



Partidos políticos e Corrupção

Fontes de financiamento dos partidos políticos em Portugal

Ano Lectivo 2008/2009

Trabalho da disciplina de Economia Portuguesa realizado por:

José Peixoto	(aluno FEP nº 980401267 ◊ Turma 4LEC03)
Luís Baptista	(aluno FEP nº 020401218 ◊ Turma 4LEC03)
Tiago Valente	(aluno FEP nº 030401159 ◊ Turma 4LEC03)

SUMÁRIO EXECUTIVO

O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais constitui uma forma de participação política de carácter restrito dado que envolve, por norma, grupos muito reduzidos de cidadãos e de instituições e abre muitas oportunidades à corrupção. Alguns autores salientam que a extensão do financiamento partidário ilícito em Portugal não é substancialmente diferente do resto da Europa, mas é mais tolerado e menos revelado. Desde o início da década de 90, foram levadas a cabo várias reformas legislativas para melhorar a transparência na vida pública, mas o inadequado controlo que se estabeleceu mostra que a classe política ainda não desenvolveu um esforço sério para combater este problema. Clarificando o conceito de financiamento informal, confrontando quantificações observadas para outros países e assumindo certas hipóteses procedemos à extrapolação para Portugal do montante de fundos informais utilizado no financiamento partidário e eleitoral, estimando-se que este será três a quatro vezes o valor do montante dos fundos declarados em cada eleição.

Índice

PARTE I

0. Introdução.....	6
1. Contextualização	
1.1 Fraude.....	9
1.2 Corrupção.....	10
1.3 Breve referência ao fenómeno em Portugal.....	13
1.4 Corrupção Política.....	13
1.4 Relação entre financiamento partidário e eleitoral e corrupção política.....	14
1.5 Financiamento informal.....	18

PARTE II - FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL

2.1 Reformas e Ciclos de Alterações Legislativas	
2.1.1 Período de 1974 a 1990.....	18
2.1.2 Período de 1993 a 1995.....	19
2.1.3 Período de 1995 a 1998.....	19
2.1.4 Período de 1998 a 2000.....	20
2.1.5 Período de 2000 a 2003.....	21
2.1.6 Lei Actual.....	21
2.1.7 Discussão pública.....	22
2.2 Financiamento	
2.2.1 Financiamento dos partidos políticos.....	23
2.2.2 Financiamento das campanhas eleitorais / referendárias.....	26
2.2.3 Características Específicas das principais campanhas eleitorais:	
2.2.3.1 Presidente da República.....	30
2.2.3.2 Assembleia da República.....	30
2.2.3.3 Autarquias Locais.....	31
2.3 Órgãos de fiscalização	
2.3.1 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	34

2.3.2 Entidade das Contas e dos Financiamentos Políticos (ECPF)	34
2.4 Nova perspectiva na prestação de contas de campanhas eleitorais.....	35
2.5 Evolução da Democracia e da Competição Política e Análise de Riscos	
2.5.1 DEMOCRACIA E COMPETIÇÃO POLÍTICA.....	39
2.5.2 PARTIDOS	40
2.5.3 EVOLUÇÃO DOS MEIOS E ACCÇÕES DE CAMPANHA.....	42
2.5.4 EVIDÊNCIAS DA NÃO CONTENÇÃO DE GASTOS.....	43
2.6 – Casos em Portugal.....	44
PARTE III - QUANTIFICAÇÃO	
3.1 METODOLOGIA.....	46
3.2 QUANTIFICAÇÕES INTERNACIONAIS:	
3.2.1 Transparency International.....	46
3.2.2 CRINIS.....	47
3.2.3 Poder Ciudadano.....	47
3.2.4 International IDEA.....	48
3.2.5 Países.....	49
3.3 FORMULAÇÃO DE HIPÓTESES.....	49
3.4 QUANTIFICAÇÃO PARA PORTUGAL.....	54
IV. CONCLUSÃO.....	56
V. BIBLIOGRAFIA.....	57
VI. ANEXOS	61

"Andar à procura de um rato que 'comeu o queijo há dez ou há cinco anos' pode ser uma perda de tempo"

Maria José Morgado

0. INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi realizado no âmbito da disciplina de Economia Portuguesa de forma a aplicar e complementar os conhecimentos adquiridos ao longo do semestre.

Através do tema: «**ECONOMIA «SOMBRA», FRAUDE E GLOBALIZAÇÃO**», restringimos o nosso estudo às relações entre partidos políticos e corrupção e mais especificamente à problemática que envolve o financiamento partidário e eleitoral, pelo que definimos o subtema do nosso trabalho a: «**PARTIDOS POLÍTICOS E CORRUPÇÃO – FONTES DE FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM PORTUGAL**».

A **Problemática** que nos propomos a estudar prende-se com a seguinte questão:

Qual o montante de fundos informais utilizado no financiamento partidário e eleitoral em Portugal?

Importância e actualidade do subtema

De tempos a tempos vêm a público questões sobre o financiamento de partidos e campanhas eleitorais. Sabemos que a relação entre dinheiro e política foi, é e continuará a ser complexa, e constitui uma questão fundamental para a qualidade e estabilidade da democracia. Os partidos políticos são importantes para a democracia (sem os quais ela não seria viável) e prestam um serviço público essencial: o de seleccionar, recrutar e formar candidatos para exercerem cargos públicos, mobilizar os eleitores, participar e depois candidatar-se a eleições e formar governos. Num modelo ideal, os partidos agregariam interesses, desenvolveriam alternativas de política e, em geral, constituiriam o principal elo entre a cidadania e o governo. O funcionamento dos partidos (organização profissionalizada, base de financiamento e sustentabilidade) tem um impacto directo na efectividade do resto do sistema político. Sem desconhecer a sua importância, durante os últimos anos, tanto nas democracias mais antigas como nas emergentes, surgiu um descontentamento quanto aos partidos e aos políticos, o que teve um impacto nas atitudes em relação à democracia no seu conjunto. Um dos principais motivos para que tal tenha ocorrido foi, sem dúvida, o que se entende como uma intromissão excessiva do dinheiro na

política. As preocupações centram-se nas pressões do sector empresarial, em doações associadas a dinheiro ilícito, na compra de votos e no crescimento incessante das campanhas nos meios de comunicação e desta forma a imagem pública dos partidos vê-se cada vez mais deteriorada pela mancha da corrupção. Com efeito, o funcionamento de uma democracia exige a existência de partidos políticos e estes, assim, como qualquer outra organização, necessitam gerar rendimentos para financiarem o seu dia-a-dia e para entrar e competir nas disputas eleitorais. A necessidade de garantir os recursos necessários para a organização da competição política é uma porta de entrada para a corrupção e o perigo do financiamento eleitoral reside em dois campos. O primeiro é a subversão do princípio da igualdade dos cidadãos, garantido pelo peso igual de cada voto na eleição. Podemos, neste campo, questionar até que ponto a possibilidade de pessoas ou empresas apoiarem financeiramente candidatos coloca em perigo este valor.

O segundo campo para questionar o apoio financeiro debate-se com a integridade futura do representante eleito. Na medida em que parte do financiamento das campanhas eleitorais provém de empresas com fortes interesses económicos, a pergunta é se a este apoio não vem ancorada uma expectativa de retribuição do apoio pelo candidato, caso venha a ser eleito. E nos casos em que um candidato depende financeiramente de poucas fontes de financiamento, esta dependência poder-se-á traduzir em actos ilícitos. O que está em perigo não é o princípio da igualdade na eleição, mas a integridade da representação. Na prática as grandes contribuições de empresas para campanhas eleitorais têm implicações tanto em desequilíbrios da competição eleitoral como também em riscos para a independência dos candidatos. O assunto é bastante actual porque os recursos financeiros direccionados.

para campanhas eleitorais aumentaram muito nas últimas décadas ao mesmo tempo que escândalos relacionados com o financiamento político põem em questão os modelos de financiamento em democracias consolidadas. Os Estados Unidos, a França, a Alemanha, a Itália e o Japão, entre outros, enfrentaram sérios escândalos políticos relacionados com financiamento de partidos e eleições. Normalmente a reacção aos escândalos dá-se questionando a própria legislação e são feitas reformas frequentes das respectivas normas. Podemos dizer que mesmo nas democracias consolidadas não há consenso nem sobre as normas nem sobre as práticas a serem seguidas no caso do financiamento político.

A discussão sobre este tema apesar de frequente, não é muito aprofundada. Destacam-se, sobre o tema, trabalhos notáveis de Sousa, Luís; Triães, João e de Martins, Manuel M. Um dos motivos pelo qual existem poucos trabalhos sobre o financiamento partidário e eleitoral é consequência da dificuldade de acesso a informações sobre as fontes de financiamento, a sua quantificação e a incerteza sobre a validade dos dados disponíveis. O acesso universal às prestações de contas debate-se com alguns problemas e as prestações de contas dos candidatos e partidos ainda suscitam diversas dúvidas ao Tribunal Constitucional e à Entidade de Contas e Financiamento Partidário e apesar da legislação exigente em relação a transparência sobre o financiamento das campanhas em Portugal muito ainda há para fazer neste campo.

PARTE I

CAPÍTULO 1 CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1. FRAUDE

Quando se fala em fraude, é comum em Portugal, limitar este conceito a fraude fiscal. Isto acontece muito por culpa da lei em vigor, uma vez que esta é a única utilizada pela lei portuguesa.

No entanto, fraude é muito mais do que fraude fiscal, é um problema do Estado e fiscal mas é, ao mesmo tempo, um problema das empresas, das instituições e da própria democracia. Envolve logro, intencionalidade, vantagens económicas ao defraudador e/ou danos económicos a terceiros e tem carácter ilegal, sendo que nem sempre esta última característica é utilizada para definir fraude como podemos ver mais detalhadamente em PIMENTA (2008).

Segundo a definição dada pelo Institute of Internal Auditors, fraude é:
“Qualquer acto ilegal caracterizado por um engano intencional, ocultação ou violação da confiança. Estes actos não dependem da utilização de ameaças de violência ou da força física. As fraudes são perpetradas por indivíduos e por organizações para obter dinheiro, bens ou serviços; para evitar pagamentos ou perda de serviços; ou para obter vantagens pessoais ou de negócio” (in MOREIRA, 2008: 55)¹.

A fraude, uma vez que envolve vantagens ou danos materiais, directos ou indirectos, imediatos ou mediatos tem uma vertente económica, embora existam fraudes, que não estando ligadas à actividade económica, não são consideradas económicas. A fraude económica pode-se dividir em fraude ocupacional e fraude organizacional. Segundo a Associação de Especialistas em Exames de Fraudes (ACFE), a fraude ocupacional caracteriza-se pelo uso do cargo para enriquecimento por meio da má utilização dos activos ou recursos da organização. O conceito engloba actos que incluem desde levar material para casa até a participação em esquemas de *maquilhagem* do balanço da empresa. Os esquemas de fraudes ocupacionais envolvem quatro elementos comuns: clandestinidade; violação das responsabilidades fiduciárias das organizações vítimas; exploração com o

¹ Citado em “Esboço de Quantificação da Fraude”, Carlos Pimenta

propósito de obter benefício financeiro directa ou indirectamente; e a perda de bens, rendimentos ou reservas da organização. A fraude organizacional é a fraude cometida “por funcionários de uma organização no interesse desta” (SANTOS, 2001:76)²

1.2. CORRUPÇÃO

Corrupção é uma das formas de fraude ocupacional, sendo de enorme dificuldade a sua definição e contabilização. A sua ambiguidade e amplitude é de tal modo elevada que a Convenção das Nações Unidas optou por não a definir.

Contudo alguns autores e entidades públicas definiram o conceito em diferentes moldes conforme citações abaixo.

Segundo Luís De Sousa e João Triães (2007), corrupção é uma prática ou comportamento desviante que implica uma violação de padrões legais/penais e/ou de normas não-codificadas vigentes e largamente aceites, num determinado contexto social e temporal, e que definem o exercício de um determinado cargo ou função, da qual resulta uma contrapartida ou benefício impróprio e meditado, imediato ou prolongado, real ou simbólico, pecuniário ou não-pecuniário, para as partes contratantes e/ou para terceiros³.

Para o Ministério da Justiça Português a corrupção ocorre sempre que há um comportamento, verificado ou prometido, ou a ausência deste, que, numa dada circunstância, constitui um crime. A prática de um qualquer acto ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma qualquer compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiros, constitui uma situação de corrupção.⁴

A Transparency International (TI), uma organização não-governamental internacional que lidera a luta contra a corrupção, definiu corrupção como sendo “o uso de um cargo público para ganhos privados”. Esta mesma definição é adoptada pelo Banco Mundial. A TI, mais tarde, expandiu a definição para incluir ‘the use of entrusted power for private gain’. Ambas envolvem actos individuais e crimes económicos, mas não englobam abusos de poder que não impliquem dinheiro e não fazem referência ao sector privado nem

² idem

³ In Observatório de Ética na Vida Pública – Fórum Pesquisas 2007

⁴ In Ministério da Justiça (2007), pp. 11

a Organizações Não Governamentais. Dado o carácter demasiado vago destas definições, elas podem incluir várias práticas, tais como suborno, clientelismo (pode-se definir clientelismo como as relações sociais de intercâmbio de recursos que geram uma relação de dependência entre um patrono que oferece protecção, sustento material e informação e um cliente que oferece lealdade, confiança e votos) (Jablonski, 2004)⁵ ou nepotismo (posição de relevo no campo honorífico ou administrativo, dado por alguns papas a pessoas da própria família; favoritismo de certos governantes aos seus parentes e familiares. Nepõte(sobrinho+ismo)⁶).

Outra definição relevante estabelece a corrupção como uma transacção entre os actores dos sectores público e privado, em que os bens colectivos são ilegitimamente convertidos em ganhos privados (Heidenheimer et al, 1989:6, citado por Andvig et al, 2000). Este ponto é realçado por Rose-Ackerman, que diz que a corrupção existe na interligação entre os sectores público e privado (Rose-Ackerman, 1999).

A clássica definição de Colin Nye estabelece a corrupção como “um comportamento desviante dos deveres formais de um papel público (eleito ou nomeado) motivado por ganhos privados (pessoais, familiares, etc.) de riqueza ou status” (Nye 1967:416, citado por Andvig et al, 2000). O conceito de corrupção de Nye é, como se vê, um conceito centrado na função pública. Outro autor, Heywood refere que o facto de o conceito se concentrar apenas na esfera pública permite que apenas cubra as práticas de corrupção que ocorrem dentro dessa esfera ou na interligação entre a esfera pública e a privada; o que faz com que outras práticas que ocorram dentro da esfera privada fiquem de fora, como por exemplo a corrupção financeira (Heywood, 1997, in Williams, 2000, pp. 417:35)⁷.

⁵ Citado em APONTAMENTOS DE ANTROPOLOGIA CULTURAL 2006-2007-
Prof. Dr. Xerardo Pereira

⁶ Dicionário Porto Editora – 6ª edição

⁷ citado em <http://www.integridadepublica.org.mz/index.asp?sub=topic&url=whatis>

Klitgaard (1998)⁸ é outro dos autores que considera a corrupção como uma forma de mau uso do cargo público para benefícios privados ou para fins não oficiais. Ele desenvolveu uma fórmula através da qual se pode definir a corrupção. A fórmula é a seguinte:

$$C=M+D-A$$

Onde:

C= Corrupção; M=Monopólio; D=Discrecionariiedade*; A =Accountability

Para Klitgaard, seja tratando-se de uma actividade pública ou privada, seja de uma actividade não lucrativa, aconteça em Bamako ou em Washington, podem-se encontrar práticas de corrupção quando uma organização ou uma pessoa tem o monopólio de poder sobre um bem ou determinados serviços, tem a discrecionariiedade de decidir quem vai recebê-lo e em que quantidades, mas não pesa sobre ela nenhuma regra ou prática de *accountability*, ou seja, essa organização ou pessoa não tem a obrigação de prestar contas. O autor refere ainda que, num contexto semelhante, há mais espaço para a ocorrência de práticas de corrupção, as quais só podem ser controladas se o monopólio for reduzido, a discrecionariiedade clarificada e a transparência aumentada, a par de um aumento dos desincentivos (custos) formais/legais. Tal como o conceito clássico de Nye, o conceito proposto por Klitgaard é também demasiado legalista, não acompanhando os valores e os comportamentos sociais.

* Umás vezes diz-se que a lei vincula totalmente a Administração. A Administração não tem qualquer margem dentro da qual possa exercer uma liberdade de decisão. O acto administrativo é um acto vinculado. Outras vezes, a lei praticamente nada diz, nada regula, e deixa uma grande margem de liberdade de decisão à Administração Pública. E é a Administração Pública que tem de decidir, ela própria, segundo os critérios que em cada caso entender mais adequados à prossecução do interesse público. Tem-se portanto, num caso actos vinculados, no outro caso actos discrecionários. Vinculação e discrecionariiedade são assim, as duas formas típicas pelas quais a lei pode modelar a actividade da Administração Pública

⁸ KLITGAARD, Robert. International cooperation against corruption. Finance & Development; vol. 35, 1 pg 3-6. Mar 1998; 35, 1.

1.3 BREVE REFERÊNCIA AO FENÓMENO EM PORTUGAL

“Quando um professor de uma universidade do sul de Itália (Roberto Dell'Anno) se aplica a investigar a corrupção em Portugal, podemos estar certos de que o problema atingiu dimensões consideráveis. As consequências da corrupção generalizada são conhecidas: é socialmente injusta, reduz a produtividade do sector público e cria distorções na economia privada, levando a más afectações de recursos e reduções no investimento. Tudo se traduz num crescimento económico mais baixo. Os efeitos são tão graves que o Banco Mundial declarou a corrupção como o maior obstáculo ao desenvolvimento económico e social”⁹

“No nosso caso, entre todos os problemas (a prestação de contas das organizações políticas; a participação da sociedade civil; a força de monopólios no sector privado; a fragilidade do poder das instituições), o financiamento dos partidos será a raiz mais nociva deste submundo.”¹⁰

O tema do financiamento de partidos e de campanhas adquiriu uma importância cada vez maior porque costuma ser associado a escândalos de corrupção política e tráfico de influências. Embora o financiamento dos partidos não seja uma actividade corrupta per se, a história mostra que, como foi referido, esta actividade está vinculada frequentemente à corrupção política.

1.4 CORRUPÇÃO POLÍTICA

Pela definição de Christine Lanfried, citada por Navas (1998, p.481)¹¹ a corrupção política é entendida como o “... mau uso e abuso de poder, de origem pública ou privada, para fins partidários ou pessoais, através da violação de normas de direito”. No mesmo sentido, a Transparency International, no seu relatório global de corrupção 2004, define Corrupção Política como o “abuso por parte dos líderes políticos para seu próprio benefício do poder que se lhes confiou”.

⁹ Luís Aguiar-Conraria, in Jornal «Público»

¹⁰ Sérgio Figueiredo, in Contos de Colarinho Branco, 2005

¹¹ In Zovatto, 2005

A corrupção política pode manifestar-se de diversas formas que vão desde a compra de votos e do uso de fundos ilegais, até à venda de nomeações e o abuso de recursos do Estado.

No contexto específico dos donativos aos partidos políticos (financiamento de campanhas), Thomas Burke¹² argumenta que existem três diferentes padrões de corrupção, que têm de ser compartimentadas: o “quid pro quo”, a “influência monetária” e a “distorção”.

* “quid pro quo” - existe corrupção quando os funcionários públicos aceitam dinheiro de financiadores em troca de uma acção. Essencialmente existe um conluio, num negócio explícito, em que ambos os lados têm conhecimento que uma troca está a ser feita. (exemplos: subornos, compra de votos, adjudicação de contratos)

*“influência monetária” - caracterização de corrupção mais ampla. Mesmo que não haja um acordo explícito entre financiador e financiado, este padrão define corrupção como sendo quando os representantes eleitos agem face aos seus deveres políticos com recompensas monetárias em mente. Neste padrão estão não só os acordos “quid pro quo”, mas também a presença de uma excessiva influência nos julgamentos feitos pelo funcionário público. (exemplo: donativos ilegais)

*“distorção” - A corrupção acontece quando os representantes eleitos em vez de agirem no interesse daqueles que representam ou naquilo que acreditam ser o melhor interesse público, adoptam posições políticas baseadas nos interesses dos seus maiores financiadores.

1.5 A RELAÇÃO ENTRE FINANCIAMENTO E CORRUPÇÃO POLÍTICA

Embora em princípio não se deva estabelecer uma relação directa entre o financiamento e a corrupção política, o certo é que o financiamento se converteu, em muitas ocasiões, em fonte de corrupção, tanto em países em vias de desenvolvimento como em países desenvolvidos (ZOVATTO, 2005, p.19)

¹² Thomas F. Burke, “The Concept Of Corruption In Campaign Finance Law”, Constitutional Commentary, Vol. 14, Spring 1997, p. 131

Podem ser identificadas diversas manifestações vinculadas à relação existente entre financiamento e corrupção política: a recepção de contribuições que infringem as regulamentações existentes; o uso para fins partidários ou eleitorais de dinheiro derivado de actividades corruptas; o uso indevido de recursos do Estado com fins político-partidários ou proselitismo, inclusive o desvio de serviços e tempo dos funcionários públicos; suborno antecipado: a aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos; suborno: pagamentos a funcionários por parte de fornecedores do Estado em retribuição por favores recebidos; a aceitação de contribuições de fontes questionáveis; participação e favorecimento de negócios ilícitos (lixos tóxicos, armas, jogo, prostituição etc.); utilização de dinheiro com fins proibidos, como por exemplo a "compra de votos". (para análise mais detalhada, ver Zovatto (2003, p.41))

Ao vermos o financiamento dos partidos e das campanhas associado à corrupção verificamos que a contribuição do fortalecimento da institucionalidade democrática é cada vez menor, podendo até, produzir efeitos contrários, agravando a crise de credibilidade e confiança nas instituições políticas e colocando a própria política sob suspeita.

A suspeita não resulta apenas de escândalos de corrupção revelados e comprovados, mas também da aparência de corrupção que deriva das imputações que fazem entre si os partidos e candidatos sobre a origem duvidosa e a gestão indevida de seus fundos.

Os efeitos negativos para o sistema democrático da corrupção política foram apontados por Jorge Malem, segundo o qual:

- 1) a corrupção assola a regra da maioria que é própria da democracia;
- 2) corrói os fundamentos da moderna teoria da representação que está na base do ideal democrático;
- 3) afecta o princípio de publicidade e de transparência;
- 4) empobrece a qualidade da democracia ao retirar da agenda pública todas aquelas questões que constituem a contraprestação corrupta correspondente à recepção por parte dos partidos de fundos irregulares;

5) provoca uma série de ilícitos em cascata, isto é, os dirigentes políticos, para dissimular os fundos obtidos irregularmente, vêem-se numa situação em que espelha uma espécie de lei de Gresham, isto é, em que são obrigados a realizar acções incorrectas ou indevidas para evitar acções ou consequências ainda piores, com a deterioração que isso implica para a sociedade (MALEM, 2003, p. 491-494).

Devemos salientar que este problema é um fenómeno de carácter global que afecta todo o tipo de países. Esta questão não se resume apenas a países em vias de desenvolvimento ou a democracias emergentes e/ou frágeis. O problema do financiamento partidário e eleitoral afecta também democracias consolidadas, como os Estados Unidos e alguns países de Europa ocidental, além de numerosos países asiáticos. Desse modo, a polémica que afectou o presidente Clinton sobre as fontes externas de financiamento, os escândalos na França respeitantes a empregos fictícios, os fundos secretos da CDU manuseados pelo chanceler Helmut Kohl, assim como as dificuldades enfrentadas por Tony Blair, que o obrigaram a aceitar a renúncia de um de seus ministros e a criar a comissão presidida por lorde Neill, com o objectivo de reformar o sistema de financiamento, são apenas alguns exemplos que demonstram que mesmo dentro das democracias mais consolidadas, a relação entre o dinheiro e a política é uma questão complexa.

A extensão do financiamento partidário ilícito em Portugal não é substancialmente diferente do resto da Europa, mas é mais tolerado e menos revelado. O único caso comprovado em tribunal relacionava o PSD e a empresa de Construção SOMAGE, SA. ...

Resumindo, embora, em princípio, não se deva estabelecer uma relação directa entre o financiamento e a corrupção política, pode dizer-se que o financiamento se converteu, em muitas ocasiões, em fonte de corrupção, tanto em países subdesenvolvidos como nos desenvolvidos.

1.6 FINANCIAMENTO INFORMAL

Pelas palavras de Triães, João¹³ podemos definir **financiamento informal** como sendo “todos os meios, recursos e usufrutos que os partidos, candidaturas (também podem ser movimentos de cidadãos ou individuais, caso do candidato a Presidente da República) beneficiam e que não são assumidos pelos mesmos. Estas informalidades podem ser vistas segundo duas matrizes, segundo a Lei ou segundo as convenções internacionais (sendo que a primeira neste caso é menos exigente do que algumas das segundas, atentar por exemplo no conceito de despesa de campanha da Lei portuguesa e o conceito de despesa definido pela Transparência Internacional - www.transparency.org. O primeiro diz que uma despesa de campanha tem que ser feita pela candidatura, ao passo que no segundo basta beneficiarem a candidatura.”

“Quando se fala de financiamento informal não se fala apenas de dinheiro, fala-se de toda uma série de meios e recursos de que os partidos e candidaturas beneficiam e que não são devidamente contabilizados e assumidos.”

¹³ Em entrevista concedida via correio electrónico ao nosso grupo

PARTE II - FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL

2.1 REFORMAS E CICLOS DE ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Desde 1974, após a revolução de Abril, que foi dado aos partidos portugueses o seu reconhecimento legal, com entrada em vigor do decreto-lei 595/74, de 7 de Novembro (Lei dos Partidos Políticos). Desde então foram surgindo vários ciclos de debate e alterações legislativas, no que respeita ao financiamento político, de modo a torná-lo mais transparente e a credibilizar a actividade dos partidos, e consequentemente, a credibilizar a própria democracia. É sobre estas mudanças que a informação que se segue diz respeito, e sobre as quais vamos avaliar o impacto que trouxeram ao nível do financiamento partidário.

2.1.1 Período de 1974 a 1990

Até aos anos 90, o financiamento partidário não era uma prioridade para os legisladores, nem surgia como um assunto importante para o eleitorado no que respeita às percepções sobre o papel que os partidos deveriam desempenhar em democracia.

A pouca legislação existente coadjuvada à falta de pressão para que esta fosse modificada, permitiu que não existisse controlo sobre o financiamento partidário. E se tal era expectável numa fase inicial da vida partidária, nos primeiros anos após o 25 de Abril, já não seria justificável que tal situação se mantivesse durante quase duas décadas, em que apesar de existirem certas mudanças na legislação, o núcleo principal das estipulações feitas ao financiamento partidário pelas leis de 1974 e 1979 se mantivesse intacto.

O cumprimento da legislação era quase que baseado na “boa vontade” dos partidos, pois existia uma falta de procedimentos de auditoria e de coacção credíveis, e permitia situações que desacreditavam a legitimidade das actividades partidárias, como o abuso dos recursos do Estado, existência de ‘sacos azuis’ e as suspeitas nos excessos de financiamento privado, se não proviriam de fundos internacionais. Neste período, os partidos conviveram, sem grandes preocupações, com um quadro legal que consideravam desajustado e irrealista mas que servia os propósitos de cada um.

É então que surge, a partir de 1990, sob o lema da equidade, transparência e responsabilidade da actividade partidária, o debate que levou à criação da Lei 72/93 de 30 de Novembro.

2.1.2 Período de 1993 a 1995

A criação desta lei foi a primeira tentativa de regular o financiamento partidário e das campanhas eleitorais. Foi introduzido um sistema de financiamento político misto, legalizando os donativos de pessoas colectivas privadas, e que atribuía subvenções públicas aos partidos. Os partidos também passaram a gozar de benefícios fiscais.

Outro ponto inerente da lei foi a obrigação partidos em terem contas próprias e de as publicarem, assim como as deveriam manter acessíveis ao organismo fiscalizador, o Tribunal Constitucional. No respeitante às auditorias, estas eram feitas através de meios internos pelos partidos, sem grandes cuidados de transparência. O sistema de coacção era limitado, pois apenas se baseava em penalizações financeiras, deixando a questão no ar de que os custos de desrespeitar a lei não compensariam os seus benefícios.

Esta lei, na prática apenas abriu caminho para futuras reformas, e tendo sido testada em apenas dois actos eleitorais, já tinha sido contestado o facto de poderem despontar relações ilícitas entre os partidos e certo tipo de financiamento de pessoas colectivas, assim como o facto de não existir enquadramento entre os limites de financiamento em vigor e a capacidade financeira dos partidos. E em novo debate surge a Lei 27/95 de 18 de Agosto.

2.1.3 Período de 1995 a 1998

Esta lei (Lei 17/95) não introduziu alterações substanciais ao regime anterior, ainda que exigisse a discriminação dos donativos concedidos por pessoas colectivas e do património imobiliário dos partidos bem como a respectiva publicação em Diário da República.

Tais mudanças foram escassas, pois não vieram resolver os principais problemas da lei anterior, como era, por exemplo, o caso de as empresas continuarem a escapar a qualquer forma de sanção, e o deficiente sistema de auditoria sobre os partidos, que tornava

quase impossível detectar transferências financeiras dentro dos partidos, assim como dos partidos para os candidatos durante as eleições. Os partidos continuavam a mentir sobre as suas fontes e quantidades de financiamento. Numa clara reacção às considerações do Tribunal Constitucional acerca da apreciação da regularidade e legalidade das contas dos partidos, relativas ao exercício de 1994, todos os documentos defendiam a introdução de melhorias nos mecanismos de fiscalização de contas partidárias. Ora se os partidos não se sujeitassem às regras da contabilidade pública, não seria possível verificar, na prática, a regularidade da expressão contabilística das receitas partidárias e aferir da sua legalidade.

Estas suspeições vieram novamente relançar a polémica sobre a falta de fiscalização e transparência dos financiamentos partidários e das campanhas eleitorais, o que levou à aprovação de uma nova lei, a Lei 56/98 de 18 de Agosto.

2.1.4 Período de 1998 a 2000

Das novas mudanças introduzidas, destacou-se a inclusão de um regime contabilístico mais exigente do ponto de vista do cumprimento dos princípios estabelecidos no POC. A nova lei passou também a requerer a apresentação das contas das estruturas descentralizadas ou autónomas dos partidos, como também alargou a atribuição das subvenções públicas a partidos sem representação parlamentar, desde que obtivessem um número de votos superior a 50.000. Também é de ressaltar o facto de nas campanhas eleitorais, os partidos serem obrigados a abrir uma conta própria para o tratamento das receitas e despesas.

Mas apenas três meses após a entrada da lei em vigor, voltou a surgir uma nova controvérsia, originada por comentários provenientes de um político respeitado, relacionada com o financiamento de pessoas colectivas. Ora, se outrora a sua validade reunia opiniões diferentes dos partidos (uns optavam por um financiamento misto, outros pela interdição deste tipo de financiamentos), nesta conjuntura já era considerada uma opção não-válida para o panorama do financiamento partidário, o que veio a gerar mais uma reforma na regulação do financiamento partidário e das campanhas eleitorais.

2.1.5 Período de 2000 a 2003

Assim, foi criada a Lei 23/2000, de 23 de Agosto, que consignava essa tão badalada proibição sobre o financiamento proveniente de empresas, e que também veio a manter a tendência de diminuição dos limites de despesas das campanhas eleitorais. Como contrabalanço destas inibições, foram aumentadas as subvenções estatais para valores muito superiores (de 2.500 SMN passou para 10.000 SMN), esperando deste modo livrar os partidos das suspeitas de ligações financeiras quid pro quo.

Mas se este assunto parecia um caso resolvido, a verdade é que a proibição dos donativos de pessoas colectivas alcançada em 2000, não serviu como o ‘remédio necessário’, pois ainda era possível esconder donativos ilegais deste tipo. A legislação não impunha penalidades sobre empresas ou empresários que contornavam a lei e decidiam financiar os candidatos directamente.

Outro dos problemas residia no facto de co-existirem duas entidades que avaliavam o financiamento político. O Tribunal Constitucional fiscalizava o financiamento dos partidos e a CNE fiscalizava o financiamento das campanhas eleitorais.

É então em 2003, que com mais uma reforma é lançada uma nova lei dos partidos políticos (Lei Orgânica 2/2003 de 22 de Agosto), estipulando requisitos legais mais exigentes para os partidos, assim como permitindo um maior controlo interno por parte do Tribunal Constitucional. Também foi introduzida com esta reforma uma nova lei do financiamento político (Lei 19/2003 de 20 de Junho) que só entrou em vigor em 2005, à excepção do seu art 8º que revogou o nº 2 do art 4º da Lei 56/98, proibindo-se de imediato a atribuição e obtenção de donativos anónimos de pessoas singulares.

2.1.6 Lei Actual

Com a actual lei foram efectuadas algumas mudanças de relevo, de onde se destacam a mudança do co-controlo das contas partidárias e eleitorais por parte de duas instituições, para a monitorização destas mesmas contas por uma única instituição de controlo, a ECFP (Entidade das Contas e Financiamentos Políticos) e a adopção de sanções penais em certas infracções. Também ocorreu a proibição de donativos individuais

anónimos, uma nova duplicação das subvenções estatais e aumento do valor dos votos e, contrariamente à tendência das últimas mudanças legais, foram alargados os limites das despesas eleitorais, e logo para mais do dobro (60 SMN).

Apesar de as novas leis virem sempre cobrir certas lacunas da legislação anterior, sobram sempre aspectos que promovem a desconfiança no que ao financiamento diz respeito, e esta lei não é exceção. As oportunidades de corrupção surgem então: na falta de provisões legislativas relacionadas com os candidatos; na não correspondência entre a adopção de sanções penais com um maior nível de coacção, que não passa apenas de uma penalização maior (pois se noutro tipo de penalizações mais simples as entidades de controlo não as têm conseguido fazer valer, o que levará a pensar que em casos mais gravosos tal irá acontecer?); na atitude conservadora de não-interferência e não intervenção dos magistrados, que depois permite que hajam casos de autarcas se tornarem candidatos válidos a cargos políticos, quando ainda detêm os seus actuais poderes e exercem controlo sobre recursos governamentais locais.

2.1.7 Discussão pública

Curiosamente, durante a elaboração do presente trabalho, o tema do financiamento partidário voltou às páginas dos jornais por diversas razões. A primeira das quais deu-se devido a um “suposto” lapso no artigo sobre o financiamento presente na a proposta de Orçamento de Estado para 2009 que possibilitaria a entrega de donativos em dinheiro vivo aos partidos políticos. Debatem-se agora propostas de alteração para reporem a obrigatoriedade da entrega de donativos aos partidos por cheque ou transferência bancária.

Por outro lado, o presidente da Entidade das Contas dos Partidos proferiu declarações, em 29 de Outubro, em que admitiu não ter capacidade para controlar a corrupção e criticou a articulação entre os vários intervenientes (Polícia Judiciária, Ministério Público, Inspecção Geral de Finanças). Em resposta às críticas de Miguel Fernandes, o porta-voz do Partido Socialista (PS) pediu “maior eficácia, menos queixas e mais trabalho”. A 18 de Novembro, Miguel Fernandes demitiu-se alegando divergências sobre o papel do organismo que liderava.

Uma terceira razão que trouxe o tema a público prendeu-se com as negociações entre os grupos parlamentares do PS e do PSD que, praticamente, chegaram a acordo sobre as alterações a efectuar na lei do financiamento dos partidos. As quatro grandes alterações dizem respeito às contas das campanhas internas dos partidos que serão fiscalizadas pela Entidade das Contas, mas não terão limites de gastos; por outro lado, as eleições autárquicas isoladas (como aconteceu depois da saída de Carmona Rodrigues em Lisboa) vão ter uma subvenção estatal e, por último, a segunda volta das presidenciais terá, também, um apoio do Estado semelhante ao da primeira volta. O único ponto que está por definir prende-se com a festa do Avante! porque as receitas deste evento superam o limite máximo imposto por lei (1500 Salários Mínimos Nacionais (SMN) de 374,70 euros). As negociações entre o PS e o PSD foram alvo de críticas por parte do CDS-PP, na pessoa de João Almeida, pois este considera-as erradas argumentando que não se deve negociar uma lei deste tipo um ano antes das eleições e, também, porque os outros partidos ficaram completamente à margem.

2.2 FINANCIAMENTO

2.2.1 Financiamento dos partidos políticos

O financiamento dos partidos políticos é definido como o conjunto dos recursos económico-financeiros de que os partidos políticos dispõem para a prossecução dos seus objectivos.

Constituem receitas próprias dos partidos:

- a) As quotas e outras contribuições dos seus filiados;
- b) As contribuições de representantes eleitos pelo partido;
- c) O produto de actividades de angariação de fundos desenvolvidas pelo partido;
- d) Os rendimentos provenientes do património do partido;
- e) O produto de empréstimos;
- f) O produto de heranças ou legados.
- g) Os donativos de pessoas singulares.

As **receitas de angariação de fundos** não podem exceder anualmente, por partido, 1.500 salários mínimos mensais nacionais (s.m.n.) e são obrigatoriamente registadas nas listas anexas à contabilidade do partido.

Os **donativos de pessoas singulares** estão sujeitos ao limite máximo anual de 25 s.m.n. por doador, sendo obrigatoriamente titulados por cheque ou transferência bancária. Os donativos são obrigatoriamente depositados em contas bancárias destinadas a esse efeito, nas quais só podem ser efectuados depósitos que provenham dessa origem. São expressamente proibidos os donativos anónimos e os donativos ou empréstimos de natureza pecuniária ou em espécie provenientes de pessoas colectivas, nacionais ou estrangeiras.

São meios de **financiamento público** dos partidos, as subvenções para financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais e outras legalmente previstas (como, por exemplo, as isenções fiscais).

A **ajuda financeira concedida pelo Estado** consiste fundamentalmente numa subvenção anual a atribuir a cada partido que tenha concorrido a acto eleitoral, ainda que em coligação, e tenha obtido representação parlamentar e, ainda, aos partidos que, tendo concorrido à eleição para a Assembleia da República (AR) e não tendo conseguido representação parlamentar, obtenham um número de votos superior a 50.000. A subvenção, paga em duodécimos por conta das dotações especiais para esse efeito inscritas no orçamento da AR, traduz-se numa quantia em dinheiro equivalente à fracção 1/135 do salário mínimo nacional mensal por cada voto obtido na mais recente eleição dos deputados à AR. No caso de coligação eleitoral, a subvenção devida a cada um dos partidos que a compõem é a que corresponde à da coligação distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido, salvo disposição expressa em sentido distinto constante de acordo da coligação. A concessão efectiva de tal subvenção estatal está dependente de requerimento a dirigir pelo partido interessado ao Presidente da AR.

Os **partidos não estão sujeitos a IRC e beneficiam ainda de isenção de diversos impostos**, como, por exemplo, o imposto do selo e o imposto sobre sucessões e doações e

isenção de taxas e custas judiciais. Estes benefícios podem, todavia, ser suspensos se o partido se abster de concorrer às eleições gerais, se as listas de candidatos por ele apresentadas nessas eleições obtiverem um número de votos inferior a 50.000, excepto se tiver conseguido representação parlamentar, e se o partido não cumprir a obrigação de apresentação de contas.

O **pagamento de qualquer despesa** é obrigatoriamente efectuado por meio de cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e a entidade destinatária do pagamento, à excepção dos pagamentos de valor inferior a 1 s.m.n. e desde que, no período de 1 ano, não ultrapassem 2% da subvenção estatal anual.

Os partidos políticos estão obrigados a **comunicar à entidade fiscalizadora as acções de propaganda política que realizem**, bem como os meios nelas utilizados, desde que envolvam um custo superior a 1 s.m.n. Tais dados irão constar de uma base informatizada, cuja elaboração está a cargo da entidade fiscalizadora.

Os partidos políticos **são obrigados a possuir contabilidade organizada**, com os requisitos fixados na lei, assim como os respectivos estatutos devem prever órgãos e sistemas de fiscalização e controlo interno da respectiva actividade económico-financeira que assegurem o cumprimento da lei.

As **receitas e despesas dos partidos políticos são obrigatoriamente discriminadas em contas anuais** a enviar, até ao fim do mês de Maio do ano seguinte, ao Tribunal Constitucional, que se pronuncia sobre a respectiva regularidade e legalidade, no prazo máximo de 6 meses (interrompendo-se, no caso de serem requeridos esclarecimentos aos partidos políticos).

Os acórdãos proferidos pelo TC sobre as contas dos partidos políticos, bem como as respectivas contas, com a discriminação das receitas e despesas, são publicados na 2ª série do DR e disponibilizados no sítio oficial do TC na Internet.

Há **dois tipos de despesas partidárias**: as institucionais e as eleitorais. As

primeiras são as despesas administrativas e resultam da própria existência do partido, reportando-se ao seu funcionamento enquanto 'empresa'. As segundas resultam de acontecimentos especiais, temporários, e constituem despesas extraordinárias do partido. Daí decorre a necessidade de financiamento, destinado, consoante se trate de financiar despesas institucionais ou eleitorais, à manutenção quotidiana do próprio partido ou à cobertura dos custos por ele suportados durante o período eleitoral.

2.2.2 Financiamento das campanhas eleitorais / referendárias

O financiamento de campanhas eleitorais / referendárias é o conjunto dos recursos económicos ligados à realização das campanhas eleitorais e das campanhas para o referendo.

O financiamento das campanhas eleitorais rege-se por uma lei própria, da qual consta o regime aplicável aos recursos financeiros das campanhas (a par do financiamento dos partidos políticos) e que se consubstancia nas seguintes regras: ao nível das **Receitas**, as actividades da campanha eleitoral só podem ser financiadas por:

- a) Subvenção estatal, de valor variável consoante a eleição de que se trate, não podendo em qualquer caso ultrapassar o valor das despesas orçamentadas e efectivamente realizadas, deduzido do montante contabilizado como proveniente de acções de angariação de fundos. A subvenção é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais;
- b) Contribuições de partidos políticos que apresentem ou apoiem candidaturas às eleições, certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes daqueles, não estando sujeitas a qualquer limite máximo;
- c) Donativos de pessoas singulares apoiantes das candidaturas à eleição para Presidente da República (PR) e apoiantes dos grupos de cidadãos eleitores na eleição para os órgãos das autarquias locais, que não podem exceder 60 salários mínimos mensais nacionais (s.m.n.) por pessoa, sendo obrigatoriamente titulados por cheque ou outro meio bancário;
- d) Produto de actividades de angariação de fundos para campanha eleitoral, sujeitos ao

limite de 60 s.m.n. por pessoa, sendo obrigatoriamente titulados por cheque ou outro meio bancário.

Há, assim, meios de financiamento público - o indicado na alínea a) do parágrafo anterior - e meios de financiamento privado - os mencionados nas alíneas b), c) e d) e são ilegais os donativos anónimos e as contribuições de pessoas colectivas nacionais ou estrangeiras, seja a título de donativos ou a título de empréstimos, de natureza pecuniária ou em espécie. As receitas de natureza pecuniária são obrigatoriamente depositadas na conta bancária específica da campanha eleitoral. Ao nível das **Despesas** temos: Despesas de campanha eleitoral são as efectuadas pelas candidaturas, com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos 6 meses imediatamente anteriores à data do acto eleitoral respectivo. As despesas são discriminadas por categorias e instruídas com o documento certificativo em relação a cada acto de despesa. O limite máximo admissível de despesas relativas a cada campanha eleitoral varia consoante a eleição de que se trate e encontra-se, em regra, relacionado ao número de candidatos apresentados, com excepção da eleição do PR e autarquias locais (AL). Para determinação desse valor, a lei dispõe que os partidos políticos e as coligações devem declarar ao Tribunal Constitucional (TC) o número de candidatos apresentados relativamente a cada acto eleitoral. O pagamento de qualquer despesa faz-se, obrigatoriamente, por meio de cheque ou outro instrumento bancário, com excepção das despesas de valor inferior a 1 s.m.n. e desde que não ultrapassem o valor global de 2% dos limites fixados para as despesas de campanha.

Incumbe à entidade fiscalizadora, após consulta de mercado, a elaboração de lista indicativa do valor dos principais meios de campanha, a publicar no Diário da República (DR) até à marcação oficial da data da eleição e disponibilizar no sítio oficial do TC na Internet. Por sua vez, as candidaturas estão obrigadas, até ao termo do prazo para a prestação das contas, a comunicar à entidade fiscalizadora as acções de campanha eleitoral que realizem e os meios nelas utilizados, desde que envolvam um custo superior a 1 s.m.n. Tais dados irão constar de uma base informatizada, cuja elaboração está a cargo da entidade fiscalizadora.

Os candidatos, partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores **apresentam** ao Tribunal Constitucional **os seus orçamentos de campanha**, obrigatoriamente em suporte informático, que serão disponibilizados no sítio oficial do TC na Internet a partir do dia seguinte ao da sua apresentação. As receitas e despesas devem constar de contas contabilísticas próprias, às quais correspondem contas bancárias especificamente constituídas para o efeito, onde são depositadas todas as receitas e movimentadas todas as despesas relativas à campanha (Consignação de uma conta bancária à conta (contabilística) de campanha).

Por cada conta de campanha é constituído, pelo menos, um mandatário financeiro, a quem cabe a aceitação de donativos, o depósito de todas as receitas e a autorização e controlo das despesas de campanha (organização e gestão da conta). A lei não exige que o mandatário seja o titular da conta bancária. O mandatário financeiro nacional pode designar, através de substabelecimento, mandatário financeiro de âmbito local, o qual será responsável pelos actos e omissões que lhe sejam imputáveis. No prazo de 30 dias após o termo do prazo para entrega de listas ou candidaturas a qualquer acto eleitoral, as candidaturas promovem a publicação, em dois jornais de circulação nacional, da lista completa dos mandatários financeiros, devendo, em eleições autárquicas, publicar em jornal de circulação local. Os mandatários financeiros são responsáveis, ainda, pela elaboração e apresentação das respectivas contas de campanha. Os candidatos a Presidente da República, os partidos políticos ou coligações, os primeiros candidatos de cada lista ou o primeiro proponente de cada grupo de cidadãos eleitores são subsidiariamente responsáveis com os mandatários financeiros. Cada candidatura **presta** ao TC as **contas** discriminadas da sua campanha eleitoral, no prazo máximo de 90 dias a contar da data da proclamação oficial dos resultados. Cabe ao TC **apreciar**, no prazo de 90 dias, a legalidade das receitas e despesas e a regularidade das **contas**, devendo notificar a candidatura em cujas contas detecte irregularidades para, no prazo de 15 dias, apresentar novas contas devidamente regularizadas. Os acórdãos proferidos pelo TC sobre as contas, bem como as respectivas contas, com a discriminação das receitas e despesas por candidatura, são publicados na 2ª

série do DR e disponibilizados no sítio oficial do TC na Internet. Para coadjuvar tecnicamente o Tribunal Constitucional na apreciação e fiscalização das contas, funciona junto do mesmo a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (EFCP).

Sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal nos termos gerais de direito, a violação das regras legais do financiamento das campanhas dá lugar à aplicação de coimas nas seguintes situações:

- Não discriminação e não comprovação das receitas e despesas, não prestação de contas *tout court* ou no prazo legal e, ainda, não apresentação das contas devidamente regularizadas após notificação do TC, por parte dos mandatários financeiros, candidatos às eleições presidenciais, primeiros candidatos de cada lista e primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores;
- Os partidos políticos que cometam as mencionadas infracções ou que não observem os limites estipulados para as despesas e obtenham receitas por formas não previstas na lei;
- As pessoas singulares e colectivas que violem as regras da percepção de receitas;

Por sua vez, incorrem em pena de prisão os dirigentes dos partidos políticos, as pessoas singulares, os administradores de pessoas colectivas, bem como os mandatários financeiros, candidatos às eleições presidenciais ou os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores, que participem na atribuição e obtenção de receitas proibidas ou por formas não previstas na lei ou que não observem os limites das despesas, cujo procedimento criminal depende de queixa da EFCP junto dos tribunais comuns.

Por último, são punidos com coima os mandatários financeiros, candidatos às eleições presidenciais, os primeiros candidatos de cada lista, os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores e partidos políticos que não cumpram os deveres de comunicação de dados e de colaboração, cabendo à Entidade aplicar as respectivas sanções, com recurso para o TC.

Caso especial: os referendos

O financiamento das campanhas para os referendos, nacional e local, está regulamentado nas respectivas leis orgânicas, em secções próprias e nas quais consta, ainda, a referência à Comissão Nacional de Eleições como a entidade que procede à apreciação e fiscalização das contas da respectiva campanha.

2.2.3 CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DAS PRINCIPAIS CAMPANHAS ELEITORAIS:

2.2.3.1 Presidente da República – PR:

Têm direito à subvenção estatal os candidatos que obtenham pelo menos 5% dos votos, correspondendo o valor daquela a 10.000 salários mínimos mensais nacionais. A repartição da subvenção processa-se nos seguintes termos: 20% são igualmente distribuídos pelos candidatos que preencham o referido requisito e os restantes 80% distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

O limite máximo de despesas (por candidato) é de 10.000 salários mínimos mensais nacionais, acrescidos de 2.500 salários mínimos mensais nacionais, caso haja lugar a segundo sufrágio.

2.2.3.2 Assembleia da República - AR:

Os partidos que concorram no mínimo a 51% dos lugares sujeitos a sufrágio e que obtenham representação têm direito à subvenção estatal. O valor total da subvenção equivale a 20.000 salários mínimos nacionais mensais, sendo 20% igualmente distribuídos pelos partidos que preencham os requisitos mencionados e os restantes 80% distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

A Lei da Paridade (Lei Orgânica 1/2006, 21 Agosto) veio estabelecer, nesta eleição, a obrigatoriedade da composição das listas assegurarem a representação mínima de 33% de cada um dos sexos.

O diploma legal supracitado prevê, a título de sanção para os partidos e coligações que não observem as normas da paridade, uma redução na participação nos 80% ou 75% da subvenção pública para as campanhas eleitorais previstas, nos seguintes termos:

- a) A participação na subvenção pública é reduzida em 50% nos casos de um dos sexos estar representado na lista de candidatura em percentagem inferior a 20% e ainda sempre que listas plurinominais apresentem mais de dois candidatos do mesmo sexo, de forma consecutiva, na respectiva ordenação da lista;
- b) A participação na subvenção pública é reduzida em 25% nos casos de um dos sexos estar representado na lista de candidatura em percentagem igual ou superior a 20% e inferior a 33,3%.

Excepcionam-se das alíneas apresentadas nos parágrafos antecedentes, as listas com um número de candidatos inferior a 3.

O limite máximo de despesas é de 60 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado à eleição.

2.2.3.3 Autarquias Locais - AL:

Têm direito à subvenção estatal os partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que concorram simultaneamente aos dois órgãos do município (assembleia e câmara municipal) e obtenham representação de, pelo menos, um elemento directamente eleito ou, no mínimo, 2% dos votos em cada sufrágio. O valor total da subvenção estatal corresponde a 150% do limite de despesas admitidas para o município, sendo 25% igualmente distribuídos pelos partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que preencham os requisitos atrás mencionados e os restantes 75% distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos para a assembleia municipal.

No pedido dirigido ao Presidente da Assembleia da República, devem os mandatários financeiros identificar o município ou os municípios a que o respectivo grupo de cidadãos eleitores, partido ou coligação apresentou candidatura.

Do que fica dito, decorre que as forças políticas que apresentem candidatura apenas à eleição para a assembleia de freguesia não têm direito à subvenção estatal.

A Lei da Paridade (Lei Orgânica 1/2006, 21 Agosto) veio estabelecer, nesta eleição, a obrigatoriedade da composição das listas assegurarem a representação mínima de 33% de cada um dos sexos.

O diploma legal supracitado prevê, a título de sanção para os partidos, coligações ou grupos de cidadãos eleitores que não observem as normas da paridade uma redução na participação nos 80% ou 75% da subvenção pública para as campanhas eleitorais previstas, nos seguintes termos:

- a) A participação na subvenção pública é reduzida em 50% nos casos de um dos sexos estar representado na lista de candidatura em percentagem inferior a 20% e ainda sempre que listas plurinominais apresentem mais de dois candidatos do mesmo sexo, de forma consecutiva, na respectiva ordenação da lista;
- b) A participação na subvenção pública é reduzida em 25% nos casos de um dos sexos estar representado na lista de candidatura em percentagem igual ou superior a 20% e inferior a 33,3%.

Excepcionam-se das alíneas apresentadas nos parágrafos antecedentes, as listas com um número de candidatos inferior a 3 e as listas eleitorais para os órgãos das freguesias com 750 ou menos eleitores e para os órgãos dos municípios com 7.500 ou menos eleitores.

Quanto ao limite máximo admissível de despesas com a campanha, a lei fixou os seguintes valores:

- a) 1.350 salários mínimos mensais nacionais em Lisboa e Porto;
- b) 900 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com 100.000 ou mais eleitores;
- c) 450 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com mais de 50.000 e menos de

100.000 eleitores;

d) 300 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com mais de 10.000 e até 50.000 eleitores;

e) 150 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com 10.000 ou menos eleitores.

Caso especial é o que diz respeito a candidaturas apresentadas apenas a assembleias de freguesia, onde o limite máximo de despesas admissível é de um terço do salário mínimo mensal nacional por cada candidato.

Outra particularidade a assinalar é a da obrigatoriedade de designação, para além do mandatário financeiro nacional, de um mandatário financeiro de âmbito local no caso das candidaturas de grupos de cidadãos eleitores. Qualquer que seja a força concorrente, a publicitação do(s) mandatário(s) é feita em jornal de circulação local.

As despesas efectuadas com as campanhas eleitorais de coligações de partidos que concorram aos órgãos de um ou mais municípios podem ser imputadas nas contas globais dos partidos que constituem a coligação ou nas contas das coligações de âmbito nacional em que se integram, de acordo com a proporção dos respectivos candidatos.

Cada partido ou coligação, se concorrer a várias autarquias, apresenta contas discriminadas como se de uma só candidatura se tratasse, contudo a conta contabilística tem base municipal (sem prejuízo da existência de conta contabilística respeitante a despesas comuns e centrais, cujo valor não pode ultrapassar 10% do limite global admissível de despesas).

Sempre que o entender, o TC/ECFP notifica as forças concorrentes no sentido de ser apresentada conta de âmbito local.

2.3 ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO

2.3.1 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O Tribunal Constitucional, criado em 1982, é o órgão judicial autónomo ao qual compete especificamente administrar a justiça em matérias jurídico-constitucionais. Nas suas características gerais, destacamos a apreciação das contas anuais relativas aos partidos políticos e das campanhas eleitorais/referendárias;

2.3.2 Entidade das Contas e dos Financiamentos Políticos (EFCP)

A Entidade das Contas e dos Financiamentos Políticos (EFCP) é o órgão independente que tem como atribuição coadjuvar o Tribunal Constitucional na apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais para Presidente da República, para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e para as autarquias Locais.

A EFCP, no âmbito das suas atribuições, tem, entre outras, as seguintes competências:

- a) Instrução dos processos respeitantes às contas que o Tribunal Constitucional (TC) aprecia;
- b) Fiscalização da correspondência entre os gastos declarados e as despesas efectivamente realizadas;
- c) Realização, por sua iniciativa ou a solicitação do TC, de inspecções e auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos e aspectos da gestão financeira das contas dos partidos e das campanhas.

Funciona junto do TC, mas é um órgão **independente** no sentido de não estar sujeito hierarquicamente a qualquer órgão do poder. Não possui, todavia, autonomia financeira, já que os encargos com o seu funcionamento são suportados pela dotação orçamental atribuída ao TC para o efeito. O apoio administrativo necessário ao

funcionamento da ECFP é prestado pelo TC, podendo, contudo e sob autorização do Presidente daquele Tribunal, requisitar ou destacar técnicos qualificados ou recorrer, mediante contrato, aos serviços de peritos ou técnicos, a pessoas de reconhecida experiência e conhecimentos em matéria de actividade partidária e campanhas eleitorais, e a empresas de auditoria ou a revisores oficiais de contas.

É composta por um presidente e dois vogais, dos quais pelo menos um deve ser revisor oficial de contas, eleitos pelo plenário do TC, em lista apresentada pelo seu Presidente, a qual deve recolher uma maioria de oito votos. Os membros da ECFP são designados por um período de quatro anos, renovável uma vez por igual período, e cessam funções com a tomada de posse do membro designado para ocupar o respectivo lugar.

Foi criada pela Lei 19/2003, 20 Junho, mas a respectiva organização e funcionamento apenas foi regulamentada em Janeiro de 2005 (com a Lei 2/2005), altura em que a Lei 19/2003 entrou em vigor e que a Entidade foi efectivamente constituída e iniciou funções. A fiscalização das contas das campanhas eleitorais, até à data exercida pela Comissão Nacional de Eleições, passou a ficar a cargo do Tribunal Constitucional, coadjuvado pela ECFP. Contudo, a reforma do financiamento operada com a Lei 19/2003 não atingiu o regime do financiamento das campanhas para o referendo (nacional e local) e, enquanto tal situação não for revista pelo legislador, a competência para a fiscalização e apreciação das contas dos referendos pertence à CNE. Apesar da Lei 19/2003 ter entrado em vigor em Janeiro de 2005 e, conseqüentemente, a ECFP exercer as suas funções a partir dessa data, o TC contou com o apoio técnico da ECFP para a apreciação das contas anuais dos partidos referentes ao ano de 2004, conforme norma transitória constante da Lei 2/2005.

2.4 NOVA PERSPECTIVA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHAS ELEITORAIS

No âmbito da prestação de contas de campanhas eleitorais e no sentido de um controlo mais apertado, Miguel Fernandes, Presidente da Entidade de Contas e Financiamentos Políticos (Tribunal Constitucional), argumenta sobre uma nova

perspectiva.

Na perspectiva tradicional temos a Comissão Nacional de Eleições como entidade fiscalizadora dos gastos de campanha, mas na nova perspectiva, temos a ECFP como entidade fiscalizadora dos gastos de campanha.

Esta entidade fixou os seguintes objectivos organizacionais em dois pilares (consultar figura 2.1 em Anexos):

- **Pilar um:** Qualidade na prestação de contas assente em regras claras de normalização, inspecção e auditoria com a publicação de um barómetro de qualidade de serviço. Objectivo este exequível, se assente numa plataforma de Informação e Comunicação genericamente designada por Portal.

- **Pilar dois:** Redução do “gap” de informalidades assente em princípios de transparência, publicado em observatório e sujeito a uma orientação estratégica de um grupo de personalidades e de forma a assegurar uma total imparcialidade. Este processo de imparcialidade deverá estar assente em estudos independentes a conduzir pela Academia (Universidades e Politécnicos) de forma, a que o fenómeno sob observação seja exaustivamente estudado, garantindo dessa forma a independência de abordagens.

Um dos pilares de actuação da ECFP é o **controlo da prestação de contas** por parte dos partidos políticos e dos grupos de cidadãos (no caso autárquico e presidencial). Nesse sentido, a ECFP editou dois manuais de procedimentos, designados de Recomendações, onde de forma relativamente simples, é explicitado aos Partidos Políticos e aos Grupos de Cidadãos a necessidade de informar a Entidade de forma normalizada, para que esta desempenhasse o seu papel, a saber:

1. Assegurar a capacidade de Inspeção e auditoria por parte da ECFP;
2. Possibilitar a criação de um Barómetro, que a todo o instante permita a aferição de desempenho por parte da ECFP.

Este conjunto de objectivos assentes no processo de prestação de contas é designado por pilar um, pois permitem as necessárias respostas a questões deste tipo:

“As despesas de campanha têm sido feitas pelas contas bancárias de campanha, notificadas à ECFP?”; “Registam relações com o exterior do Partido / Coligação?”; “Estão

relacionadas com as acções de campanha?”. Questões estas fundamentais para se aferir da justeza da subvenção estatal, mas completamente irrelevantes quando se pretende quantificar o montante das informalidades praticadas pelos partidos políticos.

O outro pilar de actuação (**Pilar Dois – Redução do “Gap” das informalidades**) visa, essencialmente identificar e quantificar o montante “informal” da actividade política de forma geral e em particular durante as campanhas eleitorais. Desta forma foram fixados como objectivos operacionais a recolha e tratamento de um máximo de informação de forma a que seja possível:

1. Assegurar a transparência através da publicação da informação, possibilitando o acesso de qual quer pessoa à documentação produzida pelos Partidos e ou Grupos de Cidadãos;

2. Assegurar o armazenamento transparente da informação, de forma a que a comunidade académica tenha a possibilidade de estudar o fenómeno com o grau de desenvolvimento que este merece;

3. Assegurar a comparabilidade da informação hoje recolhida, com a informação a recolher no futuro, de forma a que o estudo e a aprendizagem do fenómeno esteja facilitado;

Dada a informação prestada pelos partidos ser bastante exígua, foi necessário desenvolver uma ferramenta informática, que capturasse a actividade dos partidos e estruturasse a informação de forma a possibilitar a comparação, com a informação por eles a prestar quando da prestação de contas. O SIMOCAFE – Sistema de Monitorização de Campanhas Eleitorais, desenvolvido em parceria com a LINK Consulting, é um sistema de gestão de base dados, que permite à ECFP, carregar notícias, transformá-las em acções, através de um processo de quantificação de meios, ou em alternativa carregar acções directamente a partir de inspecções e/ou estudos de evidência, afectar meios e compará-los com limites ou com a informação a prestar pelas forças políticas. Há uma vertente de recolha de dados e outra de tratamento desses mesmos dados. A componente de recolha de dados “é feita através de vários canais, desde os meios de comunicação (media, internet) a pessoas no terreno a observar o que está a acontecer (quantos placards existem, quantos

comícios, quantas pessoas) e também através de alguns canais especializados como empresas de clipping”¹⁴.

Depois de tratada, a informação é canalizada para o Sistema de Data Warehousing e, para além deste, existe ainda um motor inteligente que vai pesquisar nos sites e capturar notícias automaticamente sem intervenção humana, aumentando a informação no sistema. “A intervenção humana surge apenas no sentido de a validar”¹⁵. Esta pesquisa é feita em três momentos distintos: na altura da declaração dos orçamentos da campanha (englobando o que vai ser gasto e as acções que vão ser realizadas), numa altura intermédia em que decorre a campanha (na qual são inseridos os dados resultantes da observação), e por fim, quando os partidos têm de apresentar as contas efectivas da campanha. O sistema desenvolvido vai disponibilizar os mecanismos para monitorizar eventuais desvios do apurado face ao declarado nos diferentes momentos e, de seguida, combina valores inseridos com os limites máximos definidos de acordo com a distribuição geográfica de cada partido. Apresenta ainda gráficos onde se observam os eventuais desvios, para além de produzir relatórios sobre esses desvios. (o modelo subjacente pode ser consultado graficamente através da figura 2.2 em Anexos)

O sucesso do modelo assenta na capacidade da Entidade reconverter notícias ou informações em acções; dada a relevância deste conceito, poderemos identificar uma acção, como uma notícia onde estejam presentes meios financeiros afectos. A título de exemplo podemos considerar uma notícia um jantar de campanha no dia x, no local y da força política z e uma acção o mesmo jantar devidamente quantificado em número de pessoas e meios afectos. Os estudos de evidência têm um duplo objectivo, pois se por um lado validam a informação prestada pelos intervenientes, por outro lado validam todo o processo heurístico associado ao desenvolvimento do modelo assegurando a consistência empírica que estudos desta natureza têm sempre associados (consultar figura 2.3 em Anexos).

Os meios detectados pela Entidade valorados a preços de referência são comparados por um lado com os limites legais, por outro com os meios comunicados pelas forças

¹⁴ João Farinha, gestor do projeto da Link (in Cadernos link – Casos de sucesso, nº8 Setembro 2006)

¹⁵ João Madrinha, Responsável Técnico da Link (in Cadernos link – Casos de sucesso, nº8 Setembro 2006)

políticas valorados a preços de transacção efectiva. Quando se verificarem desfasamentos significativos (quer em quantidades quer em preços) o sistema lança alertas, que originarão abordagens mais minuciosas por parte das equipas associadas ao Pilar Um. Para além desta abordagem o pilar dois será também composto por um grupo de reflexão de personalidades sensíveis a esta temática, que dinamizem o estudo e a reflexão destes temas, com a criação de prémios ou outros incentivos que permitam sensibilizar e atravessar toda a sociedade de forma a implementar a qualidade da nossa democracia.

Perspectiva-se que com desenvolvimentos tecnológicos apropriados (desenvolvimento de um verdadeiro Portal dos Partidos e das Campanhas) associados a princípios elementares de transparência (publicações na Internet) de forma a que todos os intervenientes no processo tenham acesso, poder-se-á de forma ágil combater um problema que pode ser sério (financiamento ilícito dos partidos políticos) que não está quantificado e que claramente distorce as regras do jogo democrático. Competirá a todos os intervenientes, nomeadamente o Estado, Partidos Políticos, Media, Universidades e Cidadãos darem o seu contributo para que esta caminhada no sentido da transparência seja um factor de credibilidade da vida política portuguesa.

2.5 EVOLUÇÃO DA DEMOCRACIA E DA COMPETIÇÃO POLÍTICA E ANÁLISE DE RISCOS

Actualmente, nas modernas democracias, o modo como se processa a conquista do poder pela via eleitoral exige elevados recursos técnicos, humanos e financeiros, que visando cativar o voto, têm aumentado de forma muito significativa, a tal ponto de muitas vezes não corresponderem à adesão do eleitorado. É importante realçar neste ponto que os problemas no financiamento partidário e na sua regulação têm aumentado em todos os países nos últimos anos.

2.5.1 SOBRE DEMOCRACIA E COMPETIÇÃO POLITICA

A evolução da natureza das campanhas eleitorais não se pode dissociar das transformações operadas na estrutura organizacional dos partidos, bem como o

desenvolvimento das técnicas e das tecnologias da comunicação. É conhecida a tese de que a democracia representativa evoluiu, basicamente, do parlamentarismo para a democracia partidária e desta para a democracia de opinião (Manin, 1997). Esta evolução marcou a passagem de um governo de notáveis para um governo de partidos, caracterizado por fortes sentimentos de pertença e de identificação dos cidadãos com as organizações partidárias. Já a democracia de opinião retoma, de forma diferente, a natureza pessoal da representação política própria do parlamentarismo, evidenciando uma tendência crescente para a personalização do poder e para deslocar o eixo central da acção governativa dos parlamentos para os executivos, tarefa largamente facilitada pela crescente importância social dos meios de comunicação de massas (Dalton 1996; Gunther e Mughan, 2000).

Ao nível do eleitorado acentua-se o pessimismo instalado, no que respeita ao funcionamento da democracia actual, da desconfiança do cidadão comum na política e do grau de satisfação com as instituições partidárias levando ao decréscimo da participação eleitoral e ao aumento da volatilidade eleitoral. Tal veio gerar uma forte mudança na natureza da competição política. O grande uso dos media ajuda a criar novas regras de competição partidária, baseada em lutas políticas dos seus líderes, que enfraquece o carácter tradicional dos partidos e aumenta os custos políticos. Esta tendência também permitiu o emergir de indivíduos que não tinham carreira partidária e outros que têm o controlo dos media (por exemplo, Sílvio Berlusconi em Itália).

2.5.2 SOBRE PARTIDOS

No que aos **partidos** diz respeito, há um aumento da burocratização das organizações dos partidos, associado à emergência dos chamados “partidos-cartel”, que se distanciaram da sociedade civil e aproximaram-se do Estado. Tal facto deve-se principalmente ao financiamento dos partidos por parte do Estado, que, apesar de fortalecer a sua capacidade de resistir a adversidades (para que os partidos não se tornassem em propriedade de forças não políticas e de modo a resistirem ao aumento dos custos associados à evolução dos media), veio acentuar também as suas tendências oligárquicas, dado que o financiamento estatal está normalmente ligado à prévia “performance” ou

posição dos partidos. Também é importante notar, o aparecimento de um novo tipo de líderes, a única exceção, em Portugal, é o Partido Comunista Português, que recruta tradicionalmente os seus “cadres” dos activistas dedicados. Estes líderes partidários não são representativos das suas bases eleitorais. Segundo Katz e Mair, 1995; Pasquino, 2001; Farrell, 2006, citados por Marco Lisi, o alargamento da equipa do candidato a primeiro-ministro e a importância das lealdades pessoais que se estabelecem entre o líder partidário e os principais responsáveis pelas campanhas parecem sugerir o reforço do papel desenvolvido pelo líder. Nesse sentido, verifica-se uma transformação das campanhas centradas no partido em campanhas centradas no líder. Permanecem nos partidos diferentes arranjos de personalidades, que vão atraindo um conjunto de interesses e clientelas importantes para o sucesso eleitoral. Outro facto importante na mudança estrutural dos partidos é a diminuição dos filiados (Meirinho Martins 2004; Mair, 1995; Scarrow, 2000; figura 1.8 dos anexos), o que vem influenciar negativamente a organização e dinamização dos partidos, para além da quebra do financiamento obtido através de quotas. Podemos dizer então que a diminuição de filiados, a menor participação e mobilização dos cidadãos e a multiplicação das fontes de informação são factores que aceleram a crise das organizações partidárias, como estruturas de intermediação entre os eleitores e as instituições, não apenas nas actividades quotidianas, mas sobretudo durante as campanhas eleitorais. Desta forma, os partidos são obrigados a procurar, de uma forma mais acentuada, o auxílio de consultores ou especialistas para o planeamento e execução de diversas tarefas. Isto provoca uma maior dependência dos recursos externos para a organização da competição e da mobilização do eleitorado e a organização partidária é substituída, progressivamente, por agências especializadas na organização de campanhas eleitorais.

Podemos dizer que o evidente declínio dos meios tradicionais de financiamento partidário pois deu-se um declínio da militância (diminuição das receitas via quotas), dos donativos voluntários, dos eventos de angariação de fundos, entre outros, levou os partidos a procurarem outras alternativas de financiamento, algumas das quais ilícitas.

2.5.3 EVOLUÇÃO DOS MEIOS E ACÇÕES DE CAMPANHA

Citando Martins, M. M. (2005):

“Com as transformações da democracia e dos partidos operaram-se também modificações no modo como se processa a competição eleitoral. É reconhecido por muitos dos investigadores que se têm debruçado sobre a evolução da natureza das campanhas eleitorais que hoje estaremos na terceira etapa da profissionalização da captura do voto. Trata-se de um modelo que, em síntese, se resume à chegada em pleno do marketing à política e que introduz uma lógica de desenho de produtos políticos ajustados às necessidades do eleitorado (Farrel e Webb, 2000, Norris, 2000). Segundo esta fase surgem então novas características na competição eleitoral: a campanha permanente, por oposição à campanha de curto e médio prazo; o uso cruzado de meios de comunicação directa e de massas; a profissionalização dos dirigentes políticos e das estruturas de coordenação eleitoral dos partidos; a aposta em investigação de mercado em larga escala; centralização da comunicação nos líderes. Em suma, estamos perante uma fase onde o trabalho intensivo é largamente suplantado pelo capital intensivo (Farrel, 1996).”

Segundo Dalton e Wattenberg, 2000; Farrel e Schmitt-Beck, 2002, citados por Marco Lisi, a relevância da comunicação e da organização das campanhas eleitorais parece ser reforçada por dois factores: por um lado, pela crescente volatilidade eleitoral e maior mobilidade dos eleitores; por outro, pela maior facilidade de acesso dos cidadãos a outros canais de participação, que representam uma alternativa às estruturas tradicionais oferecidas pelos partidos.

A evolução das democracias mais avançadas e a introdução das novas tecnologias de comunicação deram origem a uma fase «pós-moderna» das campanhas, onde se combinam elementos de descentralização, característicos das campanhas tradicionais (através da intermediação das estruturas e dos quadros locais do partido), com elementos modernos que se baseiam num processo top-down a partir do centro nacional. (Norris, 2000, p. 139).

Promovem-se então, para além das típicas acções de campanha que nos remetem para um regresso ao passado (acções típicas de regimes em período de transição democrática), como são as acções de rua, os comícios políticos volantes, as arruadas, as acções porta a porta ou os contactos nas portas das igrejas, o chamado regresso ao futuro, de onde surge a reformulação (reconceptualização) das grandes acções de massas tradicionais, que antes se

ancoravam na militância; a presença da televisão implica também audiências garantidas, o que leva à dramatização da mensagem política; os partidos/candidaturas resgatam grandes eventos políticos de massas, adicionando uma componente lúdica e de entretenimento (como é o caso da Festa do Avante), que permite uma diminuição dos riscos de fracasso; surge a coexistência de meios de campanha tradicionais (outdoors, infomails), com os novos meios disponibilizados pelas novas tecnologias (e-campaigning, etc.).

O novo e importante papel dos media (televisão), que provoca o aumento dos custos das campanhas, faz os políticos acreditarem fortemente no efeito eleitoral da “mensagem dos media” (figura 1.5 dos anexos), apesar da evidência inconclusiva da sua influência (figura 1.6 dos anexos). Mas que seja verdade ou não, a televisão realçou as condições que permitem aos partidos alcançar um espectro mais alargado de eleitores em vez de comunicar apenas através e para os seus apoiantes. Também devido, em especial, à importância do meio televisivo na difusão da mensagem observa-se uma tendência para a centralização das campanhas eleitorais modernas.

Podemos salientar ainda que existe tendência para uma maior profissionalização das organizações das campanhas pois as limitações manifestadas pelo modelo de organização das campanhas baseado essencialmente em recursos internos do partido e a crescente importância da televisão, que contribuiu para reforçar a personalização das campanhas, tornaram necessário o recurso à colaboração de especialistas externos e à utilização do marketing político-eleitoral. Os recursos externos servem essencialmente para promover a imagem do líder. O fenómeno da personalização emerge na organização das campanhas eleitorais e na progressiva identificação da mensagem do partido com a figura do líder do partido.

2.5.4 EVIDÊNCIAS DA NÃO CONTENÇÃO DE GASTOS

Ao analisarem os gastos no financiamento eleitoral e partidário, de Sousa e Triães (2007) observam uma transformação interessante no panorama político pois é evidente uma cultura de não contenção de despesas eleitorais sendo que “O céu é o limite”; pratica-se uma orçamentação “despesista” e “insustentável” (figura 1.1 dos anexos); Os partidos

aceitam a Lei e o sistema de controlo apenas em termos formais e na prática dá-se uma manutenção da informalidade; Cresce o protagonismo dos cabeças-de-lista (secretismo, e responsabilização do líder); Controlo interno e acompanhamento/formação deficitário; Introdução do Marketing Político que ainda está por regulamentar; e verifica-se a impossibilidade de acção colectiva.

2.6 – CASOS EM PORTUGAL

O PSD recebeu ilegalmente em 2002 mais de €233.000,00 em donativos indirectos da construtora civil SOMAGUE.

O Tribunal Constitucional deu como cabalmente provado, em acórdão de 27 de Junho de 2001, que a SOMAGUE, SA pagou uma factura no valor de €233.415,00 por serviços prestados ao PSD e à JSD pela empresa Novodesign, no âmbito da campanha para as eleições autárquicas, em violação do disposto no artigo 5.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, na redacção dada pela Lei n.º 23/2000. O TC concluiu que o PSD violou a lei do financiamento dos partidos incorrendo em «ilegalidades objectivas» puníveis com coima não só ao partido e à construtora como aos dirigentes responsáveis, e perda a favor do Estado dos valores ilegalmente recebidos. O partido foi condenado a pagar uma coima de €35.000, a construtora €600.000 e os dirigentes Diogo Vaz Guedes, presidente, à época, da Somague e José Luís Vieira de Castro, Secretário-Geral do PSD, à época, €10.000 cada um. A factura suspeita foi detectada em 2006 durante uma inspecção do fisco à sociedade Brandia Creating – Design e Comunicação, na qual se integra a Novodesign, Companhia Portuguesa de Design.

O pagamento por terceiros de despesas que aproveitam a um partido político é considerado um donativo indirecto, ilegal fora dos limites previstos, de acordo com a lei. Donativos de pessoas singulares são aceites mas com um limite previsto no artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 56/98, na redacção dada pela Lei n.º 23/2000 – esse limite é de 30 salários mínimos mensais nacionais por doador, isto é, €10.440,00, uma vez que o salário mínimo mensal nacional no ano de 2002 correspondia a €348,00 (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 325/2001, de 17 de Dezembro).

Já alguns anos antes, no exercício de 1995, o Tribunal Constitucional tinha sancionado dois grandes partidos (PS e PP) por terem recebido ilegalmente doações de 2.000.000 e 1.900.000 Escudos respectivamente, ambas bem acima do limite para contribuições individuais privadas (1.560.000 Escudos)¹⁶. Na altura, o TC decidiu que ambos os partidos teriam de pagar uma coima equivalente a 520.000 Escudos (Fonte: Tribunal Constitucional - Acórdão nº522/98, para 1995 e Acórdão nº 36, para 1996)¹⁷.

Na prática, isto significou que eles apenas tiveram de pagar ao Estado 80.000 e 180.000 Escudos respectivamente (os seus custos líquidos depois de recebidas as contribuições acima do limite). Ora, tendo em conta o dinheiro que receberam ao violar a lei e a coima daí adjacente pode-se afirmar que o crime neste caso compensou...

¹⁶ DE SOUSA, Luís(2004), "The Regulation of Political Financing in Portugal", West European Politics, Vol.27, No 1, Págs. 133-134.

¹⁷ MARTINS, M. M. (2004), " Participação Política e Democracia: o caso português (1976-2000), Lisboa, ISCSP. Pág. 479

PARTE III - QUANTIFICAÇÃO

3.1 METODOLOGIA

Dado os estudos efectuados pela ECFP ainda não estarem disponíveis e visto não nos ser possível aplicar o mesmo método que esta entidade utiliza para monitorizar e estimar o montante de financiamento informal, somos confrontados com uma insuficiente base de dados estatísticos para a quantificação. Desta forma, para além de referências e documentos analisados, temos a necessidade de tomar como base quantificações obtidas para outros países e, através dessas observações, tentar extrapolar um valor para o montante de fundos informais utilizado no financiamento partidário e eleitoral em Portugal.

3.2 QUANTIFICAÇÕES INTERNACIONAIS

3.2.1 Transparency International

A Transparency Internacional¹⁸ elabora, anualmente, um índice de percepção de Corrupção¹⁹ onde consegue ordenar países (em 2008 foram 180) pelos níveis de corrupção. Destaca-se, que na tabela referente ao ano de 2008, Portugal aparece em trigésimo segundo lugar da tabela que é liderada pela Dinamarca, Nova Zelândia e Suécia (este índice ordena os países do menos corrupto (10 pontos) para o mais corrupto (0 pontos)).

Para além deste índice, a mesma organização divulga o Barómetro Global da Corrupção²⁰ onde se reflectem os níveis de corrupção apercebida pelos entrevistados face aos sectores públicos e instituições chave, em todo o mundo. Os dados referentes a 2007 indicam que os partidos políticos e o poder legislativo indiciam uma maior incidência de corrupção.

Apesar de o resultado global indicar que os partidos políticos geram maior preocupação, é natural esta preocupação ser diferente conforme o país o que se demonstra ao observar que os partidos políticos são considerados corruptos por mais de quatro em

¹⁸ <http://www.transparency.org/>

¹⁹ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

²⁰ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007

cada cinco entrevistados na Argentina, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Bolívia, Camarões, Índia, Japão, Panamá e Nigéria, mas por menos de dois em cada cinco entrevistados na Dinamarca, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça e Singapura.

3.2.2 CRINIS

O projecto CRINIS²¹, que em latim significa raio de luz, nasce de uma colaboração entre a Transparency International e o CARTER Center²². Este projecto foi criado como uma ferramenta a utilizar para medir a “transparência” no financiamento de partidos e de campanhas eleitorais e a aplicação das leis que regulamentam esse financiamento. O projecto foi, inicialmente, implementado em oito países da América Latina: Argentina, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Peru e a medição prolongou-se do fim de 2005 até ao início de 2007.

Os especialistas envolvidos no projecto Crinis estimam que, no geral, menos de 50 por cento dos fundos angariados, são actualmente reportados. Destes dados destacamos a estimacão referente à Argentina, sensivelmente 50 por cento.

3.2.3 Poder Ciudadano

Poder Ciudadano²³ é uma fundação apartidária e sem fins lucrativos. Nasceu no fim de 1989 como iniciativa de um grupo de pessoas preocupadas com a defesa dos direitos cívicos na Argentina. O seu objectivo é promover a participação dos cidadãos, a transparência e o acesso à informação pública para fortalecer as instituições da democracia através da acção colectiva.

Dos diferentes projectos desenvolvidos que se direccionam a combater a corrupção, destacamos o “Estudio de simulación de costos de la campaña electoral por teña 2007”. Neste estudo é elaborada uma estimacão dos custos com que se deparam os candidatos para chefe do Governo numa campanha eleitoral na cidade de Buenos Aires. Com este trabalho pretende-se observar o custo real que implica levar adiante uma campanha eleitoral e

²¹ http://www.transparency.org/regional_pages/americas/crinis#pr

²² <http://www.cartercenter.org/homepage.html>

²³ <http://www.poderciudadano.org/>

comparar as estimações com os custos de campanha efectivamente declarados pelos partidos e alianças à Auditoria Geral da cidade de Buenos Aires.

A metodologia baseou-se na simulação de uma campanha feita por dois candidatos imaginários. O candidato fictício A, fará uma campanha pressupondo elevados gastos e o candidato fictício B, enveredará por uma campanha mais moderada. Os resultados indicaram que os custos de uma campanha para chefe do Governo da cidade de Buenos Aires ficam entre \$4.600.000 (candidato B) e os \$9.600.000 (candidato A). De acordo com este trabalho, os custos efectivamente declarados pelos candidatos foram de \$2.068.279, para o candidato da “Frente para la Victoria” e de \$2.006.514 para o candidato do PRO. É fácil comprovar que o nível de gastos não condizem com as estimações: representam 381% menos do que gastou o candidato A e 130% menos que o B. Estas observações levam a concluir que existe uma política deliberada de encobrimento e ocultação de gastos declarados pelos partidos. O documento conclui que a norma vigente apresenta deficiências e propõe uma nova regulamentação. A comprovar os mesmos problemas, a organização publicou o “Informe de monitoreo del financiamiento de la campaña electoral presidencial 2007”²⁴ onde aponta a existência de subestimação e ocultação de gastos dos partidos de maior caudal económico e eleitoral, ocultação de doadores, uso de recursos públicos para favorecer alguns candidatos em particular, problemas ou ausência da recepção do reporte público e escassa ou mesmo ausência de informação referente à previsão de despesas e receitas.

3.2.4 International IDEA

O International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)²⁵ é uma organização intergovernamental que promove a Democracia pelo mundo inteiro. Na publicação, “Funding of Political Parties and Election Campaigns – Handbook series” (2003), Peter Ferdinand, através do texto “Party Funding and Political Corruption in East Asia: The cases of Japan, South Korea and Taiwan”, citando Ike (1957:2000), indica que no início de 1950 foi estimado que os candidatos necessitavam gastar entre cinco a seis

²⁴ http://www.poderciudadano.org/up_downloads/news/441_1.pdf

²⁵ <http://www.idea.int/>

vezes mais do que a lei permitia. Já, em 2000, citando Hrebenar (2000:61), o mesmo autor indica que vários observadores suspeitaram que o rendimento real do partido Liberal (incluindo os Democratas) foi cinco vezes superior ao reportado, que indicava 40 biliões de ienes, o equivalente a 371 milhões de dólares.

3.2.5 Países

De acordo com a informação obtida podemos concluir que, fruto da dificuldade da problemática em questão, não existem quantificações perfeitamente consensuais e inquestionáveis. Mas, tendo em conta as condições em que é feito este estudo, decidimos assumir que a quantificação do financiamento informal tanto para a Argentina como para o Japão é 5 vezes o valor do financiamento declarado. Assim avançaremos com este valor para uma tentativa de extrapolação em relação ao caso português, com base nestes dois países (Argentina e Japão).

3.3 FORMULAÇÃO DE HIPÓTESES

Alguns trabalhos referem que as percepções sobre os níveis de corrupção podem influenciar as relações do público com as suas instituições e, nos casos de instituições em que existe contacto directo com o público, a percepção de corrupção fortalece a crença de que a prática corrupta é necessária para se obterem os fins pretendidos. Isto leva a que a corrupção se auto-alimente no sistema pois as pessoas praticam o suborno e/ou actos ilícitos e/ou actos lícitos mas eticamente reprováveis, por entenderem que só assim conseguem obter resultados. Desta forma, formularemos como primeira hipótese **(H1): QUANTO MAIOR A PERCEPÇÃO DE CORRUPÇÃO POLÍTICA, MAIOR A PROBABILIDADE DE FINANCIAMENTO INFORMAL**

Através do índice de percepção de Corrupção da TI podemos observar que a Argentina ocupa o 109º lugar com 2,9 pontos, Portugal, como já referimos atrás, aparece no 32º lugar com 6,1 pontos e o Japão apresenta-se na 18ª posição com 7,3 pontos. Daqui pode-se concluir, de acordo com a metodologia usada pela organização, que temos três

realidades bem distintas pois existe um país em que a percepção de corrupção é bastante elevada (Argentina), outro em que essa percepção é média (Portugal) e um terceiro em que percepção de corrupção é baixa (Japão).

Ao recorrermos ao Barómetro Global da Corrupção, da mesma entidade, para percebermos a percepção que os entrevistados têm sobre o grau em que determinados sectores são afectados pela corrupção temos resultados bem diferentes. Com o valor 1 a indicar não corrupção e o 5 a simbolizar corrupção extrema, é curioso ver que os partidos políticos são considerados, nos três países, como o sector mais corrupto, e obtêm valores semelhantes: Argentina, 4,4; Portugal, 4,1; Japão, 4,3. Tendo em conta a hipótese por nós avançada, estes valores indiciam que o financiamento informal, em termos relativos, será semelhante nos três países

Segundo Heidenheimer , citado por Della Porta (2004), existe uma forte correlação positiva entre despesas em campanhas eleitorais e corrupção. Assim, a hipótese dois (**H2**) indica que **Quanto maiores forem os gastos em campanhas eleitorais, maior a probabilidade de financiamento informal e de corrupção política**. As campanhas eleitorais estão cada vez mais caras e torna-se necessário impor a cada partido despesas máximas, que impeçam uma espécie de “corrida às armas” despesista. Torna-se necessário introduzir razoabilidade na questão dos gastos.

Como terceira hipótese (**H3**) temos a ideia de que **Quanto maior o declínio do número de militantes, maior a probabilidade de financiamento informal e de corrupção política**. A investigação sobre partidos, em especial no Oeste da Europa, indica um declínio constante na filiação partidária. Nos países da UE, entre 1950 e 1994, os membros dos partidos caíram, em média, de 8,1% para 5,7% do eleitorado. A tendência de queda foi bastante elevada em países como a Itália, França e Reino Unido, onde os partidos perderam cerca de metade dos seus membros entre 1990 e 2000 (Peter Mair e Ingrid van Biezen), 2001, p.12 e seguintes). De facto, embora os políticos corruptos devam atrair clientes para os seus partidos, a corrupção espalhar-se-á mais facilmente quando os partidos não têm responsabilidades para com os membros e os activistas ou sensibilidade a apelos ideológicos para a acção colectiva.

Baixos níveis de militância e enraizamento nas sociedades, um alto grau de personalização e pragmatismo, foram citados para explicar a corrupção em Espanha e condições semelhantes foram recordadas para explicar o desenvolvimento da corrupção noutros países da Europa do Sul, tais como Portugal e Grécia (Magone, 1996). Em Portugal, com a excepção do Partido Comunista, todos os outros são definidos como “partidos de notáveis”, com débeis estruturas organizacionais, muitas vezes constituídas por clientelas, tanto a nível pessoal como a nível local e nacional (Pinto de Sousa, 1999).

Com a diminuição dos militantes, não só não existem membros suficientes para se voluntariarem na ajuda nas campanhas, como também não existem membros suficientes para pagar os encargos partidários. Incapaz de mobilizar um eleitorado estável e com falta de membros capazes de pagarem as despesas dos partidos, confronta-se uma classe política que, com falta de motivação ideológica e vê o enriquecimento como único incentivo selectivo à política. Desta forma os partidos tornam-se mais disponíveis para práticas corruptas.

Mas se no passado o comportamento do votante tendia a ser estável, com um elevado grau de identificação dos votantes com os partidos, na última década a redução de “eleitores pertinentes” (voters of belonging) juntamente com uma crescente volatilidade eleitoral e maior mobilidade dos eleitores (Dalton e Wattenberg, (2000), citado por Marco Lisi (2008)), ajudaram ao crescimento da corrupção. Assim, na hipótese número quatro **(H4), Quanto maior a volatilidade eleitoral, maior a probabilidade de financiamento informal e de corrupção política**

O declínio da identificação partidária favorece a corrupção política: Na democracia, os partidos são os actores principais na estruturação do voto, criando identificações eleitorais que são frequentemente mantidas ao longo de várias gerações. Observa-se, actualmente, uma tendência para a redução de votantes leais e um crescimento de flutuação de voto. Na Europa, entre 1975 e 1992, a identificação com partidos políticos diminuiu em diversos países, especialmente em Itália (onde a percentagem de inquiridos que disseram estar “próximos” de um partido político caiu de 46% em 1978 para 31% em 1992), França (de 26% para 16%), e Holanda (de 40% para 28%) (Schmitt e Holmberg, 1995, pp. 126-

127). A média de Europeus que se sentem próximos de um partido caiu de 37% para 29% no mesmo período. De acordo com um estudo de Dalton (2000) em democracias avançadas, a identificação com um partido diminui nos 21 países analisados. Na Áustria, Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Noruega, Suécia e no Reino Unido, a percentagem de votantes que mudaram de partido entre duas eleições aumentou de 11% entre 1950-1954 para 26% entre 1990-1994 (Lane e Ersson, 1999, p.127). Demasiada estabilidade pode ajudar o desenvolvimento da corrupção, mas a instabilidade também a pode fomentar desde que **“possa induzir políticos e interessados a obter todos os benefícios privados que consigam no curto prazo”** (Rose Ackerman, 1999, p.132)

Vistos, por alguns autores, como uma espécie de “mal necessário”, os partidos são as instituições que geram a maior desconfiança entre a população da União Europeia. Em média, entre 1997 e 2004, apenas 17% da população da EU-15 dizia confiar nos partidos políticos, ficando claramente distante das percentagens obtidas por outras instituições tais como empresas, polícia, governo, parlamento, sindicatos, comunicação social.

A hipótese cinco (**H5**) indica que **Quanto maior o conluio entre partidos (partido-cartel) maior a probabilidade de corrupção política e financiamento informal.**

De acordo com Nuno Guedes (2006), uma das definições de partido-cartel indica que “a perda de membros e o declínio do papel dos partidos na sociedade estaria a ser compensada pela acção nas instituições, que também se iam sobrepondo ao partido como aparelho”. Este tipo de partido atingia, para os seus teorizadores, esquerda e direita, e tinha dois traços essenciais: “conluio” (colusão) entre as principais forças políticas para garantir recursos públicos; e inter-penetração com o Estado. O objectivo era compensar os danos causados pela queda da participação partidária e apesar de uma maior competição formal, com maiores gastos de campanha e maior profissionalização, a verdadeira substância da competição tenderia a desaparecer. O autor conclui que as leis portuguesas dos partidos e financiamento partidário de 2003 tendem a identificar-se com a definição de partido-cartel feita por Richard Katz e Peter Mair em 1995. Salaria que as alterações na legislação parecem aproximar cada vez mais os partidos do Estado e que a cartelização do sistema

partidário, através da limitação da acção dos pequenos partidos e levantamento de barreiras ao surgimento de novas forças políticas também estarão presentes na nova lei, através do aumento das assinaturas necessárias para criar um partido (em 1974 eram necessárias 5000 assinaturas e com a lei de 2003 passam a ser obrigatórias 7500) e no crescimento das situações passíveis de extinção, tais como a não apresentação de candidaturas durante 6 anos, falta de comunicação dos titulares dos órgãos nacionais por 6 anos, não apresentação de contas durante 3 anos (questões que não eram referidas na lei de 1974) e redução do número de filiados a menos de 5000 (na lei de 1974 o número era de 4000). Há um aumento das subvenções públicas; mais formas de controlo das receitas/despesas e sanções; crescimento dos limites de despesas nas campanhas; ou novas limitações aos donativos privados sejam eles anónimos de empresas ou de pessoas singulares. Estas leis já tiveram efeitos nos partidos pois obrigaram a alteração de procedimentos internos, extinção de pequenos partidos e aumento abrupto de despesas e receitas (sobretudo públicas) declaradas nas campanhas eleitorais.

Observa-se, também, que as sucessivas alterações legais têm tido o efeito de aumentar não apenas as receitas dos partidos, mas também as despesas declaradas na sua actividade corrente e da campanha (como atrás demonstramos), o que se identifica como mais um sinal da profissionalização da política também identificada na teorização de Katz e Mair. A existência de “conluio” entre os partidos relevantes na aprovação das duas leis de 2003 (prevista na definição de partido-cartel) não é fácil de perceber, mas a verdade é que a nova legislação foi aprovada pelo PSD, PS E CDS-PP (partidos do governo) e teve os votos contra do PCP e do BE. No ponto fulcral do financiamento, as decisões foram tomadas ao mais alto nível em negociações entre os líderes dos dois maiores partidos nacionais.

No geral, a cartelização partidária aumenta a tendência para o conluio, reduzindo a competição entre os membros dos partidos e originando acordos no uso de fundos públicos.

Os partidos-cartel, manifestam uma solidariedade recíproca quando os emergem relatos de escândalos com o financiamento partidário (ver citação de Della Porta, 2004, página 51). Há uma espécie de conspiração do silêncio entre líderes dos vários partidos políticos.

A sexta hipótese (**H6**) evidencia que **A não existência de limites máximos e restrições às doações privadas provoca o aumento de financiamento informal.**

Devem-se criar mecanismos para financiar os partidos pelo maior número de contribuintes possível, por exemplo impondo limites máximos às contribuições de cada indivíduo ou empresa. A não existência de limites máximos e restrições para as doações privadas provoca uma elevada dependência dos partidos face a alguns doadores. Isto acontece porque, se não existirem limites, os partidos podem obter recursos suficientes para as suas campanhas de um número muito baixo de doadores e por conseguinte podem sentir a necessidade de satisfazer necessidades desses doadores. A introdução de limites pretende evitar e/ou prevenir a influência ilegítima dos doadores na acção pública dos candidatos fazendo com que as fontes de receitas se diversifiquem. A introdução de restrições pretende seleccionar a qualidade do financiador e evitar que alguns grupos ou indivíduos indesejados financiem partidos.

Assumimos como sétima hipótese (**H7**) que **Quanto maior o prazo para divulgação de registo e publicação pelos partidos da origem e destino dos seus fundos maior a probabilidade de financiamento informal.** Isto acontece porque a celeridade da apresentação de contas dificulta e/ou impede o encobrimento de irregularidades e desvios.

3.4 QUANTIFICAÇÃO PARA PORTUGAL

Tendo em conta as hipóteses por nós enunciadas, analisando a evolução da regulação, dos debates em torno deste fenómeno e tentando responder à questão a que nos propusemos no início deste trabalho sobre qual o montante de fundos informais utilizado no financiamento partidário e eleitoral em Portugal, citamos João Triães que, em resposta a um questionário por nós elaborado, salienta que esse montante

“é muito díspar de eleição para eleição e não posso quantificar de forma rigorosa. Tudo o que se pode fazer é aproximações, até porque por definição o financiamento informal não é assumido ou admitido pelas candidaturas/partidos. Posso dizer que nos últimos anos tem havido uma série de acções da ECFP para o diminuir e controlar. Aliás o objectivo final racional nesta matéria será controlar e não extinguir, o que exigiria quase um polícia/fiscal por cada indivíduo. Um facto de sublinhar em relação às

informalidades é que existe uma espécie de gradação consoante o tipo de eleição. As autárquicas são as eleições em que as informalidades assumem maiores proporções, por sua vez as presidenciais serão as mais controladas. No meio teremos as europeias, as legislativas e as regionais.”

Esta ideia é por nós corroborada mas, apesar das interrogações que nos possam apontar, não deixaremos de indicar uma “aproximação” ao valor para a quantificação do montante de fundos informais e que será três a quatro vezes o valor do montante dos fundos declarados em cada eleição.

4. CONCLUSÃO

Limitados pela lei nos proveitos e nas despesas de campanha, mas pressionados pelas estratégias de comunicação cada vez mais caras, os partidos recorrem a fontes de financiamento “informais”. A Entidade das Contas e Financiamentos Políticos não tem poder para exigir resposta, apenas para alertar e chamar a atenção dos partidos para a desconformidade entre meios e realizações. Enfrenta dificuldades para trabalhar em conjunto com organismos que se ocupam da investigação porque estes alegam frequentemente sigilo. Consequência destas incapacidades é a recente renúncia de Miguel Fernandes ao cargo de Presidente da ECFP alegando divergências sobre o papel do organismo que liderava. Isto prova que é necessário tomar medidas e fortalecer os meios de combate e fiscalização.

O valor por nós determinado é bastante elucidativo da importância deste problema que afecta praticamente todo o mundo.

Contudo, não podemos deixar de sublinhar que este valor carece de uma precisão que um assunto de tal actualidade e importância mereceria. Os estudos sobre o tema, assim como os dados estatísticos são manifestamente insuficientes em Portugal, impossibilitando-nos de fazer uma quantificação directa do montante de fundos informais utilizado no financiamento partidário e eleitoral. Aliado a isto, o tempo disponível para a realização do trabalho, revelou-se manifestamente escasso para analisar pormenorizadamente os países em questão e para obter mais dados relativos a novos países que nos permitissem fazer uma comparação mais sólida e a fortalecer as hipóteses por nós avançadas.

5. BIBLIOGRAFIA

AGUIAR-CONRARIA, Luís (2008), “Corrupção”. Público, 10 de Outubro, pp. 17.

ANDVIG, J., O. Fjeldstad, I. Amudsen, T. Sissener, and T. Søreide. (2000), “Research on Corruption: A Policy Oriented Survey.” Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute (CMI) and Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).

AUSTIN, Reginald e Tjernström, Maja. e Ballington, Julie. “*Funding of political parties and election campaigns / editors: Reginald Austin, Maja Tjernström ; contributors: Julie Ballington ... [et al.]* International IDEA, Stockholm, Sweden: 2003

BIEZEN, Ingrid van (2000), “Party Financing in New Democracies: Spain and Portugal”, *Party Politics*, 6:3, 329-342.

_____, Ingrid van (2003), “Financing Political Parties and Election Campaigns - Guidelines”, Council of Europe.

_____, Ingrid van e Petr Kopecky (2007), “The state and the parties - Public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies”, *Party Politics*; 13:2, 235-254.

BURKE, Thomas F. Burke (1997), “The Concept Of Corruption In Campaign Finance Law”, *Constitutional Commentary*, Vol. 14

CADERNOS LINK – Casos de sucesso (2006), “Entidade das Contas e Financiamentos Políticos – Partidos com controlo mais apertado”, No 8, Setembro de 2006, pp. 38-39.

Dalton, R. J. e M.P. Wattenberg, (2000) “Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies”, Oxford University Press, Oxford (2000).

DE SOUSA, Luís (2001), “Political Parties and Corruption in Portugal”, *West European Politics*, Vol.24, No 1, pp. 157-180.

_____, Luís (2004), “The Regulation of Political Financing in Portugal”, *West European Politics*, Vol.27, No 1, pp. 124-145.

_____, Luís e João Triães (2007), “Corrupção e Políticas de Controlo: Observatório de Ética na Vida Pública”, Fórum Pesquisas 2007.

DELLA PORTA, Donatella (2004), “Political parties and corruption: Ten hypotheses on five vicious circles”, *Crime, Law & Social Change* 42, pp. 35-60.

FERNANDES, Miguel (2006), “Prestação de Contas de Campanhas Eleitorais ”, in *Eleições: Revista de Assuntos Eleitorais - ISSN 0871-7451. – Nº 10 (Maio 2006)*, pp. 7-12

FERREIRA RUBLIO, Delia (2005) “Financiamento de partidos e campanhas - Fundos públicos versus fundos privados”, *Novos Estudos no. 73*. CEBRAP, Novembro 2005.

GUEDES, Nuno (2006), “O Partido-Cartel: Portugal e as leis de financiamento de 2003”, *CIES e-Working Paper nº17/2006*

KLITGAARD, Robert. “International cooperation against corruption. Finance & Development”; vol. 35, 1 pg 3-6. Mar 1998; 35, 1.

LANE, Jan-Erik e Svante Ersson (1999), “Politics and Society in Western Europe”. London: Sage.

LISI, Marco (2008), “As campanhas eleitorais do Partido Socialista”, in *Análise Social, Vol XLIII (3º)*, pp. 505-529

MAIR, Peter e Ingrid van Biezen (2001), “Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000”, *Party Politics* 2001; 7:1, pp. 5-21.

MALEM, Jorge (2003), “Financiamento, corrupción y gobierno” in Carrillo, Manuel et al, *Dinero y contienda político-electoral (México: Fondo de Cultura Económica/ Instituto Federal Electoral)*

MARTINS, M. M. (2004), “ Participação Política e Democracia: o caso português (1976-2000), Lisboa, ISCSP.

MARTINS, M. M. (2005), “ Os «custos da democracia» em Portugal”, in *Eleições, revista do STAPE*, pp. 29-38.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Prevenir a Corrupção – um guia explicativo sobre a corrupção e crimes conexos*. Lisboa, 2007.

MORGADO, Paulo (2005), *Contos de Colarinho Branco*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

NASSMACHER, Karl-Heinz (2003), “Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation”, Reg Austin, Maja Tjernstrom (IDEA), Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns.

NORRIS, P. (2000), A Virtuous Circle: Political Communications in Post Industrial Society, Cambridge, Cambridge University Press.

PEREIRO, Xerado (2006-2007). APONTAMENTOS DE ANTROPOLOGIA CULTURAL 2006-2007 – Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD);

PIMENTA, Carlos (2008), Esboço de quantificação da fraude. Versão 1.01. Trabalho apresentado nas Jornadas `08 Portugal Seguro, da Associação Portuguesa de Seguradores, no Tema 09; Fraude e Criminalidade.

PINTO-DUSCHINSKY, Michael (2002): “Financing Politics: A Global View”, Journal of democracy, Vol.13 No.4

ROSE-ACKERMAN, Susan (1999), Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform, Cambridge: Cambridge University Press

SCHMITT, Hermann e Soren Holmberg (1995): “Political Parties in Decline?” in Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (eds), Citizen and the State (Oxford: Oxford University Press, 1995), 95-133.

SPECK, Bruno Wilhelm (2005), “O financiamento de partidos e eleições – uma porta de entrada para a corrupção?”

TAVARES, José e Paulo Ferreira (2000), “Quem paga a democracia?”

WALECKI, Marcin (2004), “Political Money and Corruption”, IFES POLITICAL FINANCE WHITE PAPER SERIES

WILSON, John (2004), “Donations to Political Parties: Disclosure Regimes”, Background note, Parliamentary Library.

ZOVATTO, Daniel (2005), “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”, Opinião Pública, Nº 002, São Paulo, pp 287 - 336

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, acessido em 2 de Janeiro no site <http://www.transparency.org/>

CARTER CENTER, acessido em 2 de Janeiro no site <http://www.cartercenter.org/homepage.html>

Partidos Políticos e Corrupção – Financiamento partidário e eleitoral

PODER CIUDADANO, acedido em 2 de Janeiro no site
<http://www.poderciudadano.org/>

PODER CIUDADANO, acedido em 2 de Janeiro no site
http://www.poderciudadano.org/up_downloads/news/441_1.pdf

PODER CIUDADANO, acedido em 2 de Janeiro no site
http://www.poderciudadano.org.ar/up_downloads/temas/91_11.pdf?PHPSESSID=fc98519c293c40b3250b08ed1da6561f

ANEXOS

ANEXO 1 – Evolução dos Custos e Proveitos Associados às Campanhas Eleitorais

Figura 1.1

Evolução dos custos e proveitos dos partidos (valores em milhões de euros)

Ano	PSD		PS		PCP		CDS		Totais/ano	
	Prov.	Custos	Prov.	Custos	Prov.	Custos	Prov.	Custos	Prov.	Custos
1994	3,4	3,2	2,5	2,5	5,8	5,5	0,7	0,7	12,5	11,9
1995	3,9	4,1	5,5	5,4	7,1	6,8	0,9	1,0	17,5	17,3
1996	4,8	3,4	3,8	3,8	8,5	8,3	1,0	0,9	16,6	16,5
1997	3,5	5,3	4,4	4,4	9,3	9,1	1,1	1,3	19,6	20,1
1998	5,7	4,0	5,0	5,1	8,6	7,1	1,2	1,8	18,3	18,1
1999	5,7	5,4	7,5	8,8	8,7	8,6	1,5	1,6	23,4	24,4
2000	5,7	7,0	4,9	4,7	8,2	8,2	1,3	0,9	20,1	20,9
2001	5,8	5,8	5,4	5,2	10,7	10,2	1,6	1,6	23,4	22,8
2002	7,2	6,8	13,2	13,7	11,0	10,5	2,4	1,8	33,8	32,8
Totais	43,3	45,0	52,2	53,7	78,1	74,5	11,8	11,8	185,4	185,1

Fonte: Tribunal Constitucional

Figura 1.2

Evolução dos limites de despesas em campanhas eleitorais e subvenções públicas aos partidos

Legislação	Limites de despesas (1)	Subvenções públicas às campanhas eleitorais (2)	Valor das subvenções - em euros (3)	Subvenções públicas à actividade corrente dos partidos (4)
Antes 72/93	15			
Lei 72/1993	50	2 500	648 437,26	1/225
Lei 56/1998	35	2 500	764 407,77	1/225
Lei 23/2000	28	10 000	3 480 013,16	1/225
Lei 19/2003	60	20 000	7 493 151,50	1/135

Fonte: «Os “custos da democracia” em Portugal», Martins, Manuel Meirinho

Figura 1.3

Peso das subvenções públicas nos proveitos anuais dos partidos (em %)

PS		PSD		CDS-PP		PCP	
1996	85	1994	93	1994	98	1995	7
1997	79	1995	87	1995	98	1996	6
1998	82	1996	72	1996	84	1997	6
		1997	58	1997	92	1998	8
		1998	76	1998	95	1999	7
		1999	67	1999	98		

Fonte: Meirinho Martins, 2004

Figura 1.4

Evolução das subvenções públicas à actividade corrente dos partidos
 (valores em euros)

	Montante global	Valor por voto
1994	5 932 493,28	1,09
1995	6 318 167,53	1,15
1996	6 825 502,02	1,21
1997	7 088 021,33	1,26
1998	7 363 041,56	1,31
1999	7 516 346,25	1,36
2000	7 734 174,82	1,49
2001	8 053 669,65	1,55
2002	8 134 198,40	1,55
2003	8 362 721,69	1,58
2004	8 573 783,09	1,62
Subtotal	81 924 468,89	
2005	15 168 069,20	2,78
Totais	97 092 538,09	

Fonte: Assembleia da República. Nota: Em 2005 os cálculos são efectuados em função do valor do salário mínimo nacional e dos votos dos partidos (PS, PSD, CDU, CDS e BE) que têm direito à subvenção. O valor é calculado tendo em conta doze meses.

Figura 1.5

Evolução das despesas de campanha eleitoral para as legislativas (valores em euros)

Eleições	Votos expressos	Investimento por voto	Var (2)	Despesas declaradas
1976	5.483.461	0,02		117.890,87
1979	6.007.453	0,04	86%	239.748,54
1980	6.026.395	0,04	71%	201.197,80
1983	5.707.695	0,06	56%	345.475,30
1985	5.798.556	0,20	245%	1.128.027,26
1987	5.676.358	0,29	46%	1.669.047,18
1991	5.735.431	0,26	-8%	1.518.015,24
1995	5.904.854	1,39	425%	8.202.780,13
1999	5.415.102	1,05	-24%	5.688.955,70
2002	5.473.655	1,35	29%	7.413.633,14
2005	5.747.608	3,62	167%	20.814.898,93
Totais				47.339.670,11

Fonte: «Os “custos da democracia” em Portugal», Martins, Manuel Meirinho

Figura 1.6

Evolução das despesas de campanha eleitoral para as legislativas (valores em euros)

Eleições	Despesas declaradas	Abstenção oficial (em %)	Diferença da abstenção face ao ano anterior (em %)
1976	117.890,87	16,47	
1979	239.748,54	17,13	0,66
1980	201.197,80	16,06	- 1,07
1983	345.475,30	22,21	6,15
1985	1.128.027,26	25,84	3,63
1987	1.669.047,18	28,43	2,59
1991	1.518.015,24	32,22	3,79
1995	8.202.780,13	33,70	1,48
1999	5.688.955,70	38,91	5,21
2002	7.413.633,14	38,52	- 0,39
2005	20.814.898,93	35,74	- 2,78
Totais	47.339.670,11		

Fonte: «Os “custos da democracia” em Portugal», Martins, Manuel Meirinho

Figura 1.7

Evolução das despesas eleitorais do STAPE e da CNE

	STAPE			CNE
	Outras despesas correntes	transferências de verbas para as autarquias locais	Total	
1975			89.818,53	
1976			89.115,23	
1979	214.388,32	61.561,63	275.949,95	
1980	175.661,65	62.434,53	238.096,18	
1983	288.803,98	89.170,10	377.974,08	
1985	379.186,16	109.276,64	488.462,80	
1987	462.684,92	93.424,84	556.109,76	
1991	528.084,79	186.254,75	714.339,54	120 831, 67
1995	3.225.801,67	287.390,23	3.513.191,90	107 729, 06
1999	4.380.075,40	2.152.265,18	6.532.340,58	46 949, 86
2002	4.623.881,58	4.380.059,20	9.003.940,78	336 417, 47
2005	5.016.376,50	4.487.288,50	9.503.665,00	347 843, 28
Totais	19.294.944,97	11.909.125,60	31.383.004,33	959 771, 34

Fonte: STAPE e CNE

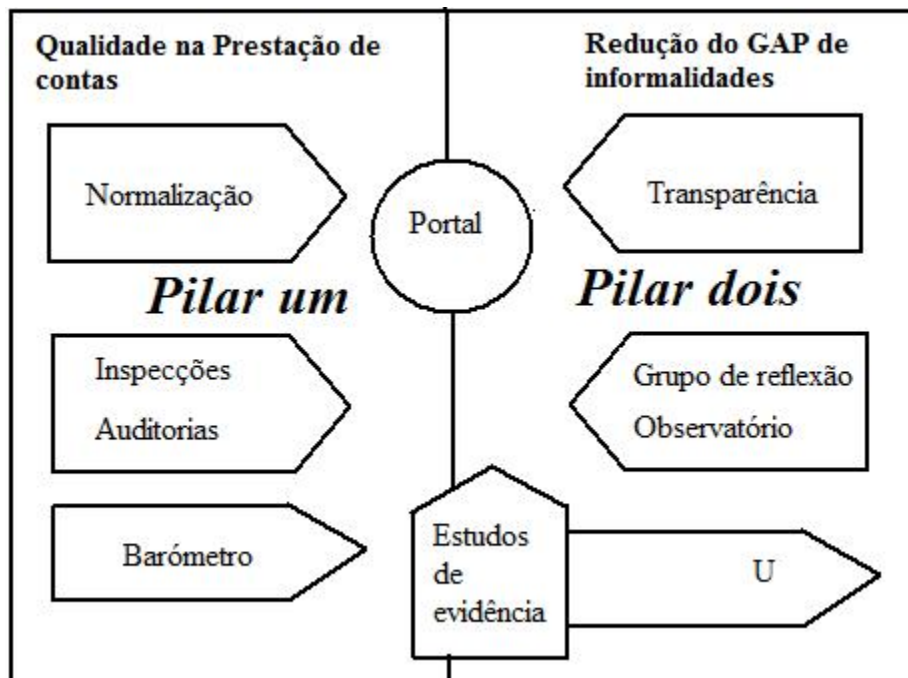
Figura 1.8

<i>Country, year</i>	<i>Electorate</i>	<i>Total party membership</i>	<i>Membership as % of electorate (M/E)</i>
Portugal			
1991	8,222,654	417,666	5.08
2000	8,673,822 (99)	346,504	3.99

Fonte: Peter Mair and Ingrid van Biezen, 2001

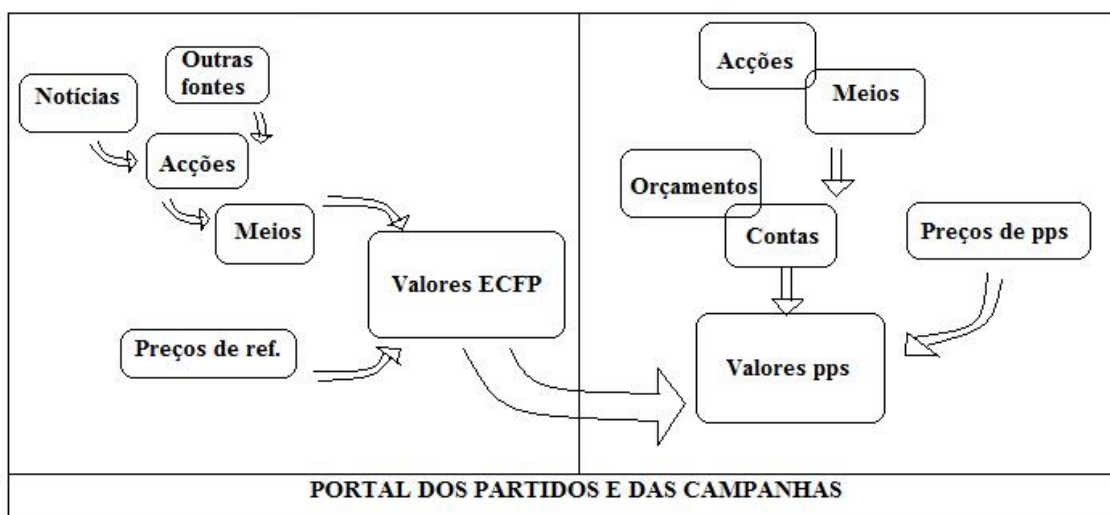
ANEXO 2 – Nova Perspectiva na Prestação de Contas

Figura 2.1



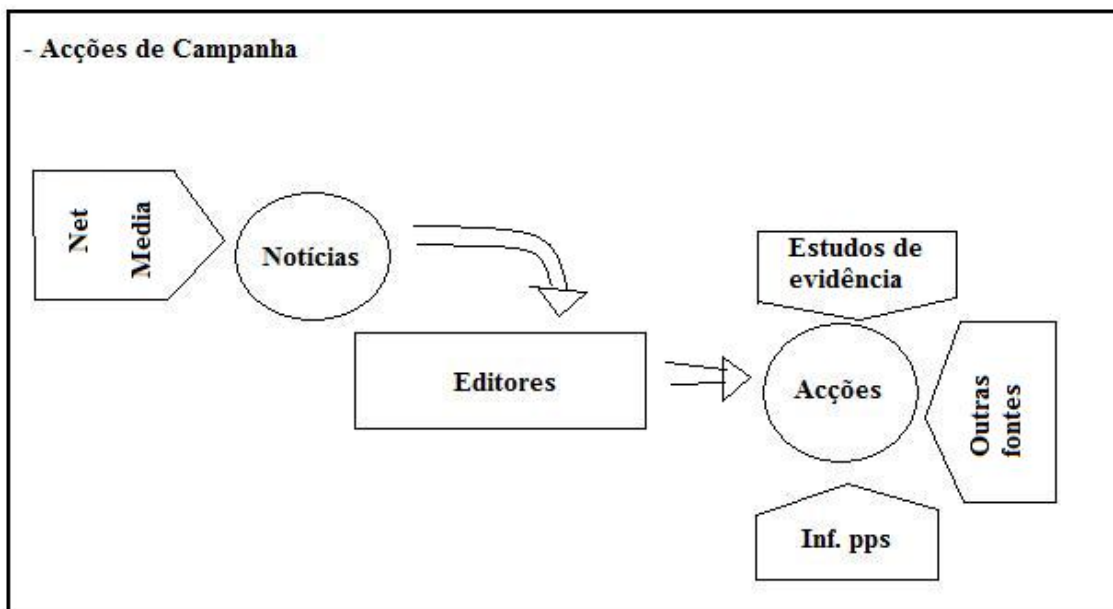
Fonte: FERNANDES, Miguel (2006), “Prestação de Contas de Campanhas Eleitorais”, in Eleições: Revista de Assuntos Eleitorais - ISSN 0871-7451. – Nº 10 (Maio 2006), pp. 9

Figura 2.2



Fonte: FERNANDES, Miguel (2006), “Prestação de Contas de Campanhas Eleitorais”, in Eleições: Revista de Assuntos Eleitorais - ISSN 0871-7451. – Nº 10 (Maio 2006), pp. 11

Figura 2.3



Fonte: FERNANDES, Miguel (2006), “Prestação de Contas de Campanhas Eleitorais”, in Eleições: Revista de Assuntos Eleitorais - ISSN 0871-7451. – Nº 10 (Maio 2006), pp. 12