

Universidades Lusíada

Martins, Margarida Salema de Oliveira, 1954-

The role of democracy in turbulent times

<http://hdl.handle.net/11067/7195>

<https://doi.org/10.34628/4eaw-7w65>

Metadados

Data de Publicação	2023
Palavras Chave	Democracia
Tipo	article
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FD] LD, s. 2, n. 29 (2023)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-05-06T23:04:24Z com
informação proveniente do Repositório

THE ROLE OF DEMOCRACY IN TURBULENT TIMES

O PAPEL DA DEMOCRACIA EM TEMPOS TURBULENTOS

Margarida d'Oliveira Martins³

DOI: <https://doi.org/10.34628/4eaw-7w65>

1. General considerations

In the third decade of the 21st century, we find that we are dealing again with issues that seemed long surpassed in the theories of political leadership. If, in the first decade, we faced the phenomenon of terrorism and financial crisis, in the second decade, migration crisis and the persistence of conflicts with no solution, it is during the third decade that the pandemic and the spread of an unthinkable war in Europe arise. All this without ignoring climate issues with destructive effects on planet Earth.

In the face of these global phenomena, did we identify preparations, foresight or solution strategies in the traditional decision-making frameworks of power? The structures created in the previous century on a universal and regional level are the same in terms of objectives, purposes and legal capacity - organic apparatuses dominantly representing national interests with majority voting forms that are barely distinguishable from unanimity and difficulty in implementing transnational legal frameworks that effectively show that the rule of law must prevail in social relations, in a free, plural and democratic society.

Even in European terms, where an European Union stands out opening a path with more setbacks (see Brexit, the difficulty in issues of rights and freedoms in some eastern countries and the disunity in migratory issues) than advances

³ PhD (Law) Professora da Universidade Lusíada - Lisboa. Session Chair - Keynote speaker.

(see the sanctions adopted against Russia and the strengthening of NATO) we can note some exhaustion of new ideas and proposals.

As Paulo Rangel mentions, “Perhaps it is even worth asking whether the progressive weakening of national states, severely injured at the moment by the global process of “deterritorialization” of power, does not indicate a new composition (or constitution?) of political communities as a whole. A composition in which the (national) state is one of the most relevant actors, but in which it is no longer alone and is no longer capable of absorbing and expressing the entire political tensions. The state according to the old doctrine – lives of the territory and the “political place” of the territory cannot be – nor is, nor it will be – anymore the same in a society marked by globalization, mobility, technology, interactivity and communication. Power “deterritorialized itself” and, therefore, also “de-stated”. Which, by the way, also puts national democracy itself in a crisis, based as it is on the territorial constituencies of voting and on the idea that the “constituency” still determines the “geographic circle of power. This is a complex development that suggests that the Union’s “institutional wit” is being built between the gaps and fractures of the national democratic deficit” (On Parliament, Minerva, Artes Gráficas, 2022, p. 94).

The issue of sanctions and their implementation are almost a paradox compared to the previous paradigm of strengthening the rule of law in the European Union with the creation of the European rule of law mechanism in 2019 implemented in 2020 and 2021 in the midst of the pandemic. This new mechanism built outside the Treaties is intended to monitor significant developments relating to the rule of law in Member States due to the difficulties in applying article 7 of the EU Treaty to countries as Hungary and Poland. The monitoring covers four pillars: justice systems, anti-corruption framework, media pluralism and other institutional issues related to checks and balances.

In the field of anti-corruption and the envisaged framework, we do not find any reference to political parties - fundamental supporting actors in representative democracies.

This brings us back to the question of political parties and their programs, to their ideologies or lack thereof and to their funding in order to understand whether their national organizations gain ideological influence by virtue of their financial support and their ability to mobilize power-winning forces.

2. The importance of political parties

Political parties continue to be the main political actors in European representative democracies and even in dictatorships - there is no country where they do not exist regardless of their nature, functions and role in domestic legal systems.

They constitute an unavoidable pillar in political systems.

It is not because they are the basis of the legislative power or at the basis of other powers of the State, especially the executive, that political parties can discretionally dictate the rules to which they will be subject. Excepting, of course, the internal power of self-regulation that they have as private entities.

The freedom of action must also be limited in order to place political parties under the law that must rule everybody equally.

Democracy, as we know it today, goes far beyond the recognition of fundamental political freedoms and rights like the right to participate in public/political life and access to public/political positions, the right to suffrage, freedom of association, freedom of expression, etc. It is increasingly required that political actors, in particular political parties, present themselves in their organization, functioning and activity not only in a democratic way but above all transparently. The value of transparency erected as a legal-political principle corresponds to an ethical-social imperative of current times that cannot be neglected.

3. Money and politics

The problem of the relationship between money and politics has been studied for a long time, but only at the end of the 20th century, and with urgency in the 21st century, took on alarming features, with some who defended that politics could be “captured” by private economic interests that would dictate electoral results and, through them, the essential political decisions thus generating the dependence of political power on economic power⁴.

There were several fronts object of studies at a global scale as it no longer mattered only the study of insignificant national orbits. With the development of social networks, in global terms, the necessary conditions were created to closely examine the specific issue of party politics reality⁵.

⁴ “Understanding and addressing the role of money and its influence in politics can no longer be a taboo subject. When public policy making is captured by private interests, the “rules of the game” for markets and opportunities may be bent to favour the few and violate the interest of the many. The consequences include the erosion of democratic governance, social cohesion, and equal opportunities for all, as well as the decline of trust in democracy itself. The laborious recovery from the financial crisis, together with the widening income gaps between rich and poor, heighten the risk of policy capture while testing the ability of governments to develop and deliver policies and programmes that benefit all citizens”, refers ANGEL GURRÍA, Secretary General of the OECD in the preface to the work OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.

⁵ Idem, *ibidem*, “The Framework on Financing Democracy presented in this report is intended to shape the global debate on risks and policy options and provides tangible advice for the funding of political parties and electoral campaigns”.

Paradoxical as it may seem, it is within the scope of the United Nations with the pretext of works on democratization that the first studies on a global scale appear⁶.

4. Political funding

The issue of uncontrolled, secretive and opaque political funding was identified in 2012 by the Global Commission on Elections, Democracy and Security as a major challenge to the integrity of elections not only in emerging democracies but in consolidated and mature democracies alike⁷.

This Global Commission on Elections, Democracy and Security was established as a joint initiative of the Kofi Annan Foundation and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

The Global Commission argued that poorly regulated political funding could jeopardize political equality contributing to the criminal purchase of undue political influence and thus undermining public confidence in elections.

As Kofi Annan points out, the possibility for political parties to represent the interests of donors who finance them, especially in cases where very wealthy companies and individuals are able to contribute large donations to buy more influence by disproportionately interfering in decisions, alienates and marginalizes people in the political process. The lack of citizen participation in political parties further contributes to people's estrangement and dissociation from politics⁸.

While acknowledging that the funding of political parties and electoral campaigns plays an essential role in the functioning of democracy, he states that if the money injected into politics is not regulated it means that the political field is not balanced⁹.

The explosive growth of campaign expenditures especially in the period before the severe financial crisis of 2008 leads to the perception that wealth buys political influence and threatens political equality. Even the abuse of state resources

⁶ Since democracy is one of the pillars and fundamental values of the UN, it has developed several initiatives, through several of its bodies and services, on the theme of democracy. Just to give a small example, since 1988 the General Assembly has adopted at least one resolution per year concerning an aspect of democracy. See United Nations website.

⁷ See 2012 Global Commission on Elections, Democracy and Security Report, "Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide" at <http://www.Global-commission.org/report>.

⁸ KOFI A. ANNAN, Chair of the Global Commission on Elections, Democracy and Security in the prologue to the book *Funding of Political Parties and Election Campaigns, A Handbook on Political Finance*, ed. ELIN FALGUERA, SAMUEL JONES and MAGNUS OHMAN, electronic edition, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014, pp. III and IV (Stockholm print edition, 2014, ISBN 978-91-87729-24-9).

⁹ Idem.

by the ruling party to put itself at an advantage is a problem in many countries. Recent years have seen an increasing penetration of transnational organized crime and illicit funds into politics, particularly in Latin America, West Africa and many other parts of the world, where electoral finances are opaque and lack transparency and oversight allowing these groups to gain greater influence over those elected by funding their campaigns. This undermines democracy, good governance and the rule of law with negative consequences for economic development and poverty alleviation¹⁰.

In this context, Kofi Annan advocates better control of political funding which requires full transparency and disclosure of actions with sanctions for non-compliance. Effective surveillance and law enforcement are also crucial¹¹.

In an attempt to gain a global understanding of the various issues that arise about money in politics, IDEA, inter alia, edited in 2003 the "International IDEA Handbook Funding of Political Parties and Election Campaigns". It was a unique global initiative that provided an overview of global political finance, as stated by Yves Leterne, Secretary General of International IDEA¹².

From there, and based on a database on political financing¹³ that is the most comprehensive source worldwide on this matter, a new handbook was prepared in 2014¹⁴ that aims to analyze the regulations of political financing around the world using a geographical criterion that reveals trends and internal views of what has or has not worked in different contexts.

It is actually a very important effort that involved the collaboration of a huge group of authors who manage to reach general conclusions of the highest relevance in terms of democracy development.

It is therefore interesting to emphasize that, after all, a topic that would be merely internal/national has a global projection that without transforming it into a transnational theme, since funding continues to operate at the national level for national political parties and national election campaigns, except in the case of the European Union political parties, ends up being the object of global comparative law studies by non-governmental organizations in close articulation with international organizations.

It is generally recognized that political funding is necessary and plays a positive role in strengthening political parties and candidates providing opportunities to compete on equal terms¹⁵.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

¹² See Preface to the Handbook on Political Finance 2014 cit. in footnote 5.

¹³ See [http:// www. Idea.int/political-finance](http://www.Idea.int/political-finance).

¹⁴ See Handbook on Political Finance 2014 cit. in footnote 5.

¹⁵ See MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., p. 1.

However, under the surface of the political party system, reality can operate very far from the ideals on which the democratic process is based. Many extreme factors can undermine elections, from elite domination to electoral fraud, and the use or threat of force. One of the most corrosive factors in the democratic process is the undue influence of money that allows the purchase of votes or the influence of political decisions, for example through bribes. Foreign interests and criminal groups manipulate politics in their favor and government parties use state resources to maintain power¹⁶.

Transparent and open funding of political parties and candidates is critical in the fight against corruption and in gaining or maintaining citizens' trust in politics.

Concern about the seriousness of the problems and threats that corruption poses to the stability and security of societies, insofar as it undermines the institutions and values of democracy, ethical values and justice, and insofar as it compromises sustainable development, and the rule of law was recognized by the 2003 United Nations Convention against Corruption.

Article 7(3) states: "Each Signatory State shall also consider the adoption of appropriate legislative and administrative measures consistent with the objectives of this Convention and in accordance with the fundamental principles of its domestic law in order to increase the transparency on the funding of candidacies to elective public offices and, where appropriate, the funding of political parties".

And paragraph 4 of the same article provides: "Each Signatory State shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavor to adopt, maintain and strengthen systems aimed at promoting transparency and avoiding conflicts of interests".

In the global analysis to which we refer, political funding is defined as any and all funding, whether legal or illegal, of activities of political parties and electoral campaigns, in this case conducted by candidates, political parties or third parties.

In the around 180 countries covered by the IDEA database, all have some regulation in this area, such as bans on donations from certain sources, spending limits and precepts on public funding. This is the case even in more recent states such as South Sudan and post-Gaddafi Libya¹⁷.

However, the mere existence of formal legal regulation to a greater or lesser degree does not guarantee that it is adequate to the context in which it exists. More important may be whether the rules apply or not, whether there is impunity or even whether sanctions for violating them apply only to opponents of Government. Hence, it is preferable for law enforcement and control entities to ensure

¹⁶ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., pp. 1-2.

¹⁷ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., p. 3.

compliance, increasing transparency about the origin and mode of use of the money. Paradoxically, the failure to apply sanctions weakens respect for the law.¹⁸

In addition, political parties as main actors must internally demonstrate that they intend to comply with the law. It should be noted that it is the elected representatives of the parties that adopt the legislation so the main responsibility falls on them¹⁹.

Considering, in general, that the three main sources of party income are donations, public funding and membership fees, with different weights in the respective accounts that require different forms of fundraising, internal controls and reporting requirements, it is clear that public funding, for example, is easier to control as it depends exclusively on state payments while the other sources present various risks from internal theft to diversion to internal political competition or even hiding prohibited donations. The internal capacity to control income and costs is an essential aspect of the funding regime, even though parties with few resources and which rely solely on the volunteering of their militants often do not have the human resources for this purpose. Laws depend, therefore, on the ability and will of the parties without which the laws will not have an effective control²⁰.

One cannot properly speak of a unique type of regulation of political financing to be adopted, as it is necessary to consider the existing political system, the degree of democracy development, the type of election, the electoral system, etc., thus realizing that legislation varies from country to country although there are some similar features.

Also depending on the nature of the parties, as public or private entities that organize and support political participation, some would argue that they should not have rules that allow external interference, as these rules limit their freedom and, in this way, prove to be more negative than beneficial and their finances is an internal matter. Another view, accepting the traditional role of political parties and their separation from governmental powers, understands, however, that their functions are closer to those governmental bodies and therefore their activity must be maximized for the utility it brings to the democratic process. This can introduce limits on public expenditure and funding (“manufactured equality”)²¹.

In Europe, parties play an essential role in democracy during election periods, but especially between elections, while in the United States of America they are less relevant outside election periods. For some, the candidates individually considered are more important for the democratic process and therefore it should be these and not the parties that are preferentially financed. There are those who

¹⁸ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., p. 4.

¹⁹ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., p. 4.

²⁰ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., pp. 4-5.

²¹ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., p. 16.

consider that any public intervention in the functioning of political parties is harmful to democracy - the State, the government or the public administration should not control how money is raised and spent on politics²², and from this perspective there should only be a regulation in to obtain more transparency for example by forcing parties to publish their accounts. In another opposite view it is understood that the State must guarantee equity between political parties and citizens, hence, for example, the question of limits to donations, questioning whether these are limitations on freedom of expression or if it is part of the functions of the State to guarantee a balanced competition and to react to the undue influence of financially powerful interests.

There is no universal model for regulating political financing as the political system and technical factors must be considered from the outset. The electoral system is a decisive factor, because in proportional representation systems with closed lists, candidates have a smaller role - some countries exclude them from campaign financing. On the other hand, in majority systems based on single-member constituencies, candidates have a relevant role, although the rules on limits and disclosure relating to parties may be applied in case of gaps in the legislation applicable to candidates.

The system of government is also a factor to consider in political financing, as in presidential regimes parties are generally weaker and play a central role in parliamentary regimes.

The party system is also very relevant, depending on whether it is one-party, dominant-party, bipartisan or multiparty.

Technical factors such as the available banking and financial system and information technology available play an essential role (processing donations electronically for better control could be an excessive requirement in countries without bank branches outside large cities)²³.

Many problems arise from the political system, such as unequal access to funding, the ability of large interests to unduly influence politics, domination of politics by business interests, abuse of state resources, and widespread vote buying. There are also problems such as control, legislation, political will, popular acceptance, lack of independence of institutions, discriminatory application of the law, lack of resources to implement the law, etc.²⁴.

All states have some regulation of political finance with regulations varying considerably across the globe.

While private funding is subject to restrictions and limitations of various kinds, and can be direct, indirect, informal and more difficult to scrutinize, public

²² V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014 cit.*, p. 17.

²³ V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014 cit.*, pp. 18-19.

²⁴ V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014 cit.*, p. 20.

funding for political parties, which is not often available for candidates, offers advantages such as ensuring that all relevant political forces have the resources to reach the electorate enhancing pluralism and limiting the advantages of competitors who have significant resources. These public funding rules and goals will only work if combined with limitations on donations and/or expenses to allow the sanction of suspension of funding if the party or candidate does not comply with other rules such as spending limits or accountability obligations.

Public funding can be direct or indirect. It will be straightforward when processing through cash delivery. It will be indirect when it consists of the delivery of goods or the provision of free or subsidized services.

It is necessary to assess who is entitled to receive funding (eligibility threshold) and how it should be distributed among those eligible (allocation criterion).

It seems wise to admit that all political parties and candidates should have access to public funds. This approach entails, from the outset, the risk of parties forming or people running only to obtain state funding. It can also be a waste of public resources to support parties and candidates without support from the electorate²⁵.

In most countries, a threshold of support is adopted to obtain access to public funding, normally a certain percentage of votes obtained in an election or a certain number of seats obtained in the elective body. If the threshold is too high, it will be more difficult for new political forces to emerge.

The types of eligibility criteria also depend on the timing of the distribution, ie before or just after the election.

As for the allocation criteria, perhaps the most democratic solution would be to provide all competitors with the same amount of support. But given the differences between parties with strong electoral support and parties with weak electoral support, the position of voters should not be overlooked either. Consideration should also be given to the fragmentation of the political party, since, in the event of a split, there could be additional funding and, in the event of a merger, a decrease in funding.

The most common option is to allocate all or part of the funding in proportion to the support the party had in the elections usually in terms of percentage of votes or seats obtained.

There are alternative ways of distributing public funding, such as the matching funds system used in the United States of America and Germany, in which public funding corresponds to all or part of the funds raised from individuals by the parties and candidates. This system favors those who obtain private fundraising. However, this system also lends itself to fraud, namely by obtaining

²⁵ V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014* cit., pp. 22-23.

donations from individuals to increase public funding and returning them to individuals after receiving the state subsidy.

Many countries also provide indirect public funding. The most common type is free or subsidized access to public media usually for campaign or propaganda purposes. There are also other types of indirect funding such as tax exemptions for parties, candidates or donors, access to public buildings for campaign events and subsidized mail. This type of financing is easier to control and requires lower public funds.

Also relevant is the time, before or after the election campaign, at which funds are distributed.

While on the revenue side, in particular donations, there are many examples of prohibitions, as seen above, on the expenditure side, there are few prohibited categories.

The purchase of votes and the use of public resources for partisan purposes, naturally excluding regulated public funding, are banned everywhere. Furthermore, there are few examples of other types of bans other than a ban on television advertising and sometimes any advertising, but only in a limited number of countries.

As for spending limitations, the most common ones have to do with election campaigns. In this case, the objective is to reduce the advantages of political parties and candidates with access to large sums of money. There are special cases of limitations for candidates who finance their campaigns with their personal money or for party leaders who finance a large part of the party they run, cases that arise both in emerging democracies and in consolidated democracies. The use of personal fortune doesn't provoke undue effect on himself but the resulting benefits coming from it may be limited either by extending the limits of donations to donations to oneself or by imposing limits on expenses²⁶.

A different question is whether there should be limits on campaign expenditures for third parties, that is, actors who are neither political parties nor candidates. The ideal solution would be to prohibit the participation in electoral campaigns of all those who are not running directly, but in some countries this solution could be seen as a violation of human rights, in particular freedom of expression ("freedom of speech"). Most countries do not have rules on third-party expenditure, and those that do either impose limits on such expenditure or require third-parties to submit financial reports (this is mostly English-speaking democracies).

In addition to regulation on income and costs, it is important to know the obligations to which political actors are subjected, highlighting, as a central ele-

²⁶ V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014* cit., pp. 25-26.

ment of any regulatory system, the obligation to provide information on fundraising and the destination of expenditure.

This obligation to provide information is intended to achieve the transparency referred to in the United Nations Convention against Corruption and to facilitate enforcement of the law in particular the rules on prohibitions and limits on donations and expenditures. In about 90% of countries there is this type of information requirement that is normally applicable to political parties and candidates. The information required varies, with one of the most contentious issues being the disclosure of donor identity. In some countries, identity must only be revealed when contributions exceed a certain amount. It is about striking a balance between transparency and protecting the privacy of small donors.

On the other hand, the accounts or the provision of information are not always accessible to the public, contrarily to the case in around 20% of the countries. There are cases where the reports are heavy and difficult to access, so some argue that they should be available in a simple and searchable form.

As for the frequency and date of delivery of reports, there are solutions for requiring regular reports for political parties and reports for electoral campaigns that may cover income, expenses, assets and debts.

Legislation can be formally well drafted, although this is not enough as it must still have the necessary means to ensure enforcement. It is known that monitoring donations is difficult, as they are often secretly delivered. The ban on corporate donations may seem easy to enact, but it is much more complicated to prevent corporate funds from being channeled to political parties through individual persons, such as the directors of those companies. From another perspective, one should also consider the weight of the burden on parties in relation to the application of legislation, and one may ask whether legislation is necessary when the benefits are minimal and the burdens are high²⁷.

There is no regulatory framework that guarantees the effective application of the rules on political financing, as political factors always play a role that is complicated by the reason that the laws on the financial obligations of parties are adopted by the parties themselves.

Thus, effective enforcement requires a public institution with a clear mandate and sufficient independence, resources and willingness to address political financing issues.

Such public institutions, responsible for enforcing the law on political financing, must have the mandate and the necessary capacity to carry out this function effectively and act independently and with conviction. This does not mean that they should apply severe sanctions for minor infractions, but that they should have a positive commitment to political agents so that they progressively understand

²⁷ V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014* cit., p. 31.

the need for financial supervision and demonstrate their willingness to comply. Of course, when applying sanctions, proportionality and the impact on political pluralism and democratic progress must be observed. Institutions must also adopt good regulatory practices, with transparency, consistency and accountability²⁸.

There must also be a set of sanctions that are enforceable, proportionate and dissuasive to punish violations. The imposition of fines, loss of public funding and even imprisonment may prove necessary to avoid the most serious violations of the law. Almost all countries have sanctioning rules, with the fine being the most common.

One of the most important tasks of these institutions is to ensure that information on revenues and expenditures is public, allowing the media to use this information. The role of civil society should also be valued namely through information campaigns that can contribute to increasing transparency in political funding.

Another non-governmental organization on a global scale that deals with corruption and also this issue of political financing is International Transparency operating in more than 100 countries²⁹.

Its activity has focused on political integrity and in addition to issues of lobbying and conflicts of interest, the issue of party financing and electoral campaigns has also occupied its agenda.

In conclusion, I would say that we should not drop this matter which has already gained a global relevance.

(TRADUÇÃO EM PORTUGUÊS)

1. Considerações gerais

Na terceira década do século XXI, descobrimos que lidamos de novo com questões que pareciam há muito arreadas das preocupações das lideranças políticas mundiais. Se, na primeira década, vivemos o fenómeno do terrorismo e da crise financeira, na segunda década, as crises migratórias e a persistência de con-

²⁸ As MAGNUS OHMAN writes "The requirements for a political finance oversight body are similar to those for institutions that manage electoral processes as a whole. To sum up, these requirements include: • a clear and sufficient mandate that does not overlap with that of other institutions; • an inclusive and transparent process of leadership appointments that ensures independence from political pressures and public confidence; • secured tenure of leadership and staff to protect against undue influence; • sufficient funding and control over the budget of the institution; and the adoption of an attitude within the institution that it will act impartially and transparently and engage with the regulated community to (wherever possible) encourage compliance and prevent violations", in Handbook on Political Finance 2014 cit., p. 31.

²⁹ V. sítio na Internet, <https://www.transparency.org/en/about>.

flitos irresolúveis, é na terceira década que surge a pandemia e o alastramento de um vírus devastador e uma guerra impensável na Europa. Isto sem ignorar as questões climáticas de efeitos destruidores no planeta Terra.

Perante estes fenómenos globais, houve preparação, antevisão ou estratégias de solução nos quadros tradicionais de decisão do poder? As estruturas criadas no século anterior à escala universal e regional que são as mesmas em termos de objetivos, fins, capacidade jurídica, aparatos orgânicos representativos de interesses nacionais predominantemente, com formas de votação maioritárias que mal se distinguem das unanimitárias com dificuldade de implementação de mecanismos jurisdicionais transnacionais que efetivamente demonstrem que o direito deve prevalecer nas relações sociais, numa sociedade livre, plural e democrática.

Mesmo em termos europeus onde pontifica uma União Europeia que vai desbravando caminho com mais reveses (veja-se o Brexit, a dificuldade nas questões dos direitos e liberdades nalguns países de leste e a desunião nas questões migratórias) do que avanços (vejam-se as sanções adotadas contra a Rússia e o fortalecimento da NATO) se denota algum esgotamento de novas ideias e propostas.

Como refere Paulo Rangel

“Perhaps it is even worth asking whether the progressive weakening of national states, severely injured at the moment by the global process of “deterritorialization” of power, does not indicate a new composition (or constitution?) of political communities as a whole. A composition in which the (national) state is one of the most relevant actors, but in which it is no longer alone and is no longer capable of absorbing and expressing the entire political tensions. The state according to the old doctrine – lives of the territory and the “political place” of the territory cannot be – nor is, nor it will be – anymore the same in a society marked by globalization, mobility, technology, interactivity and communication. Power “deterritorialized itself” and, therefore, also “de-stated”. Which, by the way, also puts national democracy itself in a crisis, based as it is on the territorial constituencies of voting and on the idea that the “constituency” still determines the “geographic circle of power. This is a complex development that suggests that the Union’s “institutional wit” is being built between the gaps and fractures of the national democratic deficit” (On Parliament, Minerva, Artes Gráficas, 2022, pág. 94).

A questão das sanções e a respetiva implementação constituem quase um paradoxo relativamente ao paradigma anterior de reforço do Estado de direito na União Europeia com a criação do *European rule of law mechanism* em 2019 e implementado em 2020 e 2021, em plena pandemia. Este novo mecanismo construído fora dos Tratados destina-se a acompanhar a evolução significativa do Estado de direito nos Estados membros, naturalmente devido às dificuldades na aplicação do artigo 7.º do Tratado da UE a países como a Hungria e a Polónia. O monitoramento abrange quatro pilares: sistemas de justiça; quadro anticorrupção, pluralismo dos meios de comunicação social e outras questões institucionais relacionadas relativas a freios e contrapesos.

Na área da anti-corrupção e do quadro previsto, não encontramos referência aos partidos políticos, atores fundamentais de suporte das democracias representativas.

Isto reconduz-nos à questão dos partidos políticos e aos seus programas, às suas ideologias ou falta delas, ao seu financiamento no sentido de perceber se às suas organizações nacionais chegam a influência ideológica por força dos seus suportes financeiros e da sua capacidade de mobilização das forças ganhadoras do poder.

2. A importância dos partidos políticos

Os partidos políticos continuam a ser os principais atores políticos nas democracias representativas europeias e mesmo nas ditaduras, não se registando país onde estes não existam, independentemente da sua natureza, das suas funções, do seu papel, nos ordenamentos jurídicos internos.

Constituem um pilar incontornável nos sistemas políticos.

Não é por serem a base do poder legislativo e por estarem na base de outros poderes do Estado, sobretudo do executivo, que podem discricionariamente ditar as regras a que se hão-de sujeitar para além do poder interno de autorregulação que dispõem como entidades privadas que normalmente são.

A liberdade de atuação também há-de circunscrever-se de modo a colocar-se sob a alçada da lei que a todos há-de reger por igual.

A democracia, como hoje se configura, vai muito além do reconhecimento de liberdades e direitos políticos fundamentais, como o direito de participação na vida pública/política e no acesso a cargos públicos /políticos, direito de sufrágio, a liberdade de associação, liberdade de expressão, etc. Exige-se num processo progressivo que os atores políticos, em particular os partidos políticos, se apresentem na sua organização, funcionamento e atividade não apenas de forma democrática, mas sobretudo transparente. O valor da transparência erigido em princípio jurídico-político corresponde a um imperativo ético-social dos tempos presentes que não pode ser descurado.

3. O dinheiro e a política

A problemática da relação do dinheiro com a política é estudada há muito, mas só no final do século XX, e com premência no século XXI, assumiu contornos alarmantes, havendo quem tivesse defendido que a política poderia estar “capturada” por interesses económicos particularistas que ditariam os resultados eleitorais e, por via destes, as decisões políticas essenciais, assim se gerando a dependência do poder político ao poder económico³⁰.

Várias foram as frentes objeto de estudos à escala global, pois já não importava apenas o estudo das órbitas nacionais insignificantes para uma escala muito superior. Com o desenvolvimento das redes sociais, em termos planetários, estavam criadas as condições necessárias para examinar de perto a específica questão da realidade partidária³¹.

Por paradoxal que possa parecer, é no âmbito das Nações Unidas e a propósito dos trabalhos sobre democratização que surgem os primeiros estudos à escala global³².

4. O financiamento político

A questão do financiamento político descontrolado, secreto e opaco foi identificado em 2012 pela *Global Commission on Elections, Democracy and Security* como um desafio maior à integridade das eleições não apenas em democracias emergentes, mas igualmente em democracias consolidadas e maduras³³.

³⁰ “Understanding and addressing the role of money and its influence in politics can no longer be a taboo subject. When public policy making is captured by private interests, the “rules of the game” for markets and opportunities may be bent to favour the few and violate the interest of the many. The consequences include the erosion of democratic governance, social cohesion, and equal opportunities for all, as well as the decline of trust in democracy itself. The laborious recovery from the financial crisis, together with the widening income gaps between rich and poor, heighten the risk of policy capture while testing the ability of governments to develop and deliver policies and programmes that benefit all citizens”, refere ANGEL GURRÍA, Secretário-Geral da OCDE no prefácio à obra OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.

³¹ Idem, ibidem, “The Framework on Financing Democracy presented in this report is intended to shape the global debate on risks and policy options, and provides tangible advice for the funding of political parties and electoral campaigns”.

³² Sendo a democracia um dos pilares e valores fundamentais da ONU, esta tem desenvolvido diversas iniciativas, através de vários dos seus órgãos e serviços, na temática da democracia. Só para dar um pequeno exemplo, desde 1988 que a Assembleia-Geral adota pelo menos uma resolução por ano relativa a um aspeto da democracia. Ver sítio das Nações Unidas na Internet.

³³ V. Relatório da *Global Commission on Elections, Democracy and Security* de 2012, “Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide in <http://www.Global-commission.org/report>.

Esta Comissão Global sobre Eleições, Democracia e Segurança foi instituída por iniciativa conjunta da Fundação Kofi Annan e do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (International IDEA).

A Comissão Global defendia que o financiamento político pouco regulado poderia pôr em causa a igualdade política, contribuir para a compra criminoso de influência política indevida assim minando a confiança pública nas eleições.

Como refere Kofi Annan, a possibilidade de os partidos políticos representarem os interesses dos doadores que os financiam, sobretudo nos casos em que as empresas e os indivíduos muito ricos são capazes de contribuir com doações avultadas para comprar mais influência interferindo desproporcionadamente nas decisões afasta e marginaliza as pessoas do processo político. A falta de participação dos cidadãos nos partidos políticos contribui ainda mais para o afastamento e dissociação das pessoas da política ³⁴.

Embora reconhecendo que o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais tem um papel essencial no funcionamento da democracia, afirma que se o dinheiro injetado na política não for regulado, isso significa que o campo político não está equilibrado ³⁵.

O crescimento explosivo das despesas de campanha sobretudo no período anterior à grave crise financeira de 2008 induz a percepção de que a riqueza compra a influência política e ameaça a igualdade política. Mesmo o abuso dos recursos do Estado pelo partido dominante para se colocar numa posição de vantagem constitui um problema em muitos países. Nos anos mais recentes tem-se assistido a uma crescente penetração do crime organizado transnacional e de fundos ilícitos na política, sobretudo na América Latina, África Ocidental e em muitas outras partes do mundo, em que as finanças eleitorais são opacas e falta transparência e fiscalização, o que permite obter maior influência sobre os eleitos através do financiamento das suas campanhas. Isto mina a democracia, a boa governação e o primado do direito, com consequências negativas para o desenvolvimento económico e a diminuição da pobreza³⁶.

Nesta base, Kofi Annan defende um melhor controlo do financiamento político, o que exige transparência total e divulgação das ações com sanções para o não cumprimento. Também são cruciais uma fiscalização efetiva e a aplicação da legislação ³⁷.

³⁴ KOFI A. ANNAN, Presidente da Global Commission on Elections, Democracy and Security no prólogo do livro *Funding of Political Parties and Election Campaigns, A Handbook on Political Finance*, ed. ELIN FALGUERA, SAMUEL JONES e MAGNUS OHMAN, edição eletrónica, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014, pp. III e IV (edição impressa Estocolmo, 2014, ISBN 978-91-87729-24-9).

³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

³⁷ Idem.

Tentando obter um conhecimento global relativamente às diversas questões que se colocam sobre o dinheiro na política, o IDEA, *inter alia*, editou em 2003 o “International IDEA Handbook Funding of Political Parties and Election Campaigns”. Tratou-se de uma iniciativa global única que fornecia uma perspetiva geral do financiamento político à escala mundial, como refere Yves Leterne, secretário-geral do International IDEA³⁸.

A partir daí, e com assento numa base de dados sobre financiamento político que constitui a fonte mais exaustiva à escala mundial nesta matéria, foi elaborado novo manual em 2014³⁹ que pretende analisar as regulações do financiamento político em todo o mundo, utilizando um critério geográfico que revela tendências e visões internas do que tem ou não tem funcionado nos diferentes contextos.

Trata-se na verdade de um esforço muito relevante que implicou a colaboração de um enorme conjunto de autores que consegue chegar a conclusões gerais da maior relevância em termos de desenvolvimento da democracia.

É assim interessante realçar que afinal um tema que seria meramente interno/nacional reveste uma projeção global que sem o transformar em tema transnacional, pois o financiamento continua a operar no âmbito nacional, dos partidos políticos nacionais e das campanhas eleitorais nacionais, salvo o caso do partido político europeu, acaba por ser objeto de estudos globais de direito comparado por organizações não governamentais a montante e a jusante de organizações internacionais.

É geralmente reconhecido que o financiamento político é necessário e desempenha uma função positiva para o fortalecimento dos partidos políticos e dos candidatos, fornecendo oportunidades para concorrerem em termos mais igualitários⁴⁰.

Contudo, sob a superfície do sistema político partidário, a realidade pode funcionar de forma muito distante dos ideais em que o processo democrático se baseia. Muitos fatores extremos podem minar as eleições, desde a dominação de uma elite, à fraude eleitoral e ao uso ou ameaça de uso da força. Um dos fatores mais corrosivos do processo democrático é a influência indevida do dinheiro que permite a compra de votos ou a influência das decisões políticas, por exemplo através de subornos. Interesses estrangeiros e grupos criminosos manipulam a política a seu favor e partidos de governo usam os recursos do Estado para se manter no poder⁴¹.

³⁸ V. Prefácio ao Handbook on Political Finance 2014 cit. na nota 5.

³⁹ V. Handbook on Political Finance 2014 cit. na nota 5.

⁴⁰ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., p. 1.

⁴¹ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., pp. 1-2.

O financiamento transparente e aberto dos partidos políticos e candidatos é fundamental no combate contra a corrupção e para obter ou manter a confiança dos cidadãos na política.

A preocupação com a gravidade dos problemas e das ameaças que a corrupção coloca à estabilidade e segurança das sociedades, na medida em que mina as instituições e os valores da democracia, os valores éticos e a justiça e na medida em que compromete o desenvolvimento sustentável e o Estado de direito foi reconhecida pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003⁴².

O n.º 3 do seu artigo 7.º refere: “ Cada Estado Parte deverá igualmente considerar a adopção de medidas legislativas e administrativas adequadas, compatíveis com os objectivos da presente Convenção e em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, com o fim de aumentar a transparência do financiamento das candidaturas a funções públicas electivas e, se for caso disso, o financiamento dos partidos políticos “.

E o n.º 4 do mesmo artigo dispõe: “ Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, esforçar-se no sentido de adoptar, manter e reforçar sistemas destinados a promover a transparência e a evitar os conflitos de interesses”.

Na análise global a que aludimos, o financiamento político é definido como todo e qualquer financiamento, seja legal seja ilegal, de atividades dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, neste caso conduzidas por candidatos, partidos políticos ou por terceiros.

Nos cerca de 180 países focados pela base de dados da IDEA todos contemplam alguma regulação nesta área, tal como proibições de donativos de certas origens, limites de despesas e preceitos sobre financiamento público. Isso sucede até nos Estados mais recentes como o Sudão do Sul e na Líbia pós- Khadafi⁴³.

Contudo a mera existência de regulação legal formal em maior ou menor grau não garante que esta seja adequada ao contexto em que vigora. Mais importante poderá ser saber se as regras se aplicam ou não, se há impunidade ou até se as sanções para a sua violação se aplicam apenas aos opositores do regime. Daí que seja preferível que as entidades de aplicação e controlo da lei garantam o seu cumprimento, aumentando a transparência acerca da origem e do modo de utilização do dinheiro. Paradoxalmente a não aplicação de sanções enfraquece o respeito pela lei⁴⁴.

⁴² V. § 1 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de Outubro de 2003 e em vigor desde 14 de dezembro de 2005, contando com 186 Partes, incluindo a União Europeia, in *United Nations, Treaty Series*, vol. 2349, p. 41; Doc. A/58/422. Portugal ratificou a Convenção em 2007 – ver Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007 in DR n.º 183/2007, Série I, de 21 de setembro.

⁴³ V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014 cit.*, p. 3.

⁴⁴ V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014 cit.*, p. 4.

Acresce que os partidos políticos como atores principais devem internamente demonstrar que pretendem cumprir a lei. Repare-se que são os representantes eleitos dos partidos que adotam a legislação, pelo que sobre eles recai a principal responsabilidade ⁴⁵.

Considerando, em geral, que as três fontes principais dos rendimentos dos partidos são os donativos, o financiamento público e as quotas dos filiados, com peso diferente nas respetivas contas e que exigem diferentes formas de angariação, controlos internos e requisitos de reporte, verifica-se que o financiamento público por exemplo é mais fácil de controlar pois depende exclusivamente de pagamentos estatais enquanto as restantes fontes apresentam vários riscos desde furtos internos até desvios para candidaturas internas ou mesmo esconderijo de donativos proibidos. A capacidade interna de controlo dos rendimentos e dos custos é um aspeto essencial do regime de financiamento, ainda que muitas vezes os partidos com poucos recursos e que se apoiam apenas no voluntariado dos seus militantes não tenham recursos humanos para esse efeito. As leis dependem, pois da capacidade e vontade dos partidos sem os quais as leis não terão um controlo eficaz ⁴⁶.

Não se pode propriamente falar de um certo tipo de regulação do financiamento político a adotar porquanto é necessário considerar o sistema político existente, o grau de aperfeiçoamento da democracia, o tipo de eleição, o sistema eleitoral etc., assim se percebendo que as legislações variam de país para país embora existam algumas regulações similares.

Também consoante a natureza dos partidos, como entidades públicas ou privadas que organizam e apoiam a participação política, podem encarar-se no sentido de não deverem ter regras que permitam interferência externa, por serem limitativas da sua liberdade e por essa via mostrarem-se mais perniciosas do que benéficas, sendo que as suas finanças respeitariam ao seu foro interno. Outra visão, que aceitando o papel tradicional dos partidos políticos e a sua destrição dos poderes governativos, entende, contudo que as suas funções são mais próximas desses órgãos governativos e por isso a sua atividade deve ser maximizada pela utilidade que traz ao processo democrático. Pode assim introduzir-se limites às despesas e ao financiamento público (“manufactured equality”) ⁴⁷.

Na Europa, os partidos assumem um papel essencial na democracia nos períodos eleitorais, mas sobretudo nos períodos entre eleições, enquanto nos Estados Unidos da América têm menos relevância fora dos períodos eleitorais. Para uns, os candidatos individualmente considerados são mais importantes para o processo democrático e por isso devem ser estes e não os partidos a ser preferencialmente fi-

⁴⁵ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., p. 4.

⁴⁶ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., pp. 4-5.

⁴⁷ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., p. 16.

nanciados. Há quem considere que qualquer intervenção pública no funcionamento dos partidos políticos é pernicioso para a democracia pelo que o Estado, o governo ou a administração pública não deveriam controlar como é angariado e gasto o dinheiro em política⁴⁸ e desse prisma deveria decorrer uma regulamentação no sentido de obter mais transparência, por exemplo, obrigando os partidos a publicar as suas contas. Noutra visão oposta, entende-se que o Estado deve garantir a equidade entre os partidos políticos e os cidadãos, daí decorrendo, por exemplo, a questão dos limites aos donativos questionando-se se são limitações à liberdade de expressão ou se faz parte das funções do Estado garantir o equilíbrio da concorrência e reagir à influência indevida de interesses financeiramente poderosos.

Não há, pois, um modelo de regulação do financiamento político, porque se devem ter em conta desde logo o sistema político e fatores técnicos. Assim, o sistema eleitoral é um fator decisivo, pois em sistemas de representação proporcional com listas fechadas, os candidatos têm um papel menor havendo países que os excluem do financiamento da campanha. Já em sistemas maioritários baseados em círculos uninominais, os candidatos têm um papel relevante, ainda que as regras sobre limites e divulgação relativas aos partidos possam ser aplicadas em caso de lacunas da legislação aplicável aos candidatos.

Também o sistema de governo é um fator a considerar no financiamento político, pois em regimes presidencialistas os partidos são geralmente mais fracos e assumem um papel central nos regimes parlamentares.

O sistema partidário também é muito relevante, consoante seja unipartidário, de partido dominante, bipartidário ou multi/pluripartidário.

Os fatores técnicos, tais como o sistema bancário e financeiro e a tecnologia de informação disponíveis desempenham um papel essencial (por exemplo, o processamento dos donativos eletronicamente para melhor controlo poderia ser uma exigência excessiva em países sem agências bancárias fora das grandes cidades)⁴⁹.

Do sistema político decorrem então muitos problemas a atentar como o acesso desigual ao financiamento, a capacidade de interesses vultuosos de influenciarem indevidamente a política, a dominação da política por interesses de negócios, abuso de recursos estatais, a compra generalizada de voto. Acrescem problemas como o controlo, a legislação, a vontade política, a aceitação popular, a falta de independência das instituições, a aplicação discriminatória da lei, a falta de recursos para implementar a lei etc.⁵⁰.

Todos os Estados dispõem de alguma regulação do financiamento político, variando as regulações consideravelmente através do globo.

⁴⁸ V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014* cit., p. 17.

⁴⁹ V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014* cit., pp. 18-19.

⁵⁰ V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014* cit., p. 20.

Enquanto o financiamento privado é objeto de restrições e limitações de variada ordem, podendo ser direto, indireto, informal e mais difícil de escrutinar, o financiamento público aos partidos políticos, não sendo frequente existir esse financiamento para candidatos, oferece vantagens como a de garantir que todas as forças políticas relevantes têm recursos para atingir o eleitorado, o que potencia o pluralismo, a de limitar as vantagens dos concorrentes que têm recursos significativos o que só funcionará se for conjugado com limitações aos donativos e/ou às despesas, a de permitir a sanção de suspensão do financiamento caso o partido ou o candidato não cumpra outras regras como as relativas aos limites de despesas ou às obrigações de prestar contas.

O financiamento público pode ser direto ou indireto. Será direto quando se processar através da entrega de dinheiro. Será indireto quando consistir na entrega de bens ou prestação de serviços gratuitos ou subsidiados.

Deve aferir-se quem tem direito a receber financiamento (limiar de elegibilidade) e como deve ser distribuído entre os elegíveis (critério de alocação).

Parece razoável admitir que todos os partidos políticos e candidatos deveriam ter acesso a fundos públicos. Esta abordagem envolve, desde logo, o risco de se formarem partidos ou de as pessoas se candidatarem apenas para obter financiamento do Estado. Também pode ser um desperdício de recursos públicos para apoiar partidos e candidatos sem apoio do eleitorado⁵¹.

Na maior parte dos países adota-se um limiar de apoio para obter acesso ao financiamento público, normalmente uma certa percentagem de votos obtida numa eleição ou um certo número de assentos obtidos no órgão eletivo. Se o limiar for muito elevado será mais difícil o surgimento de novas forças políticas.

Os tipos de critérios de elegibilidade também dependem do tempo da distribuição, ou seja, antes ou apenas depois da eleição.

Quanto aos critérios de alocação, a solução porventura mais democrática seria fornecer a todos os concorrentes o mesmo montante de apoio. Mas atendendo às diferenças entre partidos com forte apoio eleitoral e partidos com fraco apoio eleitoral também não deve descurar-se a posição dos eleitores. Deve atender-se ainda à fragmentação do partido político, pois, em caso de cisão, poderia haver financiamento adicional e, em caso de fusão, diminuição do financiamento.

A opção mais comum é alocar todo ou parte do financiamento em proporção ao apoio que o partido teve nas eleições, em regra em termos de percentagem de votos ou de assentos obtidos.

Há formas alternativas de distribuir o financiamento público, como o sistema de correspondência de fundos (“matching funds system”) utilizado nos Estados Unidos da América e na Alemanha, em que o financiamento público corresponde a todos ou parte dos fundos angariados de particulares pelos partidos e candida-

⁵¹ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., pp. 22-23.

tos. Este sistema privilegia aqueles que obtêm uma angariação de fundos privados⁵². Contudo, também este sistema se presta a fraudes, nomeadamente através da obtenção de donativos de particulares para aumentar o financiamento público e respetiva devolução aos particulares após o recebimento da subvenção estatal.

Muitos países também concedem financiamento público indireto. O tipo mais comum é o acesso gratuito ou subsidiado aos meios de comunicação social públicos em regra para efeitos de campanha ou propaganda. Também se encontram outros tipos de financiamento indireto como isenções fiscais para os partidos, candidatos ou para os doadores, acesso a edifícios públicos para eventos de campanha e correio subsidiado. Este tipo de financiamento é mais fácil de controlar e implica menos fundos públicos.

Também é relevante o tempo, antes ou depois da campanha eleitoral, em que os fundos são distribuídos.

Enquanto do lado dos rendimentos, em particular dos donativos, surgem muitos exemplos de proibições, como visto acima, já do lado das despesas, encontram-se poucas categorias proibidas.

A compra de votos e a utilização de recursos públicos para fins partidários, naturalmente excluindo o financiamento público regulado, são objeto de proibição em todo o lado. Além disso, há poucos exemplos de outros tipos de proibições que não sejam a proibição de publicidade na televisão e até por vezes de qualquer publicidade, mas apenas num número limitado de países.

Quanto às limitações das despesas, as mais usuais têm que ver com as campanhas eleitorais. Neste caso, o objetivo é reduzir as vantagens dos partidos políticos e candidatos com acesso a quantias elevadas de dinheiro. Há casos especiais de limitações aos candidatos que financiam as suas campanhas com o seu dinheiro pessoal ou aos dirigentes partidários que financiam grande parte do partido que dirigem, casos que surgem quer nas democracias emergentes quer nas democracias consolidadas. A utilização de fortuna pessoal não acarreta influência indevida sobre si próprio, podendo as vantagens daí advenientes ser limitadas quer através da extensão dos limites dos donativos aos donativos a si próprio quer impondo limites às despesas⁵³.

Questão diversa é a de saber se deve haver limites de despesas de campanha para terceiros, isto é, atores que não sejam partidos políticos nem sejam candidatos. A solução ideal seria proibir a participação em campanhas eleitorais de todos os que não estão a concorrer diretamente, mas, nalguns países, esta solução poderia ser encarada como uma violação de direitos humanos, em especial da liberdade de expressão (“freedom of speech”). A maior parte dos países não tem regras sobre as despesas de terceiros e os que têm ou impõem limites a essas

⁵² V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014* cit., p. 24.

⁵³ V. MAGNUS OHMAN, in *Handbook on Political Finance 2014* cit., pp. 25-26.

despesas ou exigem aos terceiros que apresentem relatórios financeiros (trata-se sobretudo das democracias anglófonas).

Para além da regulação em matéria de rendimentos e custos, importa conhecer as obrigações a que os atores políticos estão sujeitos, relevando, como elemento central de qualquer sistema regulatório, a obrigação de prestar informação sobre a angariação dos fundos e o destino dos gastos.

Esta obrigação de prestar informação tem em vista alcançar a transparência a que alude a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e facilitar a fiscalização do cumprimento da lei em especial das regras sobre proibições e limites de donativos e despesas. Em cerca de 90% dos países existe este tipo de exigência de prestação de informação normalmente aplicável aos partidos políticos e aos candidatos. A informação exigida varia, sendo que uma das questões mais controversas é a revelação da identidade dos doadores. Nalguns países, a identidade só deve ser revelada quando as contribuições ultrapassem determinado valor. Trata-se de conseguir um equilíbrio entre transparência e proteção da privacidade dos pequenos doadores.

Por outro lado, os relatórios de contas ou de prestação de informações nem sempre são acessíveis ao público, como sucede em cerca de 20% dos países. Há casos em que os relatórios são pesados e de difícil acesso, pelo que há quem defenda que devem estar disponíveis de uma forma simples e suscetível de pesquisa⁵⁴.

Quanto à frequência e data da entrega dos relatórios, há soluções de exigência de relatórios regulares para os partidos políticos e relatórios para as campanhas eleitorais, podendo estes abranger os rendimentos, os gastos, os bens e as dívidas.

A legislação pode ser formalmente bem elaborada, sendo que tal não é suficiente pois deve estar ainda dotada dos meios necessários para assegurar o respetivo cumprimento. Sabe-se que fiscalizar donativos é difícil, pois muitas vezes são entregues secretamente. A proibição de donativos de empresas pode parecer ser fácil de estatuir, mas já é bem mais complicado impedir que fundos de empresas sejam canalizados para os partidos políticos através de pessoas a título individual, como os administradores dessas empresas. De outra perspetiva, também se deve considerar o peso dos encargos que sobre os partidos recaem relativamente à aplicação da legislação podendo perguntar-se se a legislação é necessária quando os benefícios são mínimos e os encargos são elevados⁵⁵.

Não há quadro regulatório que garanta a efetiva aplicação das regras sobre financiamento político, pois os fatores políticos sempre desempenham um papel que se complica pela razão de que as leis sobre as obrigações financeiras dos partidos são adotadas pelos próprios.

⁵⁴ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., p. 30.

⁵⁵ V. MAGNUS OHMAN, in Handbook on Political Finance 2014 cit., p. 31.

Assim, a aplicação efetiva exige que haja uma instituição pública com um mandato claro e dotada de independência, recursos e vontade suficientes para lidar com questões de financiamento político.

Tais instituições públicas às quais cabe aplicar a lei sobre financiamento político têm de dispor de um mandato e da capacidade necessários para desenvolver essa função de forma efetiva e atuar de modo independente e com convicção. Isto não quer dizer que devam aplicar sanções severas para pequenas infrações, mas que devem ter um compromisso positivo com os agentes políticos para que estes compreendam progressivamente a necessidade da fiscalização financeira e demonstrem a sua vontade de cumprir. Evidentemente que na aplicação de sanções se deve observar a proporcionalidade e o impacto no pluralismo político e no progresso democrático. As instituições também devem adotar boas práticas de regulamentação, com transparência, consistência e responsabilidade⁵⁶.

Também deve haver um conjunto de sanções que sejam aplicáveis, proporcionais e dissuasivas para punir as violações. A aplicação de multas, perda de financiamento público e até pena de prisão podem revelar-se necessárias para evitar as violações mais graves à lei. Quase todos os países preveem regras sancionatórias, sendo a multa a mais comum.

Uma das mais importantes tarefas destas instituições é assegurar que a informação sobre rendimentos e gastos seja pública, permitindo à comunicação social que utilize essa informação. O papel da sociedade civil também deve ser valorizado nomeadamente através de campanhas de esclarecimento que possam contribuir para incrementar a transparência no financiamento político.

Outra organização não governamental à escala global que se ocupa da corrupção e também deste tema do financiamento político é a International Transparency que atua em mais de 100 países⁵⁷.

A sua atividade tem incidido sobre a integridade política, sendo que para além dos temas do lobbying, dos conflitos de interesses, o tema do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais também tem ocupado a sua agenda.

Em jeito conclusivo diria que não há que deixar cair esta matéria que já ganhou uma escala global.

⁵⁶ Como refere expressamente MAGNUS OHMAN, "The requirements for a political finance oversight body are similar to those for institutions that manage electoral processes as a whole. To sum up, these requirements include: • a clear and sufficient mandate that does not overlap with that of other institutions; • an inclusive and transparent process of leadership appointments that ensures independence from political pressures and public confidence; • secured tenure of leadership and staff to protect against undue influence; • sufficient funding and control over the budget of the institution; and the adoption of an attitude within the institution that it will act impartially and transparently and engage with the regulated community to (wherever possible) encourage compliance and prevent violations", in Handbook on Political Finance 2014 cit., p. 31.

⁵⁷ V. sítio na Internet, <https://www.transparency.org/en/about>.