

PARTIDOS POLÍTICOS

Jorge Bacelar Gouveia*
Ana Rita Cabrita**

I - OS PARTIDOS POLÍTICOS NUMA PERSPECTIVA POLITOLÓGICO-CONSTITUCIONAL GERAL

1. Generalidades

I. Uma definição de partidos políticos tem sido tentada pelos mais diversos autores, a partir de diferentes critérios(3). Entre nós, a noção de partidos políticos foi uma das preocupações do legislador no artigo 1º do Decreto-Lei nº 595/74, de 7 de Novembro, conhecido por Lei dos Partidos Políticos. Nele se pode ler o seguinte: "Por partidos políticos entendem-se as organizações de cidadãos, de carácter permanente, constituídas com o objectivo fundamental de participar democraticamente na vida política do País e de concorrer, de acordo com as leis constitucionais e com os seus estatutos e programas publicados, para a formação e expressão da vontade política do povo, intervindo, nomeadamente, no processo eleitoral mediante a apresentação ou o patrocínio de candidaturas."

Esta definição legal é útil, pois a partir dela é possível isolar os vários elementos que, de acordo com o que a generalidade da doutrina também considera, devem integrar o conceito de partidos políticos, simultaneamente numa perspectiva politológica e jurídico-constitucional.

Estes são os elementos a considerar:

- um elemento subjectivo;
- um elemento temporal;
- um elemento teleológico.

O elemento subjectivo, tal como nos sugere neste aspecto a mencionada lei portuguesa, ao referir os partidos políticos como "organizações de cidadãos", implica a dimensão pessoal como substracto da entidade a criar. Ao contrário do que sucede com as fundações ou com as sociedades, este elemento de carácter pessoal - que depois se recorta, com cambiantes diversos, pelos militantes e pelos simpatizantes - confere aos partidos a qualificação de associações(4).

O elemento temporal determina que os partidos políticos possuam um carácter duradouro. Isto significa que - tanto pelos objectivos que prosseguem como pela função social e política que desempenham - os partidos não podem constituir-se a termo ou sujeitar a sua permanência à verificação de uma qualquer condição resolutive. A existência de uma organização estável é uma característica dos partidos, o que os distingue de outros grupos de fins meramente eleitorais.

O elemento teleológico sublinha as finalidades dos partidos políticos. Está em causa o reconhecimento normativo da importante função que desempenham no funcionamento do sistema representativo constitucionalmente consagrado. Explicitando esta ideia, recorrendo ao exemplo do legislador português, indique-se a faculdade de apresentação de candidaturas aquando das eleições dos titulares dos órgãos do poder político.

Em resumo: podemos definir os partidos políticos como pessoas colectivas de tipo associativo, com carácter de permanência, tendo por finalidade representar a colectividade ao nível dos órgãos do poder político, assim contribuindo, como suas peças fundamentais, para o funcionamento do sistema de poder político instituído.

II. Os elementos conceptuais anteriormente referidos permitem igualmente distinguir os partidos políticos de três figuras afins que, com os mesmos, não ostentam qualquer confusão(5) :

- as associações políticas;
- as comissões eleitorais; e
- os grupos de pressão.

A primeira destas figuras, as associações políticas, apesar de poderem prosseguir alguns dos fins dos partidos políticos, não revestem necessariamente carácter duradouro, nem visam a representação dos cidadãos nos órgãos do poder político. Pretendem simplesmente apresentar-se como fora de debate político-ideológico, sobressaindo essencialmente a sua função pedagógica e intelectual, normalmente também de teor sectorial no tocante aos caleidoscópicos temas da vida política de um país.

Também costuma distinguir-se os partidos políticos das chamadas comissões eleitorais pelos mesmos aspectos, mas avultando com mais evidência o seu carácter acentuadamente transitório. Uma vez que estas se formam com o intuito exclusivo de patrocinar uma determinada candidatura eleitoral, elas se extinguem logo que concluídas as eleições que eram a sua razão de ser.

É ainda de mencionar os grupos de pressão ou de interesse, que assentam, as mais das vezes, numa estrutura permanente e bem organizada. Simplesmente, ao contrário dos partidos políticos, não têm por escopo concorrer aos órgãos do poder público, mas tão-somente transmitir as pretensões dos seus associados aos representantes dos cidadãos, partidariamente enquadrados ou não, tentando condicionar - e, se possível, determinar mesmo - as decisões políticas que digam directamente respeito aos respectivos sectores de actividade e de interesse.

III. Tomando por base diferentes critérios, os vários autores têm procurado proceder a classificações dos partidos políticos, por forma a melhor surpreender as relações destes com o sistema político em que se inserem. Entre as mais divulgadas, logo ressalta a classificação proposta por MAURICE DUVERGER, que aparta os partidos de quadros dos partidos de massas(6) .

Os partidos de quadros ou de notáveis são aqueles que procuram reunir as pessoas com mais prestígio na sociedade, caracterizando-se por dar sobretudo importância à qualidade dos seus dirigentes, não tanto à quantidade dos seus membros. Dentro dos partidos considerados de quadros, podem, na opinião deste autor, sub-distinguir-se os flexíveis e os rígidos, consoante exista ou não disciplina de voto nos grupos parlamentares e ainda atendendo ao grau de centralização na organização interna do partido.

Por sua vez, os partidos de massas ou de militantes, surgidos posteriormente, já nos finais do século XIX, caracterizam-se pela maior relevância que atribuem aos seus membros, os militantes. São partidos que, na sua maior parte, têm origem em organizações sócio-profissionais representativas do operariado industrial e dos trabalhadores rurais, os quais visam, com base numa organização estável e permanente, bem como numa disciplina interna mais férrea, prosseguir uma actuação também a nível extra-parlamentar, influenciando na opinião pública. Os partidos de massas podem subqualificar-se como especializados - caso dos socialistas - ou totalitários - caso dos comunistas e fascistas.

Outras classificações há que atendem à própria ideologia do partido e às concepções de índole social e política defendidas. Nestas, pode recordar-se, a título exemplificativo, a de GEORG JELLINEK, que distingue partidos conservadores e partidos progressistas. Os primeiros são os que defendem a manutenção das instituições vigentes e a conservação do sistema político tal como existe. Os segundos, pelo contrário, são os que assumem uma postura crítica face à ordem vigente, fazendo propostas no sentido de a alterar ou de criar uma nova ordem.

IV. Numa perspectiva diferente, isto é, olhando agora ao conjunto dos partidos políticos que existem em cada sistema político, é possível distinguir vários sistemas de partidos, de acordo com outros tantos diferentes critérios.

O critério mais difundido na doutrina atende ao número de partidos existentes e separa três categorias de sistemas:

I) os sistemas monopartidários - de partido único ou de partido liderante: de partido único, em que apenas existe um partido político que é também aquele que está no poder; de partido liderante, quando coexistam vários partidos, mas só um deles exerce efectivamente o poder político.

II) os sistemas bipartidários - perfeitos, se os dois partidos têm entre 85% e 90% dos mandatos, e imperfeitos, se os dois partidos têm entre 75% e 80%; e

III) os sistemas multipartidários - perfeitos, se os partidos se equivalem em representatividade eleitoral, e imperfeitos, quando um deles sobressai com mais de 35%(7) .

Reconhecendo, porém, a insuficiência de um critério apenas numérico, alguns autores, nomeadamente GIOVANNI SARTORI, numa tentativa de melhor explicar a realidade partidária deste ponto de vista, veio acrescentar o conceito de polarização. Trata-se de atender à existência de um confronto ou divergência ideológica, mais ou menos marcada, que se trava entre os partidos, de que é exemplo o confronto esquerda-direita. Assim, o ilustre autor transalpino, distingue: (i) o sistema de partido hegemónico ou unipartidarismo, (ii) o bipartidarismo, (iii) o pluralismo limitado, (iv) o pluralismo extremo e (v) o sistema de partido predominante. Dentro de cada um destes sistemas, opera o mesmo autor várias subdistinções, atendendo ao tal grau de polarização existente entre os partidos. Por exemplo, distingue, no âmbito do bipartidarismo, o bipartidarismo convergente do bipartidarismo polarizado, de acordo com o maior ou menor confronto ideológico travado entre os dois partidos que integram o sistema.

Mais recentemente, além do conceito de polarização, têm igualmente sido desenvolvidos os da fragmentação e da volatilidade partidária(8) , nos seguintes termos:

- grau de fragmentação - distinguindo-se o sistema partidário em razão do tipo de dispersão ou concentração de votos por referência à colocação dos partidos políticos no quadro das diferentes opções sociais e políticas;

- grau de volatilidade - diferenciando-se os sistemas partidários, numa lógica de sucessão no tempo de diversos actos eleitorais, em função do tipo de votação dos eleitores quanto a um mesmo partido, concluindo-se pela existência de partidos que mantêm as votações (sistema com pouca volatilidade) e de partidos que mudam acentuadamente de votações, aumentando e diminuindo (sistema com muita volatilidade).

V. Actualmente, nas sociedades democráticas, os partidos políticos desempenham um papel de extrema relevância para o eficaz funcionamento do sistema político instituído(9)

Podemos referir as seguintes funções mais relevantes:

- a função pedagógica;
- a função eleitoral; e
- a função parlamentar.

A função pedagógica realça a sua excelência como canal de comunicação entre os cidadãos e os poderes públicos. São os partidos o meio mais eficaz de transformar as necessidades individuais dos seus membros em exigências políticas colectivas, concretizadas nos programas eleitorais elaborados. Ainda neste contexto, é reconhecida aos partidos uma importante função de formação da opinião pública. Na verdade, sendo os partidos locais privilegiados de

debate e confronto de ideias, é a partir deles que nasce e ganha forma, como dispõe a Constituição Alemã no seu artigo 21º, a "vontade política do povo". São os partidos que definem, através dos programas eleitorais que elaboram, as várias opções que se colocam ao eleitorado.

A função eleitoral é, de todas, possivelmente a mais visível e também a mais significativa. São os partidos políticos os responsáveis pela animação das campanhas eleitorais, quer definindo as opções políticas, quer seleccionando os candidatos à titularidade dos cargos políticos. Noutra perspectiva, são ainda, como interessados directos, eles próprios os fiscalizadores do desenrolar do processo eleitoral.

A função parlamentar, em período não eleitoral, implica que os partidos políticos desempenhem uma acção de esclarecimento e de formação da deliberações: ora apoiando, com as acções levadas a cabo e o respectivo discurso político, o governo no poder que ajudaram a escolher; ora contestando a política governamental, quando estejam na oposição.

Pelo exposto, resulta que os partidos são hoje uma realidade indispensável ao bom funcionamento do regime democrático, tanto pelo debate ideológico de que são promotores por vocação, como pela animação das campanhas eleitorais, quer ainda na própria titularidade e exercício do poder político.

2. Sistema de partidos, sistema político e sistema eleitoral

I. Como decorre das classificações elencadas anteriormente, há uma interacção recíproca entre o sistema de partidos e o sistema político.

Deste modo, se aos sistemas políticos ditatoriais ou totalitários corresponde um sistema de partido único ou liderante, já nos sistemas políticos democráticos a pluralidade de partidos políticos pode traduzir-se um sistema de bipartidarismo ou de multipartidarismo.

II. De outro lado, também o sistema eleitoral condiciona o sistema de partidos existente, como reconhece, em geral, a doutrina(10) . Esta influência até acaba por ser mútua, na medida em que se pretenda consagrar um sistema eleitoral adaptado ao sistema de partidos preexistente ou, com a consagração de determinado sistema eleitoral, criar um novo sistema partidário.

Classicamente, separam-se como os dois grandes sistemas eleitorais:

- o sistema da representação maioritária, a uma ou a duas voltas, consoante seja exigida ou não a maioria absoluta; e

- o sistema de representação proporcional.

O primeiro, dado que se basta com a maioria dos votos em cada círculo eleitoral, permite que o partido vencedor num maior número de círculos obtenha a maioria no Parlamento, ainda que a maioria dos eleitores não tenha votado nesse mesmo partido.

III. Por seu turno, o sistema de representação proporcional possibilita que os vários partidos consigam eleger candidatos e, assim, obter representação parlamentar.

Daqui decorre que o sistema de representação maioritária é o que melhor favorece sistemas políticos bipartidários, em que há dois partidos, o partido do Governo e o partido da oposição. Tal é patente em países, nomeadamente os anglo-saxónicos, com sistemas governativos de há muito implantados, onde as clivagens ideológicas não são marcadas(11) .

A representação proporcional, sistema adoptado pela generalidade dos países europeus continentais, permitindo aos diversos partidos alcançar assento parlamentar, é

naturalmente propiciador de sistemas multipartidários, dando azo a uma solução de compromisso em sociedades onde o debate ideológico se assume mais acentuado.

3. O progressivo reconhecimento normativo dos partidos

I. Se hoje aos partidos políticos é reconhecido um papel decisivo na vida democrática dos Estados, que leva mesmo os autores a adoptarem a designação de Estado de Partidos (Parteienstaat), esse é um fenómeno do nosso século que não encontra paralelo na História(12) .

Eis uma evolução que foi genialmente sintetizada por TRIEPEL, em quatro momentos:

- a oposição (Bekämpfung);
- a ignorância (Ignorierung);
- a legalização (Legalisierung); e
- a incorporação (Inkorporierung)(13) .

II. Até ao século XIX, as associações de cariz político eram consideradas organizações secretas e subversivas que, por isso mesmo, deveriam ser proibidas.

A única excepção a assinalar era o reino Unido, onde os tories e os whigs haviam sido reconhecidos logo no século XVII.

III. Os primeiros partidos políticos só aparecem com o advento do Estado Constitucional no início do século XIX, motivados pela consagração, nas Constituições europeias, do princípio da representação política.

Inicialmente nascem como comissões eleitorais de apoio às candidaturas e, com o alargamento do sufrágio já na segunda metade do século passado, vão aumentando o seu âmbito de acção. Começam então a criar estruturas organizativas mais complexas e conquistam um papel nítido nas eleições para os órgãos do poder político.

Apesar da importante função que começam a ter, durante toda a fase do chamado constitucionalismo liberal, os partidos políticos não são reconhecidos pelas Constituições dos vários Estados, assim como, de um modo sistemático, pela legislação em geral. O Estado não reconhece a existência dos partidos, apesar de os tolerar, prosseguindo estes a sua actividade à margem da lei e sem merecerem acolhimento constitucional.

IV. É já no nosso século, mais concretamente após a primeira Guerra Mundial, com a adopção do Estado Social de Direito, dando na altura os seus primeiros balbuciantes passos, que se encontram os primeiros exemplos de reconhecimento meramente legal, mas com carácter global, dos partidos políticos.

A tal circunstância decerto que não poderá ser alheia a própria universalização do direito de sufrágio, agora definitivamente alcançada. Com este aperfeiçoamento da democracia, os partidos políticos tornam-se muito mais imprescindíveis para a veiculação das opiniões políticas e para os momentos eleitorais.

V. Só, porém, na segunda metade do século XX é que a juridificação dos partidos políticos atingiria a plenitude, com a respectiva incorporação nas Constituições dos diversos Estados ocidentais.

Estas, atendendo ao protagonismo que os partidos vinham assumindo há já muitas décadas na vida política dos diversos países, aceitaram e reconheceram as funções por aqueles desenvolvidas ao nível eleitoral, representativo e de dinamização do debate ideológico nas sociedades democráticas.

Este movimento de incorporação é patente nas Constituições Italiana de 1947, Alemã de 1949, Francesa de 1958 e, só com a liberdade e a democracia, na CRP de 1976(14) .(15)

II - OS PARTIDOS POLÍTICOS NO ACTUAL DIREITO CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS

4. As fontes legais e constitucionais dos partidos políticos; linhas essenciais do respectivo regime

I. Acabamos de ver como desde o século XIX aos nossos dias se caminhou lentamente até o reconhecimento normativo dos partidos políticos, que é hoje um dado inequívoco nas ordens jurídicas dos vários Estados, quer ao nível da legislação ordinária, quer ao nível do texto constitucional.

No Direito Português vigente, o acolhimento constitucional dos partidos políticos foi curiosamente precedido pela aprovação do Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro, conhecido como a "Lei dos Partidos Políticos", que se mantém em vigor, embora com algumas alterações. O referido diploma procurou positivar o regime jurídico global dos partidos políticos, numa altura em que se assistia à sua rápida proliferação, consequência da Revolução de 25 de Abril de 1974.

Além da noção de partidos políticos no artigo 1º, supra referida, e da sua distinção face às associações políticas, outros aspectos relevantes foram objecto de regulamentação, salientando-se o da constituição e extinção dos partidos políticos.

II. No que toca à constituição, resulta do artigo 5º que a mesma "não carece de autorização" (n.º 1). Não obstante, são formuladas algumas exigências formais para que o partido se possa constituir como tal e que são as enunciadas nos nºs 3, 4, 5 e 6 do mesmo artigo.

Vigora, ainda quanto à constituição, um regime de declaração prévia por mero registo(16) . Há um requerimento apresentado junto do Tribunal Constitucional, a quem compete apreciar aqueles requisitos formais e com base nessa apreciação proceder à inscrição no registo próprio. Uma vez inscritos, os partidos políticos adquirem personalidade jurídica, como resulta do nº 2.

Quanto à extinção, encontra-se regulada no artigo 21º, podendo ocorrer uma decisão jurisdicional nesse sentido sempre que:

- a) O número dos seus filiados se tornar inferior a quatro mil;
- b) Seja declarada a sua insolvência;
- c) O seu fim real seja ilícito ou contrário à moral ou à ordem públicas;
- d) O seu fim seja sistematicamente prosseguido por meios ilícitos, contrários à moral ou à ordem públicas ou que perturbem a disciplina das forças armadas."

A competência para decidir a extinção dos partidos políticos pertence actualmente ao Tribunal Constitucional.

III. Note-se que, para além dos requisitos formais exigidos aquando da constituição do partido, a lei prevê outros limites, formais e materiais, que devem ser observados ao longo de toda a existência partidária. Referindo apenas alguns, temos:

- o princípio democrático, pelo qual deve reger-se a organização interna partidária, nos termos do artigo 7º;

- o princípio da publicidade, constante do artigo 8º; e
- o princípio da associação directa, que decorre do artigo 15º.

IV. A CRP teve também a preocupação de consagrar o estatuto dos partidos, reconhecendo o seu papel no sistema político. A matéria aparece referida em diversos preceitos constitucionais, nas principais partes regulativas da CRP(17) :

- 1) princípios introdutórios;
- 2) direitos fundamentais;
- 3) organização do poder político.

A título ilustrativo, podemos mencionar dois preceitos constitucionais:

- o artigo 10º, n.º 2 - onde se pode ler que "os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política";

- o artigo 51º - cujo n.º 1 dispõe que "a liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em (...) partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político."

Das disposições citadas resulta patente o movimento de incorporação formal dos partidos políticos, supra referido, operado pela CRP. Houve a preocupação de marcar aqui uma posição antagónica face ao regime para-fascista deposto em 1974, que rejeitava o pluralismo político, através não apenas do acolhimento expresso da figura, como também e sobretudo procurando consagrar o respectivo estatuto de forma aprofundada.

V. Os traços principais do regime constitucional são, em síntese, os seguintes:

a) apenas se estabelece uma fiscalização a nível externo da actividade dos partidos e não um qualquer controlo do seu programa ou estatutos, sendo tal fiscalização atribuída aos tribunais, nomeadamente ao Tribunal Constitucional, como decorre do artigo 223º, n.º 2, alínea e);

b) como se pode verificar das disposições citadas anteriormente, a nossa Lei Fundamental, como de resto já havia feito a Lei dos Partidos Políticos de 1974, reconhece os fins e funções partidárias no âmbito do sistema de governo consagrado, designadamente a função representativa e de titularidade do poder político, bem como a importante função de contribuir para a formação da "vontade popular";

c) no que concerne à função representativa, é reconhecido aos partidos políticos um quase monopólio na apresentação de candidaturas à titularidade dos órgãos do poder político;

d) a CRP contém ainda disposições sobre grupos parlamentares (artigo 180º) e reconhece o direito de oposição aos partidos que, estando representados na Assembleia da República, não integrem o Governo (artigo 114º), bem como os direitos de antena, de resposta e de réplica política (artigo 40º).

Refira-se ainda um importante limite que a CRP impõe aos fins partidários, estabelecendo a proibição de os partidos políticos perfilharem uma ideologia fascista ou racista (artigo 46º, n.º 4), podendo haver lugar à extinção do partido se tal suceder.

5. Organização partidária e democraticidade interna

I. No que se refere à organização interna partidária, é possível, em termos genéricos, destrinçar algumas componentes essenciais presentes na generalidade dos actuais partidos políticos existentes nos Estados democráticos.

Em primeiro lugar, cumpre referir aqueles que constituem o substrato do partido e que são naturalmente os militantes ou filiados. São estes que, no momento inicial, se agrupam e organizam de modo a formar um novo partido e são também estes que, pela acção política desenvolvida e determinação da doutrina e programa partidários, vivificam o partido e asseguram a sua continuidade no quadro do sistema político instituído.

Por outro lado, são sobretudo importantes na organização interna os chamados órgãos executivos, que dirigem o partido, aplicando as decisões tomadas pelo Congresso, dando resposta às reclamações que lhes são transmitidas pelas bases e ainda definindo a estratégia a seguir em cada momento face aos problemas que vão sendo suscitados no âmbito da vida política nacional.

Os órgãos executivos podem ser colegiais, caso das comissões e dos conselhos, ou singulares, nomeadamente o presidência do partido, atribuída a uma só pessoa, pela necessidade que a história tem demonstrado de uma liderança forte e apelativa, até carismática, que acaba por se tornar a imagem do partido.

Por último, importa referir aquele que é o órgão supremo do partido, no âmbito do qual são definidas as principais directrizes da acção partidária. Trata-se do Congresso, onde estão representados os militantes de base e que reúne periodicamente. As deliberações tomadas pelo Congresso são depois postas em prática pelos diversos órgãos executivos do partido, como acima foi referido.

II. Cada partido é livre de adoptar a organização interna que melhor lhe aprouver, assim como há plena liberdade de os cidadãos aderirem ou não aos partidos políticos existentes. Não há, da parte do Estado, um controlo da actividade interna dos partidos, limitando-se a nossa lei e a CRP a estabelecer mecanismos de fiscalização da sua acção externa.

Apesar desse facto, tem-se discutido se não deve o partido, na sua organização interna, estar vinculado ao respeito pelo princípio democrático⁽¹⁸⁾ ou se deve o Estado ficar indiferente a limitações abusivas da liberdade de opinião ou de expressão dos militantes no âmbito interno partidário.

Observámos anteriormente que a Lei dos Partidos Políticos tem uma disposição expressa nesta matéria, o artigo 7º, que impõe o respeito do princípio democrático, ainda que quanto a aspectos específicos. Também a CRP (tal como a Alemã, no seu artigo 21º), força os partidos ao respeito do princípio democrático na sua organização interna. É o que resulta do artigo 51º, n.º 5, nos seguintes termos: "Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros."

Noutras ordens jurídicas, como a francesa e a italiana, não se encontram dispositivos semelhantes. De todo o modo, é duvidoso aceitar que sejam admitidas a participar e a contribuir, para o funcionamento de um regime democrático, organizações partidárias não democráticas.

6. O financiamento dos partidos políticos

I. Num momento inicial, quando se legalizaram os partidos políticos, não se concebia sequer a ideia de ser o Estado a financiá-los. Entre as quotas pagas periodicamente pelos militantes e os donativos dos simpatizantes, entendia-se que deveriam ser os partidos a suportar, com esses recursos próprios, quer os gastos com as campanhas eleitorais, quer as despesas inerentes à manutenção de uma organização estável e "profissionalizada"⁽¹⁹⁾.

A partir de certa altura, começou a ser notória a insuficiência dos partidos para atenderem, com recursos próprios, a todas estas despesas, deparando-se estes com a inevitabilidade de contar com recursos externos, públicos e privados. Assim nasceu, em termos de regime, a necessidade de se encarar de frente o problema do financiamento dos partidos políticos.

II. No que toca ao financiamento público, ele é hoje adoptado na generalidade dos países europeus, com base no reconhecimento da importante função que os partidos desempenham ao nível da formação da vontade política, nas campanhas eleitorais e no próprio

Parlamento. Assim, o financiamento estatal aos partidos políticos visou, primeiramente, dotá-los dos recursos necessários à prossecução dos seus fins.

Mas se o financiamento público aos partidos e também aos grupos parlamentares é hoje pacificamente aceite, não apenas das campanhas eleitorais, como, em geral, do indispensável à manutenção de uma estrutura administrativa permanente, a polémica mantém-se acesa quanto a diversos aspectos desse financiamento: os seus limites, os elementos em que se deve basear a distribuição das ajudas, bem como o controlo da sua utilização. Nomeadamente, tem-se entendido que o financiamento público aos partidos políticos se deve conter dentro de certos limites, para que não se crie uma dependência em relação ao Estado, que se repercute sobre a liberdade dos mesmos.

III. Também quanto ao financiamento privado se levantam alguns problemas, que foram suscitados, em primeiro lugar, nos Estados Unidos da América. Aí se verifica um fenómeno sem lugar paralelo no continente europeu: os partidos têm estruturas mínimas de organização e são os próprios candidatos e as campanhas eleitorais que assumem relevância na dinamização da vida política do país. Não é o partido que financia as campanhas, são os próprios candidatos que tratam de angariar contribuições privadas para patrocinar as campanhas. Chegou-se a um ponto em que os candidatos a deputados e a senadores, em vez de se preocuparem em seguir as instruções partidárias, estão sobretudo empenhados em agradar aos eleitores e aos financiadores privados que lhes asseguram as campanhas.

Deste estado de coisas resultam dois problemas, que são de resto as duas grandes questões que se suscitam em torno do financiamento privado aos partidos políticos.

Por um lado, criou-se uma relação de dependência dos partidos face aos privados, pessoas individuais ou empresas, que através do financiamento das campanhas eleitorais ganham cada vez maior influência sobre a vida política do país, nomeadamente exigindo, em troca da ajuda financeira concedida, contraprestações dos candidatos uma vez eleitos.

Por outro lado, o financiamento privado aos partidos, sem limites, acentua a desigualdade entre estes, na medida em que uns dispõem de ajudas significativas e outros de ajudas menos volumosas.

Em conclusão: se o financiamento público tem como desvantagem a criação de uma indesejável dependência dos partidos face ao Estado, também o financiamento privado apresenta o inconveniente de levar a uma influência de certos indivíduos ou empresas sobre os partidos que financiam.

IV. Daí que, na generalidade dos países, se tivesse optado por estabelecer regimes mistos, admitindo dois tipos de financiamento, o público e o privado, fixando certas restrições, como a limitação dos gastos nas campanhas eleitorais, e estabelecendo formas de controlo das actividades desenvolvidas.

Perante este enquadramento geral, vejamos agora como a matéria tem sido tratada em Portugal. Entre nós, a primeira legislação sobre financiamento dos partidos aparece inserida na Lei dos Partidos Políticos, nomeadamente no seu artigo 20º. Aí se estabelecia o seguinte:

- no nº 1, a obrigatoriedade de elaboração de relatórios anuais por parte dos partidos, discriminando as receitas e as despesas, o que revelava a preocupação de avançar no campo da transparência da vida financeira partidária;

- nos nºs 2 e 3, que era vedado o financiamento por parte de organismos públicos e que aqueles não podem receber contribuições de valor pecuniário por parte de "pessoas singulares ou colectivas não nacionais, bem como de empresas nacionais"; e

· no nº 4, que as contas dos partidos teriam de ser publicadas no Diário da República, dando-se resposta, neste ponto, ao problema dos recursos financeiros partidários.

Mais tarde, previram-se as chamadas subvenções atribuídas pelo Estado aos partidos que haviam concorrido às eleições legislativas e que tivessem obtido representação na Assembleia da República. A matéria encontra-se regulada na Lei n.º 77/88, de 1 de Julho, que aprovou a Lei Orgânica da Assembleia da República.

Encontram-se, por outro lado, disposições dispersas nas leis eleitorais, que versam especificamente a questão do financiamento das campanhas eleitorais, o que resultou, desde logo, de uma imposição constitucional. Na verdade, decorre do artigo 113º, n.º 3, alínea c), da Lei Fundamental, que um dos princípios por que se devem reger as campanhas eleitorais é o da "transparência e fiscalização das contas eleitorais". Nomeadamente, a Lei Eleitoral para a Assembleia da República (Lei n.º 14/79, de 16 de Maio) contém disposições sobre a contabilização das receitas e despesas, limitação das despesas, fiscalização das contas, entre outros aspectos.

Ainda neste quadro geral, importa referir as isenções fiscais concedidas aos partidos, no que pode traduzir uma forma de financiamento público indirecto, previstas quer pela Lei dos Partidos Políticos, quer pelo próprio Estatuto dos Benefícios Fiscais.

V. Posteriormente, em 30 de Novembro de 1993, seria publicada a Lei n.º 72/93, a qual veio conferir um tratamento global à matéria do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, embora não revogando todas as disposições até então aprovadas e que acima foram referidas.

No que toca às fontes de financiamento, estas foram ampliadas: aumentaram-se as subvenções públicas e o próprio financiamento privado viu a sua admissibilidade alargada, uma vez que se passou a permitir o financiamento por parte de empresas privadas e mesmo por parte de estrangeiros.

Houve, de outro lado, a tentativa de reforçar a transparência e publicidade das contas partidárias, bem como a preocupação de fixar um regime sancionatório, de natureza contra-ordenacional.

A nova lei representou, assim, um avanço no que concerne ao estabelecimento de um regime global e mais aprofundado na matéria do financiamento dos partidos, embora possa considerar-se pouco corajosa no que toca à publicidade e transparência das contas partidárias(20) .

7. A reforma do estatuto jurídico dos partidos políticos em Portugal

I. Mais de duas décadas volvidas sobre o 25 de Abril de 1974, quando se inaugurou o período que vivemos de liberdade de criação dos partidos políticos, num sistema de pluralismo ideológico, continuam sendo insistentes os apelos, dos mais diversos quadrantes da sociedade, à reforma, mais ou menos profunda, do status quo que neste momento se vive.

As maleitas de que se acusa o panorama normativo-político dos partidos políticos centram-se na ideia fundamental segundo a qual a respectiva actuação representativa se não afiguraria já suficiente para veicular as verdadeiras correntes de opinião que se estabelecem na sociedade civil.

O "circuito partidário" - e com isso um pouco, em geral, o mundo da política - padeceria do vício burocrático de apagar, progressivamente, as pontes de legitimação política com os cidadãos politicamente activos, num sistema autoreprodutivo de legitimidade, que acabaria, a final, por construir uma realidade virtual, só para políticos, que mais ninguém conheceria.

II. Não têm faltado, ainda que nem sempre muito felizes, numerosas propostas de solução para esta situação de crise de aceitabilidade geral do Estado Constitucional dos Partidos Políticos deste final do século XX.

As respostas têm sido equacionadas em duas diferentes orientações:

- ou dentro do sistema partidário - propondo-se alterações no funcionamento interno dos partidos, com um maior controlo no plano da democraticidade das deliberações e na fiscalização da legalidade, ao que acresce cada vez mais a importância da componente financeira, bem como na perda do monopólio partidário na apresentação de candidaturas;

- ou fora do sistema partidário - através da introdução ou do "avivamento" de outros instrumentos de veiculação da vontade dos cidadãos, tais como: o reforço dos instrumentos de cariz referendário, a implantação da iniciativa legislativa popular e a atribuição de direitos de participação na elaboração da legislação e, em termos gerais, nas decisões políticas mais importantes a outras estruturas, de tipo territorial ou sectorial, não já erigidas na base de um critério puramente partidário.

Eis um tema que, embora sendo neste momento de política legislativa, se mostra extremamente relevante no aquilatar das reais intenções daqueles que participam no respectivo debate(21) .

III. Da nossa parte, não cremos que possa estar em causa a construção de um modelo alternativo à democracia partidária, que na sua essência é válido e em Portugal, particularmente, tem provado muito bem.

O ponto é que para muitos daqueles que a criticam não estão tanto em causa puros propósitos de melhoramento do sistema partidário quanto essencialmente ocultas e perversas intenções de o aniquilar, substituindo-o porventura por um sistema monopartidário, em que a legitimidade do poder não pudesse ser popularmente testada.

É que, do nosso ponto de vista, são os partidos políticos que se apresentam, em termos organizatórias, os mais fadados para a discussão das questões que ocupam a sociedade e que se colocam à governação, nos seus diversos níveis.

Isso explica-se não só devido à estrutura que detêm - para tanto afeiçoada - como também às finalidades que apresentam - assim se evitando a dispersão por múltiplas e pouco específicas finalidades, mal de que padecem muitas associações políticas que pretendem tomar o lugar dos partidos no debate político-ideológico. E o aspecto disciplinar que une os militantes dá também garantias de que a actuação se esteia num conjunto de princípios que programaticamente se lhes impõem, dando consistência à actuação nos diversos níveis em questão.

IV. Quer isto dizer que não vemos como a reforma possa prescindir do papel dos partidos políticos ou possa relegá-los para um plano secundário. Naturalmente que, em contrapartida, consideramos indispensável introduzir algumas modificações, sendo verdade que nenhum sistema pode viver estático e sem poder actualizar-se aos novos tempos.

Em termos programáticos, o declínio das ideologias fez forçosamente diminuir a incidência do debate ideológico e acantonou as opções político-partidárias, progressivamente, em aspectos mais recônditos da governação, quando não mesmo reduziu esse debate a uma mera escolha de métodos ou até de pessoas. Pela observação do fenómeno partidário das três últimas décadas, verifica-se que isso não significou a diminuição do debate em torno de certas questões sectoriais, como o ambiente, as nacionalidades, o racismo, a igualdade entre sexos ou a subsistência de certos grupos etários. O que importa, no debate ideológico, é integrar estes novos desafios, que o podem reanimar noutros moldes, já não em projectos globais e acabados de novas sociedades.

Do ponto de vista organizativo, a diminuição do poder do Estado, algo como na Idade Média, em favor de estruturas infra-estaduais e supra-estaduais, também se reflecte nos termos por que, partidariamente falando, se exerce a actividade política. Urge nesta matéria adequar o incremento destes novos focos de poder a estruturas partidárias devidamente representativas da sua importância, evitando o desfasamento das decisões centralizadas para problemas que não são do centro, aumento com isso o risco da sua indesejabilidade nos respectivos locais de aplicação.

Quanto à participação interna dos militantes, a rigidez de um estatuto de filiado deve ser atenuada, para o exercício de certas funções não deliberativas. A multiplicidade de liames sociais, bem como a atenuação das diferenças entre as forças partidárias, não facilitam opções tão marcadas de participação, pelo que muitos preferem um relacionamento menos intenso, não passando pela disciplina partidária, mas igualmente útil na circulação das ideias e no forjar de novas e criativas propostas de solução.

* Mestre em Direito. Assistente da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

** Advogada.

(3) Sistematizando alguns desses critérios, MARCELO REBELO DE SOUSA, Os partidos políticos no Direito Constitucional Português, Braga, 1983, pp. 75 e ss., e pp. 406 e ss., e Partidos políticos, in Polis, IV, Lisboa, 1988, pp. 991 e ss.; PAULO BISCARETTI DI RUFFIA, Diritto Costituzionale - Istituzioni di Diritto Pubblico, 15ª ed., Napoli, 1989, pp. 904 e ss.; JORGE MIRANDA, Ciência Política - formas de governo, Lisboa, 1992, pp. 273 e ss.; IÑIGO CAVERO LATAILLADE e TOMAS ZAMORA RODRIGUEZ, Introducción al Derecho Constitucional, Barcelona, 1996, p. 259 e ss.

(4) Em Portugal, diferentemente do que sucede noutras ordens jurídicas, é-lhes expressamente reconhecida personalidade jurídica, como decorre do nº 2 do artigo 1º do Decreto-Lei nº 595/74.

(5) Sobre a distinção entre partidos políticos e algumas destas suas figuras afins, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, Os partidos políticos no Direito Constitucional..., pp. 415 e ss., Partidos..., pp. 994 e 995, e Ciência Política - conteúdos e métodos, Lisboa, 1989, p. 88; IÑIGO CAVERO LATAILLADE e TOMAS ZAMORA RODRIGUEZ, Introducción..., pp. 261 e ss., e pp. 270 e ss.

(6) Há autores que referem ainda, na linha da classificação proposta por MAURICE DUVERGER, os partidos de eleitores, os partidos de contestação e os partidos mistos, os quais seriam resultado da evolução e reorganização dos partidos de massas e dos partidos de quadros. V., a este propósito, MARCELO REBELO DE SOUSA, Partidos..., pp. 1000 e ss.

(7) Sobre esta classificação, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, Partidos..., pp. 1005 e 1006, e Ciência..., p. 89; JORGE MIRANDA, Ciência..., pp. 276 e ss.

(8) Uma explicação destes conceitos pode ler-se em MARCELO REBELO DE SOUSA, Partidos..., pp. 1007 e ss., em que se afirma que: "A fragmentação respeita ao sistema político em geral e é um conceito estrutural e tendencialmente estático, traduzindo as clivagens de natureza sócio-económica, étnica, linguística, cultural, que acabam por se repercutir mediatemente no sistema de partidos..."

Quanto ao conceito de volatilidade, "...reporta-se à mudança líquida verificada num determinado sistema de partidos como resultado da transferência do voto individual (...). Exprime, pois, o grau de permanência do perfil de um certo sistema de partidos e não tanto as clivagens sociais (como a fragmentação) ou tensões ideológicas interpartidárias (como a polarização)."

(9) A respeito das diversas funções dos partidos no sistema político, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, Os partidos políticos no Direito..., pp. 95 e ss., e Partidos..., pp. 992 e 993, e pp. 1003 e 1004; JEAN-PAUL JACQUE, Le statut des Partis Politiques en Europe, in AAVV, Les Droits de L'Homme - droits collectifs ou droits individuels, Paris, 1980, pp. 105 a 107.

(10) Ficaram famosas, a este propósito, as leis de MAURICE DUVERGER, que em 1951 as formulou do seguinte modo:

- 1)a representação maioritária, a uma volta, origina o bipartidarismo perfeito;
- 2)a representação maioritária, a duas voltas, conduz ao multipartidarismo polarizado;
- 3)a representação proporcional favorece o multipartidarismo perfeito.

Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, Dos sistemas eleitorais em geral à representação proporcional, pelo método de Hondt, do Direito Constitucional Português, in IDEM, Legislação Eleitoral, Lisboa, 1995, pp. XVII e XVIII.

(11) Com uma análise das relações entre o sistema de partidos, o sistema de governo e o sistema eleitoral no Direito Português, por todos, MARCELO REBELO DE SOUSA, Os Partidos políticos no Direito..., pp. 617 e ss.

(12) Com o traçado breve desta evolução, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, Os partidos políticos no Direito..., pp. 19 e ss., e Partidos, pp. 995 e ss.; PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, Diritto..., pp. 907 e ss.; JORGE MIRANDA, Ciência..., pp. 274 e ss.; IÑIGO CAVERO LATAILLADE e TOMAS ZAMORA RODRIGUEZ, Introducción..., pp. 257 e ss.

(13) Outra é a proposta de periodificação de MARCELO REBELO DE SOUSA (Partidos..., p. 1010), de teor mais analítico, ao descortinar a existência de seis fases na evolução geral dos partidos políticos no percurso de todo o constitucionalismo:

- 1ª fase - oposição: fins do século XVIII e princípios do século XIX;
- 2ª fase - indiferença: entre 1810 e 1850;
- 3ª fase - reconhecimento atomístico na legislação eleitoral: entre 1850 e 1910;
- 4ª fase - legalização global, com alguns afloramentos constitucionais: entre 1914 e 1930;
- 5ª fase - afirmação do Estado-partido, com transição para Estado de Partidos pelo Estado Democrático defensivo;
- 6ª fase - plenitude do Estado de Partidos, com Estado Social de Direito.

(14) No que respeita ao enquadramento jurídico-constitucional dos partidos políticos em Portugal, pode distinguir-se, à semelhança do que ocorreu nos restantes países europeus, três fases:

- uma primeira fase de ignorância intencional, que decorreu entre 1822 e 1918;
- uma segunda fase de tolerância, entre 1919 e 1974; e, por último,
- uma fase de incorporação legal e constitucional, que se verifica a partir de 1974.

Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, A Constituição e os Partidos Políticos, in AAVV, Portugal - o sistema político e constitucional 1974-87, Lisboa, 1989, p. 663 ss.

(15) Para uma descrição da evolução dos partidos políticos em Portugal, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, Os partidos políticos no Direito..., pp. 135 e ss., e Partidos políticos portugueses, in Polis, IV, Lisboa, 1986, pp. 1014 e ss.; JORGE MIRANDA, Ciência..., pp. 285 e ss.

(16) Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, Os partidos políticos no Direito..., p.418 ss.

(17) Cfr. JORGE MIRANDA, Ciência..., pp. 293 e ss.

(18) Cfr. JEAN-PAUL JACQUE, Le statut..., pp. 116 ss.

(19) Sobre o financiamento dos partidos políticos, v. IÑIGO CAVERO LATAILLADE e TOMAS ZAMORA RODRIGUEZ, Introducción..., p. 272 ss.; JEAN-PAUL JACQUE, Le statut..., p. 108 ss.; JOSÉ MANUEL MEIRIM, O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, Lisboa, 1994; SANTIAGO GONZÁLES-VARAS, La financiación de los partidos políticos, Madrid, 1995.

(20) A idêntica conclusão chega JOSÉ MANUEL MEIRIM (O financiamento..., p. 76), podendo ler-se: "Expressamente previstas obrigações nesse domínio ao abrigo da legislação revogada, o legislador, preferiu, mais uma vez em domínios que brigam de perto com as expectativas dos cidadãos e que podem acarretar suspeições não fundadas, não possibilitar um controlo por parte da opinião pública."

(21) Apreciable conjunto de propostas, a merecer a devida atenção, foi o feito por JORGE MIRANDA (Ciência..., pp. 313 e 314), de que evidenciamos as seguintes:

- 1)a apresentação de candidaturas independentes aos órgãos municipais e das regiões administrativas;
- 2)escolha individual dos Deputados nos Parlamentos nacional e regionais;
- 3)introdução de eleições primárias na escolha dos candidatos a candidatos dos partidos.

ALGUMA BIBLIOGRAFIA

IÑIGO CAVERO LATAILLADE e TOMAS ZAMORA RODRIGUEZ

- Introducción al Derecho Constitucional, Barcelona, 1996, pp. 257 e ss.

JEAN-PAUL JACQUE

- Le statut des partis politiques en Europe, in AAVV, Les droits de l'Homme – droits collectives ou droits individuels, Paris, 1980, pp. 102 e ss.

JORGE BACELAR GOUVEIA

- Dos sistemas eleitorais em geral à representação proporcional, pelo método de Hondt, do Direito Constitucional Português, in IDEM, Legislação Eleitoral, Lisboa, 1995, pp. XV e ss.

JORGE MIRANDA

- Ciência Política - formas de governo, Lisboa, 1992, pp. 271 e ss.

JOSÉ MANUEL MEIRIM

- O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, Lisboa, 1994

MARCELO REBELO DE SOUSA

- Os partidos políticos no Direito Constitucional Português, Braga, 1983

- Partidos políticos - Ciência Política e Direito, in Polis, IV, Lisboa, 1986, pp. 991 e ss.

- A Constituição e os partidos políticos, in AAVV, Portugal - o sistema político e constitucional 1974-87, Lisboa, 1989, pp. 663 e ss.

- Ciência Política - conteúdos e métodos, Coimbra, 1989, pp. 88 e 89

PAOLO BISCARETTI DI RUFFÌA

- Diritto Costituzionale - Istituzioni di Diritto Pubblico, 15ª ed., Napoli, 1989, pp. 901 e ss.

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS

- La financiación de los partidos políticos, Madrid, 1995