais importante seja o fato de que os estados são responsáveis por duas das atividades econômicas mais politizadas no país: a incorporação imobiliária e os cassinos. (...) Se você for um incorporador imobiliário, o que os políticos federais podem fazer por você? Para eles, a regulamentação relevante tramita no nível estadual” (2015).

A ausência de harmonia entre as regras de financiamento privado de campanhas federal e dos estados cria uma situação peculiar na medida em que diferentes restrições coexistem no país e vigoram de acordo com o local do pleito. Muller assim exemplifica a situação:

“Um incorporador não pode doar para campanhas para qualquer nível de governo em Queensland, só pode doar para campanhas federais em New South Wales, e pode doar para campanhas federais e estaduais no máximo 4 mil dólares no estado de Victoria. Uma doação de 5 mil dólares é ilegal em Victoria se for para uma campanha estadual; deve ser declarada semanalmente em Queensland se for para campanhas federais e estaduais e não precisa sequer ser declarada na Tasmania” (2019).

A falta de integração e hierarquia entre as leis produzidas pela federação e pelos estados para regulamentar o financiamento privado de campanhas resulta numa espécie de descentralização desenfreada de regras. Por exemplo, é proibido partidos e

candidatos receberem “presentes” de fontes anônimas em cinco dos oito estados e territórios. Victoria é a única jurisdição a impor uma proibição de doação com base em valores. Segundo sua lei eleitoral de 2002, donos de cassino e companhias ligadas a esses cassinos estão proibidos de fazer doações políticas acima de 50 mil dólares para cada partido registrado no estado.

Cinco dos oito estados dispõem de arranjos institucionais próprios para a prestação de contas. Um dos estados sem um arranjo próprio, Victoria exige que os partidos em sua jurisdição obedeçam às regras federais relativas à prestação de contas. Dois estados, South Australia e Tasmania, não impõem qualquer obrigatoriedade de prestação de contas para candidatos e partidos em suas jurisdições (THAM, 2006, p. 11).

A aprovação de iniciativas estaduais de maior controle sobre o financiamento eleitoral do que a legislação federal vigente acaba produzindo um descompasso entre as esferas de jurisdição. Os exemplos citados por um relatório da Biblioteca do Parlamento da Austrália (MULLER, 2019) são convincentes, como pode ser constatado na lista transcrita abaixo:

- New South Wales, Queensland e South Australia são estados que, durante os pleitos, exigem a prestação de contas em tempo real enquanto a lei federal requer que a prestação de contas seja feita uma vez por ano e essa informação somente é tornada pública em fevereiro do ano seguinte à eleição.
- New South Wales e Queensland proíbem doações de alguns setores, tais como incorporadores imobiliários, e Victoria e New South Wales impõem um limite para doações, o que não acontece na lei federal.
- O valor acima do qual uma doação deve ser declarada é 13.800 dólares australianos para eleições federais. Em New South Wales, Victoria e Queensland o valor é de apenas 1.000 dólares (valor que permite a transparência da maior parte das doações, sobretudo doações de empresas).

Os estados e territórios também estiveram na vanguarda quando da adoção de sistemas de financiamento público de campanhas eleitorais. Segundo Young, New South Wales foi a primeira jurisdição australiana a adotar um sistema de financiamento eleitoral público, aprovando o instituto em 1981 (2006, p. 39). O governo federal somente veio estabelecer seu próprio modelo três anos depois, em 1984.

No âmbito dos estados e territórios, New South Wales foi seguido pelo Território da Capital da Austrália e pelo estado de Queensland, que aprovaram leis de financiamento público de campanhas eleitorais em 1992 e 1994, respectivamente. Victoria adotou seu sistema em 2002. Western Australia deu início ao seu modelo de financiamento eleitoral público em 2006 (MCMENAMIN, 2015, p. 133). Os demais estados e territórios permanecem sem qualquer sistema de financiamento público de campanhas eleitorais.

São pequenas as diferenças entre o modelo federal e os modelos de financiamento público estaduais e territoriais. Ao examinar as características do modelo mais antigo, de New South Wales, Orr sublinha as diferenças desse modelo estadual relativas ao modelo federal (2003, p. 8-9). Para ele, o modelo em New South Wales apresenta cinco diferenças marcantes:

1. Em New South Wales, os recursos públicos são divididos entre um Fundo Central e um Fundo Constituinte. Dois terços dos recursos são distribuídos a partidos registrados e o restante é distribuído diretamente para candidatos à Assembleia Legislativa;
2. Os partidos registrados para eleições estaduais em New South Wales podem requisitar pagamento parcial de seus recursos antes das eleições, como um adiantamento;
3. O limite mínimo de votos obtidos em primárias, de 4%, não se aplica a candidatos eleitos;
4. O estado de New South Wales criou uma parcela extra de recursos destinada a um Fundo de Educação Política. Esses recursos são disponibilizados anualmente a partidos registrados num valor equivalente ao custo de um selo postal para cada voto recebido na eleição anterior;

5. A lei estadual criou uma Autoridade de Financiamento Eleitoral, diferente da Agência Estadual de Eleições, para administrar o financiamento de campanhas e a prestação de contas no âmbito de New South Wales.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de financiamento de campanhas da Austrália é marcado, sobretudo, pela continuidade. Tendo legislado sobre o assunto precocemente, no início do século passado, o país pode contar com uma legislação pioneira e inovadora que levou quase oitenta anos para receber suas primeiras alterações. Mesmo após as emendas aprovadas nos anos 1980, a legislação em vigor mantém o espírito do texto original.

Uma segunda característica a salientar é a forte descentralização de regras acerca do financiamento eleitoral no país. A legislação federal de financiamento de campanhas coexiste e concorre com leis estaduais com objetivos idênticos. Não raro, as restrições encontradas nos estatutos subnacionais são mais severas do que as dispostas na legislação federal. Se, por um lado, a coexistência desses diplomas legais e a falta de uma hierarquia poderiam potencializar conflitos jurisdicionais, por outro lado, o sistema como um todo mostra-se atento às peculiaridades das diferentes regiões da Austrália.

Para Orr, trata-se de um sistema inspirado em dispositivos legais ingleses do século 19, cuja gênese reside no combate à “compra de votos”. Segundo Orr, essa não deveria ser a preocupação nos dias atuais. “Muito ao contrário, o problema real no século XX tem sido as empresas e os grupos de interesse comprando a influência junto aos políticos” (ORR, 2003, p. 6) e o acesso ao processo decisório no governo.

A despeito das regras de transparência e prestação de contas impostas ao financiamento privado e a existência de recursos públicos para contrabalançar a influência do poder econômico, analistas e observadores do sistema australiano criticam o peso do dinheiro nos resultados eleitorais no país.

Griffith, Wood e Chen afirmam ser evidente a correlação entre dinheiro e eleição: “o partido com o maior cofre tende a formar o governo” (2019). Por sua vez, os dados levantados pela pesquisa de Tham confirmam uma dependência dos principais partidos australianos em relação a recursos do setor privado. Mais de 80% do financiamento de suas atividades eleitorais são oriundos de grandes empresas (2006, p. 13).

Essa constatação pode ser vista como um indício de que os objetivos contemplados pelos legisladores australianos com a criação do financiamento público de campanhas não foram alcançados. Como os recursos públicos não chegam a constituir 20% do total de recursos mobilizados pelos principais partidos para participar de pleitos, o financiamento público pouco fez para reduzir a influência do poder econômico nos resultados das eleições. A correlação existente entre o volume de recursos disponíveis para candidatos e partidos e sucesso eleitoral faz com que partidos menores, com poucos doadores, não consigam melhorar seu desempenho eleitoral. Isto é, o sistema eleitoral australiano segue marcado pela desigualdade de condições e oportunidades para candidatos e partidos.

Há pelo menos duas décadas debate-se no país sobre uma reforma do sistema de financiamento de campanhas eleitorais. Os debates acontecem no Parlamento, nas universidades e na mídia. No Parlamento federal, são muitos os projetos em tramitação que buscam reformar o sistema. Resta saber se os principais partidos políticos australianos serão menos pragmáticos e mais idealistas, aprovando mudanças na legislação que tenham o potencial de colocar em risco sua capacidade de angariar recursos para custear campanhas eleitorais.

7. REFERÊNCIAS

CASS, Deborah, BURROWS, Sonia. 2000. Commonwealth regulation of campaign finance – public funding, disclosure and expenditure limits. *Sydney Law Review*, vol. 22, p. 477-526

ELLIS, Andrew. 2003. Australian political finance law in international perspective. Trabalho apresentado no 3º Workshop Bial da Rede de Pesquisa em Regulamentação Eleitoral. International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA. Brisbane, 31 de outubro.

GRIFFITH, Kate. WOOD, Danielle, CHEN, Tony. 2020. How big money influenced the 2019 federal election. *The Conversation*, 4 de fevereiro. Disponível em: <https://grattan.edu.au/news/how-big-money-influenced-the-2019-federal-election/>. Acesso em: 10/11/2020.

MCMENAMIN, Iain. 2015. Partisan interest and political finance reform in Australia. In: BOATRIGT, Robert G. *The deregulatory moment?: A comparative perspective on changing campaign finance laws*. Ann Arbor: University of Michigan Press, p. 126-151.

MULLER, Damon. 2019. Political finance. Briefing book nº 46. Biblioteca do Parlamento da Austrália. Disponível em:

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook46p/PoliticalFinance. Acesso em: 10/11/2020.

ORR, Graeme. 2003. The currency of democracy: campaign finance law in Australia. *University of New South Wales Law Journal*, vol. 26, n. 1, p. 1-31.

POP POLITICS AUS. 2019. Campaign finance in Australia: what are the issues and how they are perceived by citizens? Disponível em: <https://poppoliticsaus.wordpress.com/2019/05/09/campaign-finance-in-australia-citizen-perceptions-of-interest-group-influence/>. Acesso em: 10/11/2020.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. 2021. Financiamento de campanhas eleitorais na Alemanha. Estudo da Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, janeiro.

THAM, Joo-Cheong. 2006. Private funding of political parties. In: YOUNG, Sally, THAM, Joo-Cheng. *Political finance in Australia: A skewed and secret system*. Report n° 7, elaborado para a Auditoria Democrática da Austrália. Sydney: The Australian National University; School of Social Sciences, p. 8-35.

WHITE, Lisa J. 2015. Campaign finance: Australia. Law Library of Congress. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/australia.php>. Acesso em: 10/11/2020.

YOUNG, Sally. 2006. Public funding of political parties. In: YOUNG, Sally, THAM, Joo-Cheng. *Political finance in Australia: A skewed and secret system*. Report n° 7, elaborado para a Auditoria Democrática da Austrália. Sydney: The Australian National University; School of Social Sciences, p. 36-60.

2020-11489