

CIES e-WORKING PAPER N° 17/2006

**O partido-cartel:  
Portugal e as leis dos partidos e financiamento de 2003**

NUNO GUEDES

*CIES e-Working Papers* (ISSN 1647-0893)

Av. das Forças Armadas, Edifício ISCTE, 1649-026 LISBOA, PORTUGAL, [cies@iscte.pt](mailto:cies@iscte.pt)

**Nuno Guedes** holds a degree in Political Science from the Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, at the Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP-UTL). He is currently at the second year of the master in Comparative Politics of the Instituto de Ciências Sociais, at the Universidade de Lisboa (ICS-UL) and is also a journalist. Email: [nmlguedes@gmail.com](mailto:nmlguedes@gmail.com)

## **Resumo**

Provocador, o modelo do partido-cartel assume-se como um retrato da democracia contemporânea. Muitos autores vêem-no apenas como uma forma de funcionamento do sistema de partidos, enquanto que outros sustentam que lhe faltam dados empíricos que provem a cartelização da política. Em Portugal, a aplicação deste tipo de partido à realidade nacional tem sido difícil e complexa. Desenvolvimentos institucionais recentes, ao nível da legislação sobre os partidos e seu financiamento, parecem ter aproximado o caso português das características que sustentam a teoria do partido-cartel.

**Palavras-chave:** partidos; partido-cartel; finanças partidárias; Portugal

## **Abstract**

Provoking, the model of the cartel party assumes itself as a picture of the contemporary democracy. Many authors see it only as one form of functioning of the party system. Others support that the model needs more empirical data that shows an effective cartelization. In Portugal, the application of this type of party has been difficult and complex. Recent institutional developments in legislation about parties and its financing seem to approach the Portuguese case to the characteristics that support the theory of the cartel party.

**Keywords:** parties; cartel party; political financing; Portugal

## 1. O partido-cartel: nascimento e características

Longe da sociedade e cada vez mais próximos do Estado. Numa frase, seria este o retrato feito por Katz e Mair em 1995 (pp. 15-17) sobre a evolução dos partidos políticos modernos. Depois dos partidos de elites, massas e *catch-all*, desde 1970 que estes estavam a passar para uma quarta fase da sua história: o partido-cartel.

Há muitas definições do que é um partido político. No entanto, estas não são simples e acabam por ser mais ou menos controversas (White, 2005). A maioria dos autores classifica uma organização como “partido” quando esta reúne três requisitos (Pasquino, 2002, p. 154):

- a) É dotada de estruturas que permitem a participação dos seus inscritos.
- b) Está em condições de formular um programa de políticas públicas.
- c) Pode perdurar além de um acto eleitoral.

Aos partidos cabem, tradicionalmente, as funções de servirem de ponte entre a população e o governo; agregar interesses (integrando aqueles que vão surgindo no sistema político); fazer a socialização política; mobilizar votos; e organizar o Executivo (Cord *et al*, 1997, pp. 204-206)

Um século de estudos sobre partidos deu à Ciência Política mais de 30 modelos partidários (Krouwel, 2005). No entanto, não há um que seja consensual, gerando pouca clareza e precisão conceptual. A maioria tem falta de indicadores empíricos claros que permitam perceber onde cabe cada partido e são unidimensionais, centrando-se na análise da sua organização. Muitos modelos são reformulações de outros e André Krouwel apresenta cinco tipos principais de partidos: de elites ou quadros; massas; *catch-all* ou eleitoralista; cartel; e *business-firm*.

Noutra perspectiva, Richard Gunther e Larry Diamond (2003) salientam que as tipologias de partidos são cada vez mais incapazes de descrever a grande diversidade de tipos de partidos que surgiram pelo Mundo nas últimas décadas, desafiando os modelos tradicionais. Em alternativa, e fugindo à classificação com base em apenas um critério de análise, os autores apresentam 15 espécies “ideais” de partidos que se encontram pelo mundo e em diferentes épocas, com base, sobretudo, no estudo da sua organização, orientação programática e tolerância perante a pluralidade de ideias políticas (mais ou menos democráticos).

O partido-cartel, que nos interessa particularmente neste trabalho, não surge nas tipologias de Gunther e Diamond. Os autores consideram que este é, sobretudo, um retrato do funcionamento do sistema de partidos e não dos partidos individualmente considerados.

Otto Kirchheimer terá sido o primeiro, em 1954, a falar no partido-cartel, quando se referiu à formação do *state-party cartel*, que envolvia, basicamente, uma fusão com o Estado e teria surgido nas democracias ocidentais desde o início da década de 1950 (Krouwel, 2005, pp. 258-260).

Na análise dos partidos distinguem-se, com frequência, três níveis: o partido na sociedade (militantes e eleitores fiéis), como aparelho (estrutura extra-parlamentar), ou nas instituições políticas (parlamento e governo). Vistos como uma espécie de «mal necessário», como relatam Russel Dalton e Steven Weldon (2005), os partidos são as instituições que, segundo sucessivos inquéritos do Eurobarómetro, geram a mais baixa confiança entre a população na União Europeia. Em média, entre 1997 e 2004, apenas 17 por cento da população dos 15 países da comunidade dizia confiar nos partidos políticos, num resultado distante das percentagens obtidas por todas as outras instituições em análise – empresas, polícia, governo, parlamento, sindicatos, comunicação social, etc.

Em 1995, Katz e Mair apresentaram uma nova definição de partido-cartel. Nesta, que será a que iremos seguir, a perda de membros e o declínio do papel dos partidos na sociedade estaria a ser compensado pela acção nas instituições, que também se iam sobrepondo ao partido como aparelho (Della Porta, 2003, p. 186).

Segundo os teorizadores do novo tipo de partido, este atingia esquerda e direita, e tinha dois traços essenciais: “conluio” entre as principais forças políticas para garantir recursos públicos; e inter-penetração com o Estado. Para Katz e Mair, a relação com o Estado é um dos pontos mais importantes para compreender os partidos. A progressiva aproximação entre os dois, transformando os partidos numa espécie de “agentes públicos”, implicava um novo conceito de democracia que continuava em evolução e em que esta era, na prática, um serviço prestado pelo Estado aos cidadãos. Os políticos viam-se entre si como colegas de profissão e esqueciam a sociedade.

Os tipos de partidos não seriam, no entanto, conceitos estáticos e únicos, que implicassem a inexistência de outros tipos numa mesma época histórica. Ao contrário dos “velhos” partidos de massas e *catch-all*, o novo partido-cartel deixava de ser parte da sociedade ou um seu intermediário com o Estado, mas parte integrante deste último.

O objectivo era compensar os danos causados pela queda da participação partidária. A verdadeira substância da competição tenderia a desaparecer, apesar de uma maior competição formal, com maiores gastos de campanha e maior profissionalização. Mudanças na linha das tendências do partido *catch-all*, que se inseriam numa série de alterações nos sistemas políticos que afectavam os partidos à esquerda e direita.

Na base dessas alterações nos partidos e progressiva aproximação ao Estado estavam uma série de desenvolvimentos sociais, culturais e políticos (Mair e Katz, 1995, p. 15).

Peter Mair e Richard Katz defendem que, a meio da década de 1990, estes processos, vistos como uma espécie de solução pragmática aos problemas dos partidos, estavam ainda no início e eram bastante desiguais entre países, dependendo do alegado “conluio” entre forças políticas que competem entre si e dos acordos que, por necessidade, são alcançados entre todos – ou quase todos. Os partidos passavam a ser um serviço do Estado, esquecendo os desejos da sociedade e os políticos eram uma espécie de colegas de profissão, sem preocupação em recrutar militantes para o partido. As relações intra-partidárias são de autonomia mútua, sem direitos ou obrigações, com pouca distinção entre membros e não membros. Os indivíduos contam mais do que o colectivo (*idem*, pp. 13 e 17-18).

O principal “termómetro” destas mudanças (e também o mais visível) seria o financiamento público, cada vez maior nas últimas décadas e decidido pelos próprios partidos na legislatura. Como este dinheiro depende do sucesso prévio nas eleições, estariam asseguradas as condições necessárias à manutenção das forças políticas existentes, dificultando o surgimento de novos partidos no sistema. A relevância dos fundos estatais na vida partidária faria aparecer o partido-cartel, com tendência para uma menor competição partidária. Os partidos sentiam-se quase no direito de cobrar uma comissão pelo trabalho de intermediação com o Estado e os fundos para o seu funcionamento seriam predominantemente públicos (*idem*, pp. 15-16).

Mais recentemente, Blyth e Katz (2005) aprofundaram a teoria, explicando como e porque é que o partido-cartel (e cartel de partidos) se tornou na forma moderna de fazer política nas democracias ocidentais. Afastando-se da argumentação inicial de 1995, que identificava o financiamento público como a principal causa da cartelização, os autores focam-se em causas multi-dimensionais e, sobretudo, na progressiva diminuição (acordada tacitamente entre os intervenientes) da possibilidade de políticas alternativas entre os partidos, depois de se ter chegado à conclusão que era impossível

continuar a trocar medidas populares por votos, como aconteceu na fase do partido *catch-all*.

Em alternativa, os partidos diminuíram as expectativas dos cidadãos, limitando o espaço para políticas realizáveis, identificando a competição eleitoral não com questões ideológicas, mas, sobretudo, de competência na gestão do país. A democracia seria a mera realização de eleições. As transferências de poderes para entidades como a União Europeia ou os bancos centrais foram algumas das fórmulas encontradas para limitar o debate político. Os cada vez mais casos de eleição directa dos líderes partidários deu-lhes uma ainda maior autonomia face ao aparelho partidário.

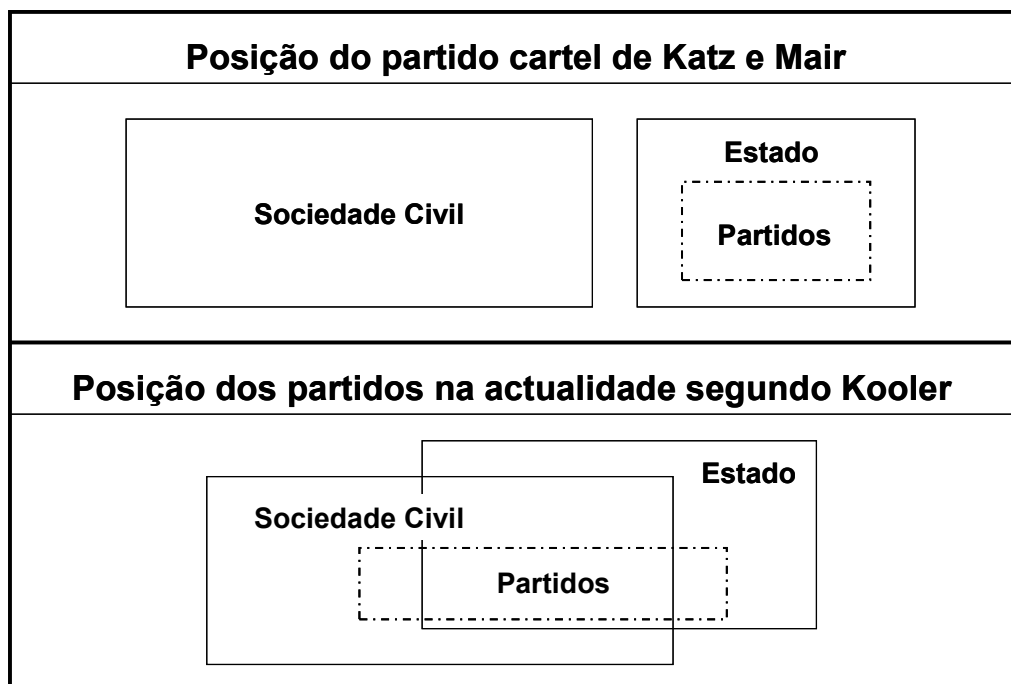
Analisando o caso israelita, outro autor salienta que, apesar de Katz e Mair dizerem que este era um processo que estaria no início, em 2001 já havia sinais de um novo tipo de partido a emergir: o pós-cartel. Olhando para os partidos individualmente, Yael Yishai (2001) explica que no caso em análise, e apesar de manterem uma forte ligação ao Estado (e as vantagens do cartel), os partidos voltaram a virar-se para a sociedade, através de organizações ligadas ao partido ou associações da sociedade civil. No entanto, ao contrário do partido de massas, este novo tipo de força política não se interessa por recrutar filiados, mas apenas eleitores. A sociedade é vista não como um conjunto de indivíduos amorfos e sem ligações entre si, mas como uma “assembleia” de grupos sociais (na chamada «politics of belonging»), sejam eles ditados pelo sexo, pela região de residência, pela religião ou pela etnicidade. Pelo menos em Israel, a cartelização tinha falhado, não conseguindo evitar a entrada de novos partidos no sistema e não assegurando a manutenção do poder. Os partidos já instalados sentiram então a necessidade de “regressar” à sociedade devido às críticas de afastamento e falta de legitimidade, bem como à necessidade de recolher dinheiro para as suas actividades cada vez mais caras.

## **2. Críticas ao partido-cartel**

O modelo «provocador» do partido-cartel (Detterbeck, 2005) não tem sido pacífico e várias críticas foram apresentadas. Ruud Koole (1996) foi o primeiro a contestar a falta de definição do conceito, mas também a escolha menos feliz do termo para uma realidade que não se refere a um tipo de partido, mas sim uma forma de relação entre estes. Ou seja, uma cartelização do sistema de partidos. Além do mais, a

realidade não apresentava um efectivo cartel de partidos e a classificação devia permitir a convivência de diferentes tipos de partidos num mesmo momento histórico. O autor defende ainda que não são os partidos que estão mais próximos do Estado, mas sim a sociedade, que os arrastaria consigo, não fazendo, no entanto, com que estes deixem de fazer a ponte entre as duas partes. Além disso, a crescente complexidade do Estado também reduziu o poder dos partidos.

**Figura 1. Partidos, Sociedade e Estado**



Fonte: Adaptado de Katz e Mair, 1995; e Kooler, 1996

Em resposta, Katz e Mair (1996) dizem que a cartelização da relação inter-partidária é suficientemente forte para gerar partidos-cartel individualmente. Mas admitem que, apesar de cada vez mais comum, não há qualquer partido que se reveja totalmente neste novo tipo. Até porque, esta seria uma tendência que estaria no início e, por isso, tornava difícil a definição exacta do conceito.

Outro autor, Herbert Kitschelt (2000), rejeitou, mais tarde, as principais ideias por detrás do partido-cartel. Pelo contrário, os líderes estariam cada vez mais atentos às bases. Os partidos não deixaram de competir entre si e até teriam que o fazer para poderem crescer eleitoralmente, pois o financiamento público não é incentivo suficiente para a existência do “conluio” identificado por Katz e Mair – o acesso ao poder seria muito mais importante. Os partidos têm que se adaptar às exigências dos novos desafios

que lhes vão sendo colocados, sob pena de perderem votos. O autor admite que há mudanças, mas defende que as tendências do partido-cartel são inconsistentes, não se verificam e precisam de mais evidências empíricas. A ter alguma vez existido, a idade deste tipo de partido estaria no fim e não no princípio, havendo vários fenómenos anti-cartelização.

Num ângulo diferente, Pierre *et all* (2000) analisam o financiamento público, tentando comparar aquilo a que chamam de «retórica» com a realidade. Chegam à conclusão que os subsídios públicos têm pouco impacto nas organizações partidárias, nem surgiram em resposta ao declínio da filiação. Além disso, as restantes formas de financiamento não perderam importância e o financiamento partidário não “petrifica” os sistemas partidários e pode até encorajar novos partidos. As variações nacionais a esse nível são muitas (de 20% a 100% das receitas partidárias), apesar de todos os países terem alguma forma de financiamento do Estado, cuja relevância é difícil de compreender devido à falta de transparência nas contas dos partidos.

Numa perspectiva mais conciliadora, Klaus Detterbeck (2005) defende que as teses de Katz e Mair têm validade, mas apresentam demasiadas «assumpções» e alguns problemas, que merecem reformulação. O esquecimento do que passa nos pequenos partidos é apenas um deles. As causas para a cartelização serão múltiplas e mais do que as identificadas inicialmente. E há condições mais ou menos favoráveis para a sua implantação na arena política. Além disso, o modelo exclui os pequenos partidos.

### **3. O partido-cartel em Portugal**

Para Portugal, e seguindo o modelo de Katz e Mair, Farelo Lopes (2004, pp. 7, 119 e 141-143) defende que PS, PSD e outros partidos integram, em graus variáveis, elementos do partido-cartel. Nomeadamente, na sua relação com o Estado, ainda mais importante do que noutros países devido à sua natural debilidade estrutural e poucos filiados, que os levaram a ocupar variadíssimos cargos no Estado, que desde o início do regime foi uma importante fonte de recursos. Como noutras novas democracias, em que os partidos surgiram como uma necessidade à criação do regime, o financiamento público parece ser ainda mais importante do que noutros sistemas políticos europeus, devido à falta de financiamentos privados que em velhas democracias se foram consolidando com o tempo (Jalali, 2001, pp. 378-379; e Biezen, 2003, pp. 177-201).



Farelo Lopes cita ainda vários momentos de “conluio” entre os partidos portugueses: democratização; Constituição da República de 1976; apoio ao primeiro Presidente da República eleito; formação da UGT em 1978; revisões constitucionais; ou adesão à CEE. Pelo contrário, também apresenta casos em que essa cooperação não existiu, escapando à lógica de cartel: a posição do PCP sobre as leis de 2003 dos partidos políticos e financiamento; a instabilidade do governo de “bloco central” de 1983 a 1985; ou a “violência liquidadora” ocasional na competição entre PS e PSD nos tempos mais recentes.

No financiamento, a parte privada equilibraria ou ultrapassava, «provavelmente», a pública entre socialistas e sociais-democratas, e, mesmo nestes partidos, o “conluio” não é tão estrutural como prevê o modelo do partido-cartel. O Quadro A mostra que, mesmo em 2005, já com a nova lei em vigor, a importância do dinheiro estatal variava muito entre os diferentes partidos<sup>1</sup>.

#### **Quadro A. Contas partidárias de 2005**

	<b>Receitas (em milhões de euros)</b>	<b>Subvenções estatais (em milhões de euros)</b>	<b>Percentagem da subvenção no total de receitas %</b>
PS	36,086	26,637	73,82
PSD	38,848	19,405	49,95
PCP	15,000	4,700	31,33
CDS	5,242	5,047	96,28
BE	3,248	2,757	84,88
<b>Total</b>	<b>98,424</b>	<b>58,546</b>	<b>59,48</b>

Fonte: Contas anuais partidárias, disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt); e informações obtidas junto do PSD e BE

Numa perspectiva inter-partidária, Carlos Jalali (2001, pp. 380-381) salienta que a análise da evolução do sistema partidário português pode estar relacionada com a cartelização da política pelos partidos relevantes identificada por Katz e Mair. Padrão visto em Portugal não apenas através das subvenções estatais, mas também pelo monopólio da representação dos partidos, consagrado na Constituição, e grau de ocupação do Estado por quadros partidários. Nas suas relações, os partidos têm

<sup>1</sup> Quadro que apresenta a percentagem do dinheiro público nas contas partidárias de 2005, mas que tem de ser analisado não esquecendo que este foi um ano de intensa actividade eleitoral (legislativas e autárquicas), o que aumentou as despesas partidárias, bem como as receitas públicas e de donativos.

interesse em adoptar estratégias eleitorais comedidas e moderadas, que não firam mortalmente os principais competidores, o que podia abrir espaço a novos partidos, perturbando um sistema em que já são relevantes.

O sistema de partidos português tem, aliás, como principal característica, um padrão de cooperação entre os seus dois maiores partidos, com o objectivo de manter a principal dimensão de competição entre si, não se atacando em assuntos como a ocupação de cargos estatais (aspecto marcante da política portuguesa e importante fonte de recursos), numa espécie de acordo, mesmo que não explícito (*idem*, pp. 378-379).

Ao nível individual, o PCP é classificado como partido de “massas” e o CDS como de “notáveis” ou “quadros”. No entanto, é com dificuldade que Farelo Lopes tenta integrar PS e PSD nos “tipos ideais” de partidos, por terem em si mesmos características de vários modelos: massas, *catch-all*, mas também cartel. Este último não será tão marcante como o segundo, mas o autor admite que as tendências para essa evolução existem e podem, à luz de novos desenvolvimentos, vir a implicar uma nova arrumação de PS e PSD no partido-cartel.

#### **4. As leis dos partidos políticos e financiamento de 2003**

Apresentadas pelos actores políticos como a primeira parte de uma mais vasta reforma do sistema político<sup>2</sup>, as leis dos partidos e do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais foram aprovadas entre Junho e Agosto de 2003, depois de meses de debate e encontros ao mais alto nível entre as lideranças do PS e PSD, sobretudo com o objectivo de definir a parte financeira<sup>3</sup>.

O financiamento dos partidos políticos é um componente essencial da democracia e do seu estudo (Hopkin, 2004; Fisher e Eisenstadt, 2004; e Ortuno-Ortin e Schultz, 2005). O dinheiro domina em larga medida os aspectos organizacionais e eleitorais da política. Os financiamentos privados são muitas vezes vistos com suspeição, por, alegadamente, terem como objectivo gerar alguma vantagem ilícita aquando da chegada ao poder.

---

<sup>2</sup> Ver “PS quer avançar com a reforma do sistema político”, no Correio da Manhã, de 7 de Maio de 2003, disponível em <http://www.correiodamanha.pt/noticia.asp?id=29654&idCanal=90>

<sup>3</sup> Ver “Barroso e Ferro de acordo”, no Correio da Manhã, de 19 de Dezembro 2002, disponível em <http://www.correiodamanha.pt/noticia.asp?id=17587&idCanal=90>

Em Portugal, a nova lei do financiamento de 2003 contou com o acordo dos dois maiores partidos, bem como do CDS-PP, e o voto contra do PCP e do Bloco de Esquerda. O enquadramento legal então definido, que há semelhança de reformas anteriores privilegiou o financiamento público, limitando os apoios de particulares, contou com a forte oposição do PCP, que se afirmou directamente visado pela lei, por limitar as receitas de iniciativas como a sua Festa do Avante. Problemas orçamentais do Estado levaram a que as novas regras de financiamento só entrassem em vigor em 2005<sup>4</sup>.

Alvo de menos debate, mas também muito criticada pelo PCP por se intrometer na sua vida interna, a lei dos partidos políticos também foi aprovada pelo PS e maioria PSD-CDS que na altura governava o país<sup>5</sup>.

O Quadro “Alterações Legislativas de 2003”, em Anexo, apresenta as principais modificações legais introduzidas pelas regras de 2003. Na lei dos partidos políticos, as alterações apontam para uma maior interferência do Estado na sua vida interna e maior restrição à existência (e nascimento) de pequenos partidos. Nomeadamente, através de:

- Definição da organização interna que os partidos devem adoptar.
- Obrigatoriedade de eleições internas por sufrágio pessoal e secreto.
- Aumento em 50% do número de assinaturas necessárias para criar um partido (de 5 000 para 7 500).
- Criação de uma série de novos mecanismos para extinção de pequenos partidos por redução do número de filiados e não apresentação de candidaturas ou contas.
- Possibilidade de destituir titulares de órgãos partidários por sentença judicial e recorrer das deliberações internas dos partidos nos tribunais.
- Criação da necessidade de participação interna «directa, activa e equilibrada entre homens e mulheres».

À semelhança das anteriores vagas sucessivas de alterações legais introduzidas em Portugal pelos partidos desde 1993 (Martins, 2004, pp. 397-486), a lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais de 2003 teve como

---

<sup>4</sup> Ver “Barroso trava financiamento dos partidos”, no Correio da Manhã, de 24 de Abril de 2003, disponível em <http://www.correiodamanha.pt/noticia.asp?id=28584&idCanal=90>; e “PS volta a mexer na lei de financiamento”, no Diário de Notícias, de 4 de Janeiro de 2006, disponível em [http://dn.sapo.pt/2006/01/04/nacional/ps\\_volta\\_a\\_mexer\\_lei\\_financiamento.html](http://dn.sapo.pt/2006/01/04/nacional/ps_volta_a_mexer_lei_financiamento.html)

<sup>5</sup> Ver “Comité Central eleito com 45 votos contra”, no Diário de Notícias, de 28 de Novembro de 2004, disponível em [http://dn.sapo.pt/2004/11/28/tema/comite\\_central\\_eleito\\_45\\_votos\\_contr.html](http://dn.sapo.pt/2004/11/28/tema/comite_central_eleito_45_votos_contr.html)

principal característica o aumento das subvenções públicas, a par de um maior controlo das suas finanças internas, aumentando as sanções aos incumpridores e reunindo a análise de todas as contas da actividade político-partidária (anuais e das campanhas eleitorais) no Tribunal Constitucional, com a criação de uma estrutura autónoma de fiscalização – a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (De Sousa 2004).

Tal como nas reformas anteriores, e apesar dos sucessivos casos mal explicados expostos na comunicação social, da permissividade da legislação e da falta de controlo das contas, também em 2003 não existiu qualquer tipo de pressão da opinião pública para rever a lei do financiamento partidário. De novo, a classe política parece ter reagido em antecipação por temer o pior face a exemplos de escândalos que se iam desenrolando noutros países europeus (De Sousa, 2004).

A nova lei do financiamento prosseguiu a limitação de vários tipos de donativos privados, já antes aplicada em 2000 com a proibição das dádivas de empresas. Foram proibidos os donativos anónimos, aumentados os casos em que é obrigatório o donativo feito por cheque e limitados os valores máximos dos donativos individuais aos partidos e campanhas. Ao mesmo tempo, a lei deixou de considerar os donativos políticos como mecenato e fez crescer o financiamento público.

A subvenção anual aos partidos por cada voto nas eleições legislativas manteve-se para quem elege um deputado ou tem mais de 50 000 votos, mas subiu de uma fracção de 1/225 do salário mínimo nacional para 1/135. Ao todo, em 2004, os partidos receberam 8,6 milhões de euros. Em 2005, já com a nova lei em vigor, o Parlamento transferiu mais de 15 milhões.

Nas campanhas, a subvenção às legislativas duplicou (de 10 000 para 20 000 salários mínimos), tal como nas presidenciais e europeias (de 5 000 para 10 000 salários mínimos). Nas eleições regionais e autárquicas, o crescimento foi ainda maior, quadruplicando nas primeiras e multiplicando-se por nove nas segundas<sup>6</sup>.

Os quadros B e C mostram o crescimento exponencial das despesas do Estado com partidos e campanhas eleitorais nos últimos 13 anos, resultado das sucessivas alterações legais.

---

<sup>6</sup> Em 2001, as subvenções públicas para as eleições autárquicas custaram 5 milhões de euros ao Estado. Em 2005, estas atingiram os 50 milhões.

### **Quadro B. Subvenções à actividade corrente dos partidos, 1993-2006**

Ano	Valor (euros)
1993	5.703.857
1994	5.932.493
1995	6.297.910
1996	6.826.175
1997	7.088.021
1998	7.363.042
1999	7.565.252
2000	7.364.632
2001	7.734.175
2002	8.134.458
2003	8.362.722
2004	8.573.783
2005	15.019.927
2006	15.596.477

Fonte: Assembleia da República

### **Quadro C. Subvenções às campanhas eleitorais, 1993-2006**

Legislativas		Autárquicas		Presidenciais	
Ano	Valor (euros)	Ano	Valor (euros)	Ano	Valor (euros)
1995	648.437	1993	614.768	2001	1.670.973
1999	764.408	1997	707.046	2006	3.638.977
2002	3.480.000	2001	5.001.829		
2005	7.349.629	2005	50.415.885		

Fonte: AR

Do lado das despesas permitidas, 2003 manteve as tendências das alterações legais dos anos anteriores, com novos aumentos nos limites legais – duplicação nas legislativas, europeias e presidenciais; e triplicação nas autárquicas.

### **Conclusão**

Independentemente da maior ou menor validade da definição do partido-cartel feita em 1995 por Richard Katz e Peter Mair, parece inegável que as novas leis portuguesas dos partidos e financiamento partidário de 2003 se inserem numa série de tendências identificadas pelos dois autores oito anos antes.

Na lei dos partidos políticos, essas tendências vêm-se numa série de alterações face ao previsto na legislação anterior (de 1974, mas com várias mudanças posteriores), que parecem aproximar cada vez mais os partidos do Estado. Por exemplo, na definição

de regras de funcionamento – organização interna, voto secreto ou participação das mulheres –, até aí ao livre arbítrio da vontade partidária, naquilo a que Ingrid van Biezen (2004) chama de transformação dos partidos (tradicionalmente associações privadas) em entidades de utilidade pública. Em 1995, Katz e Mair falavam de uma nova forma de democracia, em que esta passava a ser um serviço prestado pelo Estado aos cidadãos.

A cartelização do sistema partidário, através da limitação da acção dos pequenos partidos e levantamento de barreiras ao surgimento de novas forças políticas (identificadas na teorização dos dois autores), também parece estar presente na nova lei, através do aumento das assinaturas necessárias para criar um partido (em mais 50%) e no crescimento das situações passíveis de extinção.

Do lado da legislação sobre financiamento partidário e campanhas eleitorais, as tendências portuguesas de 2003 não foram novas, nem em Portugal (Martins, 2004; e De Sousa, 2004), nem no estrangeiro (Pierre *et al*, 2001; Austin e Tjernström, 2003; Hopkin, 2004; Ortuno-Ortin e Schultz, 2005; ou Nassmacher, 2005): 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.

E ao contrário de outra legislação portuguesa – que popularmente se diz não ter qualquer efeito prático –, as leis em análise já tiveram efeitos nos partidos, seja na alteração de procedimentos internos (sobretudo no PCP<sup>7</sup>), na extinção de pequenos partidos (UDP<sup>8</sup>) ou no aumento abrupto de despesas e receitas (sobretudo públicas) declaradas nas campanhas eleitorais.

Apesar de o financiamento privado continuar a ser, em graus muito variáveis, importante nas contas dos partidos, e das muitas dúvidas sobre a “verdade” desta contabilidade oficial publicada, as sucessivas alterações legais têm tido o efeito de aumentar não apenas as receitas dos partidos, mas também as despesas declaradas na

---

<sup>7</sup> Ver “PCP obrigado a adoptar voto secreto”, no Correio da Manhã, de 19 de Junho de 2003, disponível em <http://www.correiodamanha.pt/noticia.asp?id=39615&idCanal=90>; ou “Receitas da Festa do Avante podem levantar multa ao PCP”, no Correio da Manhã, de 1 de Setembro de 2005, disponível em <http://www.correiodamanha.pt/noticia.asp?id=172607&idCanal=90>

<sup>8</sup> Ver “UDP extinta em 2005”, no Diário de Notícias, de 24 de Julho de 2004, disponível em [http://dn.sapo.pt/2004/10/26/ultimas/Fim\\_da\\_UDP.html](http://dn.sapo.pt/2004/10/26/ultimas/Fim_da_UDP.html)

sua actividade corrente e de campanha<sup>9</sup>, naquilo que parece ser mais um sinal da profissionalização da política também identificada na teorização de Katz e Mair.

Sendo difícil perceber se existiu “conluio” (no sentido “conspirativo” do termo) entre os partidos relevantes na aprovação das duas leis de 2003 (conforme prevêem os teorizadores do partido-cartel), a verdade é que, em ambas, a nova legislação foi aprovada pelos três partidos de governo (PS, PSD e CDS-PP), com os votos contra do único partido considerado anti-sistema (o PCP) e do “pequeno” Bloco de Esquerda. No ponto fulcral do financiamento, as decisões foram mesmo tomadas ao mais alto nível em negociações entre os líderes dos dois maiores partidos nacionais.

---

<sup>9</sup> Ver De Sousa, 2004; Martins, 2004; Martins, 2005; Martins e Mendes, 2005; ou “72 milhões para a democracia”, jornal Expresso de 17 de Junho de 2006, pp. 2-3

**Anexo**  
**Alterações legislativas de 2003**

**Principais mudanças na Lei dos Partidos Políticos**

	<b>Lei de 1974*</b>	<b>Lei de 2003</b>
<b>Criação de um partido político (assinaturas necessárias)</b>	5.000	7.500
<b>Extinção Judicial por:</b>		
Redução do número de filiados a menos de:	4.000	5.000
Não apresentação de candidaturas durante:	Não refere	6 anos
Falta de comunicação dos titulares dos órgãos nacionais por:	Não refere	6 anos
Não apresentação de contas durante:	Não refere	3 anos
<b>Verificação do número de filiados</b>	Não refere	Regularmente pelo TC num máximo de 5 em 5 anos
<b>Organização Interna</b>	Princípio democrático e de publicidade, com algumas regras de funcionamento	Definição da organização interna, com tipo e funções dos diferentes órgãos
<b>Eleições internas</b>	Princípio democrático, não podendo ser negada a admissão ou exclusão de membros por motivo de raça ou sexo; titulares dos órgãos centrais eleitos por todos os filiados ou assembleia representativa	Eleições e referendos com sufrágio pessoal e secreto, com definição dos procedimentos eleitorais internos
<b>Destituição de titulares de órgãos partidários</b>	Não refere	Segundo estatutos próprios e depois de sentenças judiciais, sob pena de recurso ao TC
<b>Participação política</b>	Não refere	Directa, activa e equilibrada entre homens e mulheres
<b>Possibilidade de recorrer das deliberações dos órgãos partidários nos tribunais</b>	Não refere	Sim



## Principais mudanças à lei do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais

	Lei de 1998***	Lei de 2003
<b>Contas anuais dos partidos</b>		
<b>Donativos anónimos</b>	Aceites, desde que não superiores a 400 salários mínimos por ano	Proibidos
<b>Receitas próprias por cheque ou outro meio bancário</b>	Obrigatório nos donativos superiores a um salário mínimo	Obrigatório em todos os tipos de receitas próprias dos partidos, em valores superiores a 25% do salário mínimo. Estes últimos não podem exceder um total de 50 salários mínimo num ano
<b>Limite dos donativos singulares (em salários mínimos)</b>	30	25
<b>Donativos considerados como Mecenato</b>	Sim	Não
<b>Angariação de fundos não pode exceder por ano (em salários mínimos)</b>	1.500	1.500
<b>Subvenção anual (em fracção do salário mínimo)</b>	1/225	1/135
<b>Direito à subvenção anual</b>	A quem elege deputados ou tenha mais de 50000 votos	Igual
<b>Contas de campanha</b>		
<b>Donativos singulares não podem exceder (em salários mínimos)</b>	80	60
<b>Limites das despesas (em salários mínimos)</b>		
Presidenciais	4400**	10000**
Assembleia da República (por candidato apresentado)	28	60
Assembleia Regional (por candidato apresentado)	16	100
Parlamento Europeu (por candidato apresentado)	144	300
Autárquicas (só Lisboa e Porto)	450	1.350
<b>Subvenções às campanhas (em salários mínimos)</b>		
Presidenciais	5.000	10.000
Assembleia da República	10.000	20.000
Assembleia Regional	1.000	4.000
Parlamento Europeu	5.000	10.000
Autárquicas (só Lisboa e Porto)	225	2.025

\* Com várias pequenas modificações até 1999

\*\* Mais 1200 na segunda volta em 1998 e 2500 em 2003

\*\*\* Com mudanças em 2000 e 2001

## Bibliografia

- Austin, R., e Tjernström, M. (2003), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA, Handbook Series, disponível em:  
[http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm)
- Biezen, I. (2003), *Political parties in new democracies: party organization in Southern and East-Central Europe*, Hampshire, Palgrave MacMillan.
- Blyth, M., e Katz, R. (2005), «From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party», in *West European Politics*, Vol. 28, Nº 1, pp. 33-60.
- Cord, R. et al (1997), *Political Science, An Introduction*, London, Prentice-Hall International Editions.
- Dalton, R. S., e Weldon, S. A. (2005), «Public Images of Political Parties: A Necessary Evil?», in *West European Politics*, Vol. 28, No. 5, pp. 931–951.
- Detterbeck, K. (2005), «Cartel Parties in Western Europe?», in *Party Politics*, Vol. 11, pp. 173-191
- De Sousa, L. (2004), «The Regulation of Political Financing in Portugal», in *West European Politics*, Vol. 27, No. 1, pp.124–145
- Fisher, J., e Eisenstadt, T. A. (2004), «Introduction: Comparative Party Finance, What is to be Done?», in *Party Politics*, Vol. 10. No. 6, pp. 619–626.
- Gunther, R. e Diamond, L. (2003), «Species of Political Parties: A New Typology», *Party Politics*, Vol. 9, No. 2, pp. 167-199.
- Hopkin, J. (2004), «The problem with party finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics», *Party Politics*, Vol. 10, No. 6, pp. 627–651.
- Jalali, C. (2001), «A evolução do sistema de partidos de Portugal – do pluralismo polarizado ao pluralismo moderado e bipolarização», in *A Reforma do Estado em Portugal: problemas e perspectivas*, actas do I Encontro Nacional de Ciência Política, Lisboa, Editorial Bizâncio, pp. 363-383.
- Katz, R. S. e Mair, P. (1995), «Changing models of party organization and party democracy: The Emergence of the cartel party», in *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 5-28.
- Katz, R. S. e Mair, P. (1996), «Cadre, Catch-All or Cartel?: A Rejoinder», in *Party Politics*, Vol. 2, No. 4, pp. 525-534.

- Kitschelt, H. (2000), «Citizens, politicians, and party cartellization: Political representation and state failure in post-industrial democracies», in *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 2, pp. 149-179.
- Koole, R. (1996), «Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party», in *Party Politics*, Vol. 2, No. 4, pp. 507-523.
- Krouwel, A. (2005), «Party organization», in *Handbook of Party Politics*, ed. Katz, R. S., e Crotty, W., Londres, Sage Publications, pp. 249-269.
- 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.
- Martins, M. M., e Mendes, F. A. (2005), *30 anos de Democracia: retrospectiva das eleições para a Assembleia da República, 1975-2005*, Lisboa, Comissão Nacional de Eleições.
- Nassmacher, K. (2005), «Regulation of party finance», in *Handbook of Party Politics*, ed. Katz, R. S., e Crotty, W., Londres, Sage Publications, pp. 446-455.
- Lopes, F. F. (2004), *Os Partidos Políticos: Modelos e Realidades na Europa Ocidental e em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Ortuno-Ortin, I. e Schultz, C. (2005), «Public Funding of Political Parties», in *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 7, No. 5, pp. 781–791.
- Pasquino, G. (2002), *Curso de Ciência Política*, Cascais, Principia.
- Della Porta, D. (2003), *Introdução à Ciência Política*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Pierre, J., et al (2000), «State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality», in *West European Politics*, Vol. 23, No. 3, pp. 1-24.
- White, J. K. (2005), «What is a political party?», in *Handbook of Party Politics*, ed. Katz, R. S., e Crotty, W., Londres, Sage Publications, pp. 5-15.
- Yishai, Y. (2001), «Bringing Society Back In: Post-Cartel Parties in Israel», in *Party Politics*, Vol. 7, No. 7, pp. 667-687.

## **Legislação**

Lei dos Partidos Políticos, Decreto-Lei 595/74, 7 Novembro, com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas legais: DL 126/75, 13 de Março; DL 195/76, 16 de Março; Lei 28/82, 15 de Novembro; Lei 72/93, 30 de Novembro; Lei 110/97, 16 de Setembro; Lei 13/99, 22 de Março. Fornecida pela Comissão Nacional de Eleições.

Lei dos Partidos Políticos, Lei Orgânica n.º 2/2003 de 22 de Agosto; disponível em:  
[http://www.parlamento.pt/const\\_leg/leipartidpol/partidpol.html](http://www.parlamento.pt/const_leg/leipartidpol/partidpol.html)

Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais  
Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº23/2000, de 23 de Agosto e pela Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto, disponível em:  
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/legislacao0304.html>

Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, Lei nº 19/2003, de 20 de Junho; disponível em:  
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/legislacao0304.html>