

COLEÇÃO IDEIAS &
ESTUDOS
POLÍTICOS

OS PARTIDOS POLÍTICOS MOLDAM A DEMOCRACIA

TEORIA E PRÁTICA
NUMA PERSPETIVA GLOBAL

WILHELM HOFMEISTER

Tradução de
ALEX VILLAS BOAS



Os partidos políticos moldam a democracia

Licença: Este trabalho encontra-se publicado com a Licença Internacional Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0



Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais da FCT –
– Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto
UIDB/04597/2020.

Título Os partidos políticos moldam a democracia
Teoria e prática numa perspetiva global

Autor Wilhelm Hofmeister
Tradução Alex Villas Boas
Coleção Ideias & Estudos Políticos

© Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos
© Universidade Católica Editora
© Wilhelm Hofmeister

Revisão editorial Patrícia Feio
Capa Velcrum.pt
Paginação Magda M. Coelho
Impressão e acabamento Papelmunde
Depósito legal 529325/24
Tiragem 400 exemplares
Data abril 2024

ISBN 9789725410103
eISBN 9789725410165
DOI <https://doi.org/10.34632/9789725410103>

Universidade Católica Editora,
Sociedade Unipessoal, Lda.
Palma de Cima 1649-023 Lisboa
Tel. (351) 217 214 020
uceditora@ucp.pt | www.uceditora.ucp.pt

Os partidos políticos moldam a democracia

Teoria e prática numa
perspetiva global

Wilhelm Hofmeister

Índice

Nota do Tradutor de <i>Alex Villas Boas</i>	9
Prólogo de <i>Wilhelm Hofmeister</i>	13
Capítulo 1	
Democracia e partidos políticos no século XXI	17
O que significa a democracia?	18
A democracia é possível em toda a parte	27
O que está a prejudicar a democracia?	28
Capítulo 2	
Partidos e sistemas partidários	34
Porque é que há partidos?	37
Funções dos partidos	45
Desafios para os partidos	47
Tipos de partidos	64
Sistemas partidários	82
Partidos em democracias «jovens»: África, Ásia, América Latina, Europa Oriental, Central e do Sudeste	90
Capítulo 3	
Ideologias e programas partidários	125
A importância das ideologias	125
Programas dos partidos	136
Capítulo 4	
A organização do partido	142
O enquadramento jurídico dos partidos	143
Organização e estratégia dos partidos	145
A estrutura e a liderança dos partidos	148
A digitalização dos partidos políticos	178
Os membros de um partido: o seu papel e as suas funções	183
A participação das mulheres nos partidos políticos	201
Associações internas do partido	209
Organizações de juventude de um partido	211
Formação política e capacitação dos membros do partido	216
Projetos políticos como incentivo motivacional para os membros	222

Capítulo 5

A organização local dos partidos e a importância da política

local para os partidos	227
O objetivo da política local	229
Os partidos e a política local	231
A ação de relações públicas dos partidos políticos na política local	236
Os partidos nas assembleias municipais	237
Princípios de boa governação nas autarquias	247

Capítulo 6

O financiamento dos partidos políticos	251
Desafios do financiamento dos partidos	254
Algumas tendências de financiamento dos partidos a nível mundial	259
Recomendações para o financiamento dos partidos políticos	262
Angariação de fundos para os partidos	264

Capítulo 7

Partidos e sociedade	270
Os partidos como elo de ligação entre a sociedade e o Estado	271
Partidos e grupos de interesse	275
Poderá a sociedade civil substituir os partidos políticos?	279

Capítulo 8

Escutar e comunicar	284
A comunicação política numa democracia mediática	286
Estratégias de comunicação dos partidos	289
Os partidos políticos e as redes sociais	294

Capítulo 9

Partidos e eleições	300
Eleições e sistemas eleitorais	301
A estratégia da campanha eleitoral e outras etapas da campanha	316
A campanha eleitoral nas redes sociais	334
Campanhas eleitorais do futuro	339

Capítulo 10

Os partidos no parlamento e no governo	347
O grupo parlamentar de um partido	348
Partidos e coligações	359
Os partidos no governo	369

Capítulo 11	
Liderança política	374
A liderança política entre poder, bem comum e Razão de Estado	375
Características de um bom líder político	377
Os líderes políticos e os <i>media</i>	381
Capítulo 12	
Os partidos moldam a democracia	388
Características de um partido bem-sucedido	391
Bibliografia	393

Nota do Tradutor

Alex Villas Boas

A presente tradução tomou como texto base a edição alemã *Parteien gestalten Demokratie: Theorie und Praxis in globaler Sicht* publicada em 2021 pelo Professor Wilhelm Hofmeister pela editora W. Kohlhammer, Stuttgart. Apesar de já existir uma edição brasileira do livro, as práticas discursivas assumidas de cada lado do Atlântico acabam por fazer com que os termos e as expressões da semântica política que eram largamente comuns aos dois países no século XIX se tornem, por vezes, praticamente incompreensíveis nos séculos XX e XXI para o leitor que vive num destes dois territórios lusófonos. Se, por um lado, a semântica política da língua portuguesa no Brasil assumiu um estilo mais americano no século XX, o português europeu, por sua vez, consolida expressões e termos de seus países vizinhos, culminando em uma semântica política compartilhada que é retoolimentada pela criação do Parlamento Europeu e da União Europeia.

Neste contexto, a opção pela tradução mostrou-se mais viável através da análise da semântica política alemã para, em seguida, identificar como seus termos e expressões poderiam ser enunciados em um contexto lusófono, considerar as práticas discursivas políticas de cada contexto, bem como indicar suas correspondências quando apropriado. Por vezes, o português europeu e o português americano convergem, sobretudo quando os conceitos empreendidos são de âmbito internacional, e ainda mais se forem tributários de grandes teóricos de um assunto. Mas é também precisamente pela mesma razão que um conceito é utilizado de forma diferente, independentemente da sua latitude. A forma como cada autor, e a sua respetiva taxonomia, é recebido numa comunidade académica tem efeitos distintos na linguagem coloquial. Um autor considerado clássico, amplamente aceito e assumido pela comunidade académica, tem seus conceitos e expressões mais facilmente assimilados pela linguagem que o traduz. Um autor em expansão de sua influência, em um primeiro

momento tem seus conceitos e expressões limitados ao círculo acadêmico que o incorpora, e mais homeopaticamente se verifica a aplicação de tais conceitos ao se nomear alguns fenômenos novos, ou fenômenos antigos de uma nova maneira. É o caso, por exemplo, do termo *competição política*, conhecido em alguns meios acadêmicos lusófonos, já através da sua interação com a tradução anglófona do termo alemão *Konkurrenz*, utilizado por alguns grandes teóricos das ciências sociais e econômicas, mas ainda não popularizado no universo lusófono, nem no Norte nem no Sul. Este é um dos casos em que o conflito não foi entre hemisférios, mas entre famílias linguísticas e a forma atual de se referir ao fenômeno da luta por espaços de decisão política. A opção nestes casos sempre foi privilegiar o leitor lusófono habituado à linguagem política que circula nos media a que o cidadão português tem acesso, bem como à nomenclatura oficial que o sistema político português assume. No entanto, sempre foi uma opção informar também o leitor com notas de rodapé que o ajudem a correlacionar o sistema político português com outros sistemas que possam diferir na sua utilização.

Nesse sentido, outra observação técnica a ser feita se relaciona ao título. O verbo *gestalt* empregue pelo autor no título foi amplamente utilizado na filosofia alemã do século xx, e ganhou popularidade para além do continente europeu, sobretudo no campo da filosofia, mas também da psicologia, das artes e mesmo das ciências sociais. Sua tradução foi habitualmente utilizada como *con-figuração* evocando a ideia da criação de uma *forma* no qual se insere a existência, as dinâmicas psíquicas, a inspiração artística, as dinâmicas sociais, etc. Contudo, para a semântica política lusófona, não parece ser um termo popular, e incorre no risco de ser mais associado a sua variante anglófona da semântica tecnológica (*set up*). Optou-se aqui pelo verbo *moldar* no sentido em que confere uma moldura no qual se produz a arte, um molde pelo qual pode-se variar, um modelo pela qual se tem a referência, e precisamente por isso, se pode reconfigurá-la. Se nos pareceu essa a ideia do termo original, em mostrar como a democracia não se limita ao papel dos partidos, mas estes são fundamentais para o estabelecimento das regras pelas quais todos podem configurar sua ação. A variação da realidade não raro pede uma mudança no *molde* pela qual ela é representada. Independente dos moldes a serem criados para a democracia, os partidos políticos têm nisto um

papel fundamental, e a crise de sua representação é antes o sintoma da importância que possuem, e a necessidade de se repensar os moldes de representação na cultura política contemporânea.

Por fim, uma observação contextual da tradução do texto e a forma como o tradutor o conheceu seu âmbito de tradução. Na primeira década do século xx, fui convidado a participar como acadêmico de uma iniciativa promovida pela Fundação Konrad Adenauer na cidade de São Paulo, que consistia justamente na consolidação de uma iniciativa suprapartidária, de modo a envolver não apenas deputados de diferentes orientações partidárias, mas movimentos e pessoas para discutir a questão da vocação das cidades. Este projeto teve como ponto de partida a análise de três cidades alemãs na região de Dortmund e três cidades na região sudeste do Estado de São Paulo. Na época, conhecia cidades alemãs e paulistas. As discussões evidenciaram o desgaste de um discurso polarizado no contexto do interior de cada país, longe das capitais, e a necessidade de pensar uma política baseada em experiências de base. Entendeu-se que o discurso polarizado não favorecia a convivência entre os cidadãos do interior de cada país, assim como a insistência e eventual radicalização dessa prática discursiva levaria a um descrédito da própria ideia de democracia. É sintomático de como o não avanço desta e de outras experiências de tentativa de diálogo acaba sendo substituído pela emergência de discursos radicais e antidemocráticos, e não raro, com aceitação popular, especialmente nas regiões do interior de um país, num espaço de aproximadamente uma década.

A experiência do tradutor com a Fundação, na qual o autor tem um grande envolvimento, foi testemunhar pessoas interessadas em promover o diálogo para além das diferenças. Isso afeta também o estilo adotado na tradução, que evita empregar opções lusófonas que seriam desfavoráveis à uma nova forma de dialogicidade crítica de que o século xxi necessita urgentemente.

Lisboa, 15 de janeiro de 2024

Prólogo

Wilhelm Hofmeister

A democracia não é possível sem partidos. Se nos preocupamos com a democracia, temos de lidar com os partidos e saber o que são os partidos, que funções cumprem para a democracia, como desempenham essas funções e como podem melhorar a sua contribuição para a democracia. É disso que trata este livro. O seu objetivo é contribuir para a compreensão dos partidos políticos. Para tal, a situação e o desenvolvimento dos partidos e dos sistemas partidários são apresentados numa perspetiva global, pelo que não são apenas analisados os sistemas partidários alemães ou europeus, mas também os desenvolvimentos partidários noutros continentes. Ao mesmo tempo, são dadas muitas sugestões para o trabalho prático dos partidos. Todos os partidos precisam de membros empenhados em objetivos políticos – mas estes mesmos também devem saber como funcionam os partidos e o que podem fazer para participar com sucesso na disputa política.

O tema, por essa razão, é atual, porque as democracias de muitos países do mundo estão ameaçadas. Esta situação afeta os partidos de várias formas: são vítimas das ameaças e do declínio da democracia – porém, em muitos casos, são também direta ou indiretamente responsáveis pelos problemas. No entanto, são, acima de tudo, parte da solução. Para que as democracias voltem a ser mais fortes, os partidos têm também de desempenhar melhor as suas funções. Para isso, eles próprios, os seus membros e, sobretudo, os seus líderes partidários têm de cumprir, em primeiro lugar, dois requisitos: em primeiro lugar, devem ter um interesse genuíno na preservação e no reforço da democracia no seu país bem como respeitar e defender os princípios e procedimentos básicos de uma ordem democrática. Há que conhecer e recordar constantemente estes princípios e procedimentos. O primeiro capítulo deste livro, portanto, apresenta uma nova síntese do que significa a democracia no século **xxi** e os desafios que

enfrenta. Em segundo lugar, os partidos devem estar em condições de moldar a evolução política e social dos seus países, preservando a ordem democrática. Para tal, é necessário não só vontade de poder, mas também empatia com as preocupações e os anseios das pessoas e ideias para a organização política de uma comunidade, seja ela uma cidade ou um Estado. Requer também o conhecimento dos vários aspetos que constituem a essência de um partido: o seu papel e as suas funções no processo político, a importância dos programas partidários e eleitorais, o desenvolvimento de uma estrutura organizacional eficiente, a participação dos membros nos debates e nas decisões internas do partido, um financiamento sólido e transparente, uma boa compreensão de outros grupos e atores sociais, o manuseamento eficiente de formas e formatos modernos e tradicionais de comunicação política e, por último mas não menos importante, uma participação bem sucedida nas eleições. Além disso, os partidos precisam de líderes que não só sejam capazes de mobilizar os seus concidadãos e tenham conhecimentos políticos, mas que também cumpram elevados padrões éticos, uma vez que as suas decisões afetam o destino dos seus concidadãos.

Ao apresentar estas questões e formular recomendações para o trabalho prático dos partidos, baseio-me não só nos resultados da investigação sobre os partidos, mas também na minha própria experiência de envolvimento político num partido e de cooperação com partidos políticos em vários países, através do meu trabalho para a Fundação Konrad Adenauer. Esta é a base do meu argumento a favor de um tipo de partido que se caracteriza por uma organização ampla e permanente, um programa coerente, uma base de membros sólida com uma participação ativa dos membros e que não esteja apenas ativo durante as campanhas eleitorais. Muitos partidos não correspondem a este tipo ideal e apenas cumprem as suas funções de forma inadequada. Isto é particularmente evidente em países onde a democracia está sob forte pressão ou mesmo em risco de se perder. Alguns destes problemas são abordados em breves secções sobre o desenvolvimento dos partidos nas «jovens democracias» e na Europa Ocidental.

Uma vez que não basta afirmar ou lamentar a funcionalidade limitada de muitos partidos e o seu baixo estatuto, o meu segundo apelo é no sentido de uma filiação e cooperação ativas num partido. Ser membro de

um partido pode por vezes ser cansativo e frustrante, mas é um contributo pessoal para a democracia de um país que deveria ser dado por muitos mais cidadãos em todo o lado. Todos os partidos beneficiariam com um número ainda maior de membros empenhados e informados nas suas fileiras. No entanto, em muitos países, são poucas ou limitadas as oportunidades para os jovens, em particular, se envolverem nos partidos políticos. Na Europa e na América do Norte, as eleições para os parlamentos locais e para os órgãos representativos locais oferecem mais oportunidades para uma prática política precoce a nível local do que em África, na Ásia ou na América Latina, onde mesmo os parlamentos municipais ou de cidade estão geralmente fechados aos jovens e os partidos dão pouca margem de manobra às suas organizações de juventude. Além disso, apenas alguns países destes continentes oferecem educação política nas escolas ou atividades extracurriculares que familiarizam os jovens com os princípios e procedimentos da democracia. Contudo, alguns partidos europeus também têm estruturas encrustadas que dificultam, em particular, a contribuição dos membros mais jovens com as suas ideias e o seu envolvimento. Este facto desencoraja os jovens de se envolverem nos partidos políticos, o que faz com que estes percam muitos talentos. É, pois, necessário que atraiam novos membros e, sobretudo, jovens. Para além da habitual participação em comissões, é aconselhável permitir que os jovens membros realizem os seus próprios projetos políticos, a fim de reforçar o seu entusiasmo e empenho político. Este livro explica o que isto significa e como pode ser organizado.

O empenhamento político requer idealismo e vontade de assumir responsabilidades e cargos políticos, o que também inclui a árdua tarefa de se familiarizar com temas especializados. Sem os idealistas entre os seus membros e os seus representantes principais para perseguirem uma ideia política e um objetivo político, nenhum partido será capaz de defender de forma credível e eficaz os princípios da democracia. Aqueles que procuram na política a sua própria vantagem económica ou financeira, pelo contrário, arriscam-se a acabar no pântano da corrupção. O empenhamento político é, antes de mais, um serviço à comunidade que exige um compromisso pessoal, que não pode ser necessariamente remunerado em termos monetários. No entanto, o trabalho político deve ser adequadamente remunerado, sobretudo se for exercido a tempo inteiro. A democracia tem o

seu preço e os partidos e os políticos devem ser pagos e financiados de acordo com as suas responsabilidades. É por isso que o tema do financiamento dos partidos é também abordado neste livro.

As recomendações para o trabalho prático dos partidos não são projetos de reformas partidárias, mas sobretudo sugestões para lidar com os temas abordados nos debates sobre os partidos e a expansão ou reforma de uma organização partidária. Cada partido deve decidir por si próprio o que é relevante para si. As perguntas no final de cada capítulo destinam-se a estimular este debate e a convidar o leitor a refletir sobre a forma como mesmo o partido que conhece, e do qual pode ser membro e possivelmente até votar, se apresenta em questões individuais e onde pode haver necessidade de mudança e reforma.

Para não perturbar a experiência de leitura com um aparato académico, prescindi em grande medida de notas de rodapé e mantive apenas as breves referências no texto. Por razões de melhor legibilidade, evitou-se o uso simultâneo de formas linguísticas masculinas e femininas. Todas as referências a pessoas aplicam-se a todos os géneros.

Gostaria de agradecer ao Professor Thomas Poguntke da Universidade de Düsseldorf e aos professores de Madrid Adriaan Kühn (Universidad Francisco de Vitoria), Mario Kölling (Universidad Nacional de Educación a Distancia) e Susanne Gratius (Universidad Autónoma), bem como ao Dr. Luis Blanco do Partido Popular Europeu em Bruxelas, pela leitura crítica de versões anteriores do manuscrito e pelos importantes comentários e sugestões. Gostaria de agradecer a Martin Friedek, assistente de investigação na Fundação Konrad Adenauer em Madrid, pela sua leitura repetida do manuscrito, pelos seus comentários e pela sua ajuda na recolha de dados e na criação de alguns dos gráficos. Os meus sinceros agradecimentos à Fundação Konrad Adenauer por ter patrocinado a publicação deste livro.

Madrid, maio de 2021

Capítulo 1

Democracia e partidos políticos no século xxi

Hoje, no início da terceira década do século xxi, a democracia é a forma mais comum de sistema político. Esta forma de governo estabeleceu-se em quase todo o planeta. No entanto, muitas democracias em todo o mundo enfrentam novos desafios. Há já alguns anos que numerosas análises lamentam que a «terceira vaga da democracia», que começou em meados da década de 1970 e levou a numerosas mudanças de regime em todos os continentes (Huntington 1991), se tivesse desmoronado e que, após uma «recessão democrática», estaríamos agora a experimentar, em muitos lugares, a deterioração da democracia (por exemplo, Diamond & Plattner 2015; Diamond 2019; Graf & Meier 2018; Runciman 2018). Isto é evidente em várias democracias jovens, nas restrições à separação de poderes e ao controlo dos governos, no cerceamento das liberdades cívicas, como a liberdade de opinião, de reunião e de associação, nos ataques ao poder judicial e, não menos importante, na proteção dos meios de comunicação social independentes e das organizações da sociedade civil. Pesquisas recentes documentam essas tendências e apontam para as dificuldades em relação ao desenvolvimento e consolidação da democracia em todo o mundo (IDEA 2019; EIU 2020; V-DEM 2022). A depender do padrão de avaliação, entre pouco menos da metade e três quintos dos países do mundo ainda são considerados democracias. Assim, mesmo democracias supostamente avançadas em África e na América Latina sofreram reveses nos últimos anos que ameaçam ou mesmo questionam completamente o carácter democrático dos sistemas de governo.

Esta visão cautelosamente otimista é apoiada por alguns acontecimentos importantes: na Bielorrússia, em 2020, milhares de pessoas – lideradas por mulheres destemidas – protestaram durante semanas contra a fraude das eleições presidenciais e a continuação do regime

autoritário naquele país. Com igual coragem, os estudantes tailandeses manifestaram-se a favor de mais transparência e do regresso a uma ordem democrática. Um ano antes, as eleições autárquicas em Hong Kong constituíram um forte sinal do apelo que a democracia continua a exercer, apesar de o território ter perdido em grande medida a sua autodeterminação. Na Rússia, as pessoas tinham feito campanha para uma eleição mais aberta e transparente, para não dizer mais «democrática», antes das eleições locais de 2019. Apesar da detenção e da intimidação dos candidatos da oposição, muitos candidatos pró-Kremlin sofreram perdas. Alguns desenvolvimentos recentes em vários países do Médio Oriente e do sul do Mediterrâneo sugerem também que o impacto a médio e longo prazo da chamada «Primavera Árabe» de 2011 não deve ser subestimado. Embora as expectativas de uma mudança política rápida e duradoura tenham sido defraudadas na maioria dos países desta região, as sondagens mostram que os jovens destes países aspiram a uma forma diferente de sociedade, aberta aos valores globais, a uma cultura tolerante, a fontes de informação independentes e na qual os conceitos religiosos retrógrados já não dominem. Em geral, o desejo de ordens sociais democraticamente organizadas também é evidente aqui (ASDA'ABCW 2019). Estes poucos exemplos mostram-no: a atração pela democracia mantém-se inabalável.

O que significa a democracia?

Apesar de toda a preocupação com os recentes desenvolvimentos, devemos ter em mente um ponto: a democracia é ainda uma forma de governo relativamente jovem. A sua origem remonta à Grécia Antiga, com a eleição dos governos de algumas cidades-estado pelos seus cidadãos, que também participavam nas discussões e decisões sobre os assuntos públicos, e assim controlavam os seus governos. Apesar disso, após estas primeiras experiências com a democracia, existiram outras formas de governo em todo o mundo durante séculos. O nosso entendimento atual de democracia continua a basear-se nos procedimentos introduzidos na Grécia Antiga, mas difere em aspetos importantes. Naturalmente, a democracia é, antes de mais, o «governo do povo, pelo povo e para o povo», para citar a conhecida definição do antigo presidente dos Estados Unidos Abraham Lincoln (1809-1865), que sublinhava dois aspetos: a eleição do

governo pelo povo, mas também a obrigação de um governo eleito para com os seus cidadãos. No entanto, no tempo de Abraham Lincoln, o eleitorado era pequeno, como na Grécia Antiga, e era constituído apenas por um grupo de homens brancos e ricos. Os direitos políticos e sociais e as liberdades continuaram a ser negados não só aos antigos escravos, que foram oficialmente «libertados» em 1865. As mulheres só obtiveram o direito de voto nos EUA em 1920, e os afro-americanos só ganharam a batalha pelo seu direito de voto após o chamado *Domingo Sangrento* em Selma (Alabama), em 1965 – há pouco mais de 50 anos. Também noutras democracias (ocidentais), o direito de voto das mulheres só foi concedido no final do século xx. Na Suíça, que é por vezes referida como um modelo de procedimentos democráticos devido à sua democracia direta com muitos referendos, o direito de voto só foi concedido às mulheres em 1971.

Embora a democracia já existisse durante um certo período na Antiguidade, só nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945, é que surgiram sistemas políticos que se aproximam do nosso entendimento atual de democracia. Até então, as democracias estáveis tinham surgido principalmente nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e nos países escandinavos, enquanto noutros países europeus e no continente americano a introdução de sistemas democráticos estáveis tinha falhado várias vezes. Na Alemanha, por exemplo, a democracia da República de Weimar (1919-1933) findou com a chegada ao poder dos nacional-socialistas. Em muitos sítios, a conceção das novas democracias após 1945 baseou-se nas experiências da democracia parlamentar da Grã-Bretanha e da democracia presidencial dos EUA.

Em muitas partes do mundo, a democracia só se impôs como forma de governo em meados dos anos 70, primeiro no sul da Europa, depois na América Latina, nos anos 80, com o fim dos governos militares, mas também em alguns países asiáticos, com a queda dos governos autoritários nas Filipinas, na Indonésia, na Coreia do Sul e em Taiwan. A África Subsariana foi atingida pela «terceira vaga de democratização», sobretudo a partir da década de 1990, enquanto os antigos Estados comunistas da Europa Oriental, Central e do Sudeste sofriam uma mudança de regime para democracias liberais e representativas, na sequência do fim do conflito Leste-Oeste. No Norte de África e no Médio Oriente, apesar da frustração da «Primavera Árabe», há esperança, pelo menos entre muitos jovens,

de que também os seus países se transformem um dia em democracias. Numa perspetiva global, a democracia é, portanto, um conceito de governo ainda relativamente jovem.

Por muito diferentes que sejam as organizações dos sistemas estatais de cada país, estes devem, porém, cumprir determinados princípios para poderem ser considerados democracias. A eleição do governo pelas cidadãos e cidadãos em eleições livres e justas e a responsabilização do governo perante os cidadãos são o cerne de qualquer democracia. Em suma, trata-se do controlo do poder político pelos cidadãos. Para o garantir, são essenciais outros elementos:

«*uma disputa efetiva e distinta*, a intervalos regulares e sem recurso à força, entre indivíduos e grupos (especialmente partidos políticos) para todos os cargos governamentais importantes; *um elevado nível de participação política* na seleção dos dirigentes e dos políticos, nomeadamente através de eleições regulares e justas, de modo a que nenhum grupo social adulto importante seja excluído; e *um nível de liberdades civis e políticas* – liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de associação – que deve ser suficientemente forte para garantir a durabilidade da disputa política e da participação política» (Linz, Diamond & Lipset 1988, xvi).

Uma oposição política e um poder judicial independente são também indispensáveis, porque ambos garantem a observância e o respeito das regras do jogo democrático, do Estado de Direito e das mudanças de governo. Acima de tudo, a existência de um partido de oposição (genuíno) é uma característica decisiva da democracia; a sua ausência é «prova, se não confirmação, da inexistência de democracia» (Dahl 1971, 8).

Uma vez que a *disputa política* e a *participação política*, ou seja, o direito de cada cidadão a participar na disputa política, são pedras angulares de uma democracia, os partidos políticos desempenham um papel determinante nesta forma de governo. São eles que representam e levam adiante a disputa. Só em casos raros, especialmente a nível local, é que os cidadãos podem enfrentar a disputa política individual. Por via de regra, porém, unem-se a outros, que professam ideias semelhantes, em associações para participar da disputa política. É destas associações que nascem os partidos.

A democracia não se limita à organização de eleições ou a uma responsabilização «vertical» ou unidimensional dos detentores do poder perante os governados. «Vertical» ou unidimensional significa que, embora os detentores do poder informem o público, são eles próprios que decidem o que e em que medida fornecem informações, sem que estas possam ser objeto de um escrutínio ou exame crítico. O nosso entendimento atual vai além desta comunicação unilateral. Esperamos, por exemplo, que os funcionários públicos também cumpram uma responsabilidade «horizontal», ou seja, que existam regulamentos a nível estatal que determinem o que e como um organismo estatal tem autoridade formal para tomar e implementar determinadas decisões, exigir explicações ou mesmo punir outros. Acima de tudo, esperamos que os governos justifiquem as suas decisões. Por um lado, isto diz respeito aos controlos internos e aos processos de supervisão, razão pela qual as decisões devem seguir regras e estar sujeitas a um sistema de controlo recíproco, o *checks and balances*¹. Por outro lado, existe a obrigação de fornecer informações aos meios de comunicação social e aos cidadãos, que atualmente exigem transparência sob a forma de informações completas e de justificações do governo sobre as decisões tomadas. Em vários países, esta obrigação de fornecer informações foi alargada nas últimas décadas, o que significa que os meios de comunicação social podem agora solicitar e tornar públicos muitos documentos de organismos governamentais que anteriormente eram considerados «assuntos confidenciais do Estado».

A democracia não significa que certos direitos ou prerrogativas devam ser regulados uniformemente em todo o lado. Podem aplicar-se normas muito diferentes ao direito penal, à ordem social, económica e societal de um país, mas também a certas liberdades civis. Por exemplo, existem

¹ *Nota do tradutor:* o autor faz uso nominal da expressão inglesa «checks and balances», utilizada originalmente por Montesquieu, na sua obra *O Espírito das Leis* (1748), em que evoca uma teoria da separação dos poderes. Como termos germânicos correlatos, o autor faz uso de «System der wechselseitigen Kontrolle», que poderia ser traduzido literalmente como «sistema de controlo recíproco», ou ainda «Gewaltenteilung und gegenseitige Kontrolle», algo como «separação de poderes e controlo mútuo». Contudo, no português europeu, faz-se uso da expressão «pesos e contrapesos», que tem a sua variante no português americano como «freios e contrapesos», como fora utilizado na edição brasileira.

diferentes regulamentações em todo o mundo sobre a pena de morte, o aborto, a eutanásia, o casamento entre pessoas do mesmo sexo, a proteção de dados e a videovigilância, certas liberdades de circulação ou inclusivamente sobre a crítica das religiões e das comunidades religiosas. Mesmo a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa estão sujeitas a diferentes regulamentações. Na Alemanha, por exemplo, é proibida a divulgação de ideias e escritos nazis, ao passo que tal é possível em alguns países vizinhos ou mesmo nos EUA. Em todo o caso, o direito à liberdade de expressão é muito mais amplo nos EUA do que em muitas outras democracias. O que é importante nestas questões é que os princípios da democracia sejam respeitados na sua regulamentação e que as decisões sejam tomadas através de procedimentos democráticos – e que não prejudiquem de forma alguma a disputa política ou o controlo governamental. Devido à propagação do coronavírus no início de 2020, muitos países democráticos suspenderam direitos e liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de circulação, a liberdade de reunião, a inviolabilidade do domicílio e até a liberdade pessoal. Trata-se de decisões extraordinárias que são possíveis numa situação extrema, mas que, numa democracia, devem ser confirmadas pelo Parlamento e limitadas no tempo. Em princípio, a prorrogação do estado de emergência exige uma nova aprovação parlamentar. No entanto, nalguns países, como a Hungria, os governos permitiram que maiorias parlamentares complacentes lhes concedessem poderes alargados e de longo prazo para invadir as liberdades pessoais dos cidadãos. Esta situação é problemática no que respeita à inalienabilidade de certas liberdades civis. Inalienabilidade significa que, numa democracia liberal, cada pessoa tem os seus próprios direitos à liberdade, que não podem transferir voluntariamente para outras pessoas ou instituições. A este respeito, a restrição das liberdades pessoais, seja durante a pandemia ou por qualquer outro motivo, é, em qualquer caso, uma violação grave que afeta diretamente os princípios básicos de uma democracia liberal. O respeito por estes princípios fundamentais deve ser um objetivo central da ação governamental.

A democracia é uma ordem política, mas não económica ou social. Em princípio, todos os cidadãos têm os mesmos direitos, mas nem a democracia nem outras formas de governo podem garantir a «igualdade» para todos os cidadãos. Por exemplo, os partidos políticos apelam

repetidamente a uma maior «igualdade» porque um elevado grau de desigualdade nos rendimentos, na educação e na saúde prejudica a capacidade de participação significativa dos grupos populacionais pobres e desfavorecidos (Dahl 1989, 12). É certo que os cidadãos informados e em situação económica mais ou menos igualitária têm também mais probabilidades de participar no processo político em pé de igualdade. De facto, os inquéritos – como o Latinobarómetro na América Latina – mostram que, quando a pobreza e a desigualdade persistem, o apoio de muitas pessoas à democracia diminui porque ficam desiludidas com o desempenho inadequado do Estado e dos partidos políticos que este apoia (Latinobarómetro 2021, 70s.). Não obstante, muitas democracias funcionam de acordo com os seus princípios fundamentais, mesmo em países onde persistem elevados níveis de desigualdade. Este facto pode ser observado não só em países como a Índia ou o Brasil, mas também em algumas democracias europeias, onde, tal como nos EUA, existem por vezes fortes diferenças no seio da sociedade, mas que não põem fundamentalmente em causa o processo democrático.

Estas poucas observações mostram, por si só, que o conceito de democracia é mais complexo e engloba muitos mais aspetos do que aqueles que podem ser resumidos numa breve definição. Todavia, para efeitos do presente livro, pode ser suficiente limitarmo-nos a alguns princípios que podem ser resumidos em palavras-chave: eleições livres e justas, governo responsável e seu controlo, participação de cidadãos adultos através do direito de voto ativo e passivo, garantia das liberdades políticas e civis e salvaguarda do Estado de Direito através de um sistema judicial independente que garanta a preservação dos outros princípios. O diagrama seguinte mostra estes princípios como as pedras angulares da democracia.

Figura 1 – Pilares fundamentais da democracia

DEMOCRACIA				
Eleições livres e justas	Governança responsável	Direitos políticos iguais e participação igual de todos os cidadãos	Respeito pelas liberdades civis e políticas	Estado de Direito e independência do poder judicial
(dos parlamentos ou do presidente do Estado, para que o governo seja formado de acordo com o resultado das eleições, que se realizam regularmente e que devem ser isentas de sigilo, justas e sem fraude eleitoral)	(que toma decisões de forma transparente e em conformidade com a lei e é controlada pelo Parlamento, pelo poder judicial e pelo povo)	(sem discriminação e possibilidade de os cidadãos participarem nas eleições e serem eleitos como candidatos)	(como os direitos humanos e as liberdades de imprensa, de expressão e de reunião)	(para assegurar a preservação dos restantes fundamentos da democracia)

Os partidos políticos arcam com um papel decisivo no reforço destes pilares da democracia:

- Encarnam e moldam a disputa política e são os atores mais importantes, ou muitas vezes os únicos, nas eleições.
- Formam governos ou estão significativamente envolvidos nos governos.
- Nos parlamentos, decidem sobre as leis e controlam os governos.
- Informam, socializam e mobilizam os cidadãos para participarem na política e nomeiam cidadãos como candidatos às eleições.
- No governo e no parlamento, fazem campanha para a preservação e, possivelmente, também para a expansão das liberdades políticas básicas, de cujo respeito depende também a sua própria existência.

- Através do seu trabalho no governo e no parlamento e como parte das suas outras atividades políticas, garantem o cumprimento da lei e a independência do poder judicial.
- Quando partidos influentes contribuem para enfraquecer um ou mais destes pilares fundamentais da democracia, a ordem democrática é ameaçada.

Especialmente aqueles que estão envolvidos em partidos políticos e contribuem assim para a vitalidade da democracia deveriam estar familiarizados com estes pilares básicos da democracia. Há governos e sistemas políticos em todos os continentes que se dizem democráticos, mas que violam um ou mais dos atributos da democracia. Entre estes contam-se, nomeadamente, as chamadas «democracias eleitorais», em que se realizam eleições a intervalos regulares, mas em que são negadas aos cidadãos as liberdades políticas, para já não falar do facto de, nestes casos, os «checks and balances», o controlo mútuo das autoridades do Estado, não funcionarem verdadeiramente.

Separação de poderes

A separação de poderes é um sistema de controlo e equilíbrios recíprocos (pesos e contrapesos) que funciona como medida de precaução para garantir a liberdade privada e política dos cidadãos. No sistema de separação de poderes, a autoridade do Estado é repartida por vários «poderes» (instituições) mais ou menos independentes em termos de legitimidade e de competências, nos termos do direito constitucional. Tradicionalmente, é feita uma distinção entre os três «poderes»: o poder legislativo (Parlamento), o poder executivo (Governo) e o poder judicial (Justiça). Nos sistemas políticos organizados numa base federal ou federal-estatal, para além destes poderes «horizontais», existem também poderes «verticais», ou seja, os vários níveis de um sistema federal ou federal-estatal, isto é, o Estado central (governo federal), as unidades federadas (regiões, estados federados ou províncias federais) e os municípios². Nas sociedades

² *Nota do tradutor:* o termo original empregado é «Gemeinden», que pode ser traduzido em sentido genérico como comunidades, ou com uso mais político-administrativo de muni-

livres, os meios de comunicação social são também muitas vezes referidos como o «quarto poder», porque também cumprem uma função de controlo dos outros poderes.

Idealmente, a relação entre os três poderes – legislativo, executivo e judicial – é descrita como igual e equilibrada. No entanto, especialmente na relação entre o governo e o parlamento, este modelo não funciona na prática no sentido de uma separação estrita dos dois órgãos, mas sim no sentido de uma divisão de tarefas. Um governo funcional precisa do apoio de uma maioria de representantes eleitos no parlamento para aprovar projetos de lei. Existe, portanto, uma dependência mútua entre ele e os «seus» deputados e, por conseguinte, também um elevado grau de concordância e unidade. Sem esta unidade, não é possível governar em muitos países. Assim, cada governo deve esforçar-se por obter uma maioria parlamentar ampla e estável no Parlamento. Quando existem duas câmaras, o governo deve esforçar-se por obter uma maioria em ambas as câmaras do parlamento. O mesmo se aplica aos governos estaduais e locais.

Tanto num sistema presidencial como num sistema parlamentar, o governo precisa de uma maioria parlamentar. Num sistema parlamentar, o próprio governo depende de uma maioria parlamentar. No sistema presidencial, por outro lado, a maioria parlamentar só é necessária para a legislação. É por isso que um governo se coordena estreitamente com o «seu» partido ou com os partidos de uma coligação governamental. Os partidos do governo recorrem a contactos e controlos informais, que se desenrolam, em grande parte, à margem da opinião pública. Regra geral, há reuniões regulares de coordenação entre os líderes dos grupos parlamentares dos partidos do governo e o chefe de governo e outros membros do gabinete. O controlo parlamentar é limitado. Esta tarefa cabe aos partidos da oposição, que desempenham assim um papel decisivo no funcionamento da democracia. Nos países em que o papel especial dos partidos da oposição é reconhecido, são-lhes por vezes atribuídos mais

cípios. Em Portugal, os municípios coincidem com os concelhos.

fundos ou a presidência de comissões parlamentares importantes, a fim de assegurar o controlo do governo.

A democracia é possível em toda a parte

Poderá a democracia, tal como aqui descrita, ser efetivamente realizada em todo o lado? Ou temos de aceitar formas limitadas de democracia em certos países e regiões devido a circunstâncias económicas, sociais ou culturais? Esta questão tem acompanhado o desenvolvimento da democracia desde o início da sua expansão mundial após o fim da Segunda Guerra Mundial (Lipset 1959). Durante muito tempo, a opinião dominante foi a de que a democracia era mais ou menos claramente um resultado da prosperidade crescente. De acordo com este ponto de vista, os países pobres não tinham qualquer hipótese de desenvolver a democracia. Contudo, esta visão não é confirmada pela realidade política de muitos países.

Vários índices de democracia mostram que os países economicamente mais favorecidos têm mais probabilidades de ter democracias estáveis e «de pleno direito». Mas mesmo num país com um rendimento médio baixo, como o Botsuana ou a Índia, onde uma grande percentagem da população vive na pobreza, os princípios fundamentais de um sistema democrático – como a realização de eleições livres, o respeito pelas liberdades fundamentais e a separação de poderes – são solidamente efetivados. O desenvolvimento económico não é uma condição prévia para a democracia, como o demonstra a experiência de muitos países (Diamond 1992, 127). Além disso, rendimentos elevados não conduzem necessariamente à exigência de mais democracia. Pelo contrário, após a convulsão do sistema internacional com o fim do conflito Leste-Oeste, muitos países da Europa Central e Oriental, da América Latina, mas também de África e, não menos importante, da Ásia tinham a esperança de que uma ordem política democrática ajudaria a superar o subdesenvolvimento e, assim, a alcançar um crescimento económico sustentável com justiça social (por exemplo, Hofmeister & Thesing 1996). Em muitos destes países, não foi o desenvolvimento económico, mas sim o declínio económico e social dos regimes autoritários que impulsionou a transformação dos sistemas políticos, ainda que a desilusão com o fraco desempenho económico e social contribua hoje para a crise da democracia em vários países. Por

consequente, a democracia não é mais uma garantia para o desenvolvimento económico do que o progresso económico é uma condição prévia para a democracia.

A objeção de que a democracia é um conceito «ocidental» que não pode ser transferido para outras regiões do mundo devido às diferentes tradições e culturas nacionais ou regionais também se revela infundada, tendo em conta as democracias existentes em muitos países de culturas diferentes. Tal como em anos anteriores, os governos autoritários estão mais uma vez a utilizar este argumento para tentar suprimir a exigência de democracia. A República Popular da China é atualmente o exemplo mais flagrante desta atitude. É claro que não é necessário esperar a mesma forma de democracia em toda a parte. O que é fundamental é que os seus princípios básicos sejam respeitados – e isso é possível em todo o lado, se olharmos para países com culturas tão diversas como o Japão, Taiwan, Índia, Indonésia, Botsuana, Gana, Suécia, Portugal, Brasil e Peru.

O que é importante em todos estes países é a existência de instituições que tornam possível o desenvolvimento e a consolidação da democracia e que os protegem de retrocessos autoritários a curto e médio prazo. A sua estabilidade, eficiência e legitimidade dependem fundamentalmente da forma como as instituições desempenham as suas funções (Linz & Stepan 1996; Merkel 1996). Os partidos políticos revestem-se de particular importância neste contexto. O seu fracasso é uma grande desvantagem para qualquer democracia, independentemente do seu tempo de existência.

O que está a prejudicar a democracia?

Inquéritos realizados em todo o mundo mostram repetidamente que um grande número de pessoas – provavelmente a grande maioria da população mundial – está convencido dos benefícios da democracia e é, em princípio, a favor deste modelo de governo. Porém, muitas pessoas em vários países estão desiludidas não só com os seus governos democraticamente eleitos, mas também com o funcionamento da sua democracia. As razões para tal são o fraco desempenho do Estado na promoção da economia, o elevado desemprego, a falta de benefícios sociais, o medo do futuro e, muitas vezes, também a má gestão e a corrupção dos governos e dos partidos. Nas eleições seguintes, as pessoas votam num partido e num governo diferentes, que esperam que tenham um melhor desempenho.

Mas, por vezes, também votam em políticos e partidos que prometem melhorias, mas desrespeitam os princípios de uma ordem democrática. Esta é a hora dos populistas. Nenhum país está a salvo deles.

O populismo é um método de conquista e defesa do domínio político que, muitas vezes, leva a que os princípios fundamentais de uma ordem democrática sejam lentamente corroídos e, por fim, completamente erradicados (Müller 2016). O populismo também surge de uma falta de representação por parte dos partidos estabelecidos, mas, se estes não reagirem a tempo à ascensão de partidos ou líderes populistas e não forem capazes de reconquistar a confiança de um grupo maior de eleitores, o populismo pode desenvolver os seus efeitos destrutivos. Os populistas afirmam falar em nome do «verdadeiro povo» e constroem a imagem de uma elite corrupta e de uma alegada «imprensa mentirosa», que trairiam os interesses do «verdadeiro povo». Reduzem questões políticas complexas a um contraste entre «nós lá em baixo» e «eles lá em cima». Negam a heterogeneidade e o pluralismo de uma sociedade em favor de uma suposta homogeneidade do povo e da vontade do povo. Com estas afirmações, obtêm sucesso eleitoral e, por vezes, até maiorias. No entanto, tem sido demonstrado repetidamente que os populistas violam as regras da democracia quando são criticados ou perdem apoio. Consequentemente, tentam assegurar o seu domínio através da manipulação de eleições e de outras violações da lei. O populismo pode ser associado tanto a ideologias de direita como de esquerda. De facto, há vários anos que líderes políticos e partidos de várias cores tentam ganhar eleições com um estilo populista – por vezes com um sucesso notável.

A ascensão dos movimentos populistas não se limita às democracias jovens e supostamente fracas. Mesmo na mais antiga democracia moderna, os Estados Unidos da América, vimos como o estilo populista de governação do ex-presidente Donald Trump pôs em causa os procedimentos e as regras tradicionais do jogo democrático. A Europa também é fortemente afetada por esta tendência. Na Polónia, o partido PiS, no poder, está a tentar subordinar o poder judicial ao governo, restringindo severamente a sua independência. Em 2014, o primeiro-ministro húngaro Orbán anunciou publicamente a sua intenção de estabelecer uma «democracia iliberal» no seu país. Em muitos países europeus, os partidos populistas ganharam quotas significativas nas eleições nacionais e europeias nos

últimos 15 anos. Em países como a França, a Alemanha e a Itália, estes partidos recorrem à propaganda nacionalista (Hofmeister 2020). Noutros países, os populistas seguem um programa mais à esquerda, como o partido Syriza na Grécia e o Podemos em Espanha ou os presidentes Hugo Chávez na Venezuela (1999-2013), Rafael Correa no Equador (2007-2017) e Andrés Manuel López Obrador no México (desde 2018). Para a União Europeia, é uma experiência nova constatar que a crise da democracia chegou às suas próprias margens. Em muitos casos, a sua complacência levou os democratas a ignorar os perigos do populismo.

Estes desenvolvimentos são exacerbados pelo manuseamento irrefletido e descuidado dos princípios e regras democráticos. A democracia sempre foi um sistema de governo sensível e vulnerável, suscetível de ser manipulado a partir de dentro e intimidado a partir de fora. Já o era na Grécia Antiga e continua a sê-lo atualmente. Desse modo, não é necessário um golpe militar para destruir uma democracia. Pelo contrário, em alguns lugares, os governos eleitos fazem-no eles próprios (Levitzky & Ziblatt 2018). Nesses casos, as constituições e outras instituições nominalmente democráticas permanecem em vigor e continuam a realizar-se eleições livres. Todavia, os autocratas eleitos apenas mantêm uma fachada de democracia enquanto destroem gradualmente a sua substância. Os exemplos da Venezuela e da Turquia tornam este facto bem claro. Nesses países, os governos de Recep Tayyip Erdoğan e Hugo Chávez e do seu sucessor Nicolás Maduro dominaram inicialmente o parlamento, subjugaram o poder judicial, restringiram gradualmente a liberdade de expressão e a liberdade dos meios de comunicação social, assumindo eles próprios ou através dos seus aliados o controlo dos meios de comunicação social mais importantes, restringiram o âmbito de ação das organizações da sociedade civil através de novos regulamentos de registo ou de outras perseguições e estabeleceram assim regimes autoritários. É verdade que asseguram um quadro «legal», legítimo, ao verem as suas medidas aprovadas pelo poder legislativo ou pelos tribunais. Contudo, na realidade, prejudicaram a democracia dos seus países, porque o controlo do seu poder político deixou de funcionar e os partidos da oposição e as organizações da sociedade civil veem negado o exercício da sua função de controlo.

Hoje em dia, estes abalos da democracia são frequentemente alimentados por atores externos, como a Rússia e a China, que apoiam

abertamente movimentos populistas e antidemocráticos em todo o mundo. Os seus governantes autoritários sentem-se ameaçados pelas reivindicações de liberdade e democracia não só em Hong Kong e Moscovo, na Bielorrússia ou na Ucrânia, mas também noutros países distantes. Estão a levar a cabo campanhas de desinformação em todo o mundo para minar o debate democrático, exacerbar a polarização social e melhorar a sua própria imagem.

As modernas tecnologias da informação, ou seja, a *Internet* e as redes sociais, mas também, cada vez mais, as novas formas de vigilância e a inteligência artificial, não estão apenas a ajudar a garantir ou mesmo a expandir a nossa liberdade individual e as nossas oportunidades de comunicar e participar nos processos sociais e políticos. Pelo contrário, as modernas tecnologias da informação podem conduzir a novas e subtis formas de manipulação e, em última análise, a uma restrição das liberdades democráticas. A digitalização está a mudar toda a vida social. Por conseguinte, é necessária, no mínimo, uma vigilância para proteger as liberdades democráticas, se não através do controlo das empresas de TI, pelo menos através da utilização consciente da tecnologia pelos cidadãos, o que exige uma educação e formação adequadas.

A par destas novas e subtis formas de minar a democracia, os velhos métodos, mais óbvios e brutais, não desapareceram de forma alguma. As intervenções militares não se verificam apenas nos países africanos e nos Estados árabes: em Myanmar, os militares retomaram o poder através de um golpe de Estado em janeiro de 2021, pondo fim ao processo de democratização lento e meticuloso que tinha começado no país dez anos antes. O golpe foi aparentemente desencadeado pelo desapontamento dos líderes militares com o facto de a grande maioria da população ter votado no partido da Prémio Nobel da Paz Aung San Suu Kyi, apesar de o seu governo ter feito apenas progressos lentos na resolução dos muitos problemas do país desde 2016. No entanto, os cidadãos do país não votaram no partido preferido pelos militares. Alguns anos antes, em 2014, os militares também tinham regressado ao poder na Tailândia. Na América Latina, os militares também voltaram subitamente à cena política. Não é apenas o regime autoritário da Venezuela que é apoiado pelas forças armadas. Na Bolívia, os generais «recomendaram» que o presidente Evo Morales se demitisse em 2019, porque se suspeitava que ele tinha falsificado

os resultados das eleições presidenciais. No Brasil, no Peru, no Equador e no Chile, os governos democráticos recorreram às forças armadas para defender a ordem pública contra os distúrbios provocados, nomeadamente, pela frustração com o fraco desempenho do governo e a corrupção. No Mali, os militares tomaram o poder em agosto de 2020, após meses de protestos e apelos à demissão do presidente civil devido a violações da lei e à má gestão do seu governo, e a crise não pôde ser resolvida através de procedimentos democráticos. Na sequência de um novo golpe militar em maio de 2021, o novo regime procura alinhar-se com a Rússia e anulou todas as expectativas de eleições antecipadas e de um novo arranque democrático. No Sudão, por outro lado, os militares tinham deposto o ditador de longa data Omar al-Bashir um ano antes e aberto caminho a eleições livres e justas. Não obstante, o país caracteriza-se novamente por uma fase de conflito armado e de ocupação militar da política.

Sempre que há sinais de uma ameaça à democracia num país, o papel dos partidos políticos deve ser analisado. Nalguns países, estes não defendem a ordem democrática. Noutros, são mesmo protagonistas ativos e impulsionadores do processo de decadência. Porém, em todos os casos e em todo o lado, os partidos são atores fundamentais para a democracia.

Perguntas para o leitor

- Há quanto tempo existe democracia no seu país? Quantas tentativas foram necessárias até se chegar a uma ordem democrática estável?
- Quais são as principais características da democracia e como é que esta se alterou ao longo do tempo?
- Que papel desempenham os vários «pilares da democracia» mencionados no texto na estabilidade da democracia?
- Como funcionam os pesos e contrapesos, a separação de poderes e o controlo mútuo das autoridades do Estado?
- Quais são as principais instituições de controlo do poder político e como funcionam?
- Que papel desempenham os meios de comunicação social na manutenção da democracia?
- Existem fatores que ameaçam a democracia?
- O que está a ser feito para proteger e reforçar a democracia?

- Como é que os cidadãos se informam sobre a política? Quais são os programas de educação política disponíveis nas escolas e nas atividades extracurriculares?

Capítulo 2

Partidos e sistemas partidários

Os partidos são associações de pessoas que participam na disputa política e, em particular, nas eleições, com o objetivo de ocupar cargos políticos e exercer influência nas decisões políticas³. Os membros de um partido perseguem objetivos políticos comuns que se baseiam num programa e em princípios comuns para moldar a ordem social. Atualmente, na maioria dos países, apenas as pessoas singulares são membros de um partido. Até há algumas décadas, as organizações sociais, como os sindicatos, também eram membros de um partido, especialmente nos partidos trabalhistas. No Reino Unido, este é ainda o caso do Partido Trabalhista.

Os partidos existem dentro das fronteiras de um Estado como partidos nacionais, que participam nas eleições em todo o país, ou como partidos regionais ou locais, que apenas participam na disputa política com as suas próprias listas ou candidatos em regiões ou localidades individuais. Os partidos e agrupamentos representados no Parlamento Europeu, como o Partido Popular Europeu e a Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas, são associações de partidos nacionais sem filiação individual de pessoas singulares. No entanto, no que se segue, centrar-nos-emos sobretudo nos partidos nacionais.

Os partidos e a democracia moderna estão indissociavelmente ligados. Em rigor, a fundação dos partidos é anterior à democracia, uma vez que

³ Esta descrição resume várias definições que são tão numerosas na investigação sobre os partidos como as análises sobre o seu papel na democracia, as suas funções e organização, etc. Nas secções que se seguem, apenas são feitas referências isoladas e resumidas a obras fundamentais ou a outra literatura consultada, uma vez que não se trata de uma discussão da literatura académica. Entre os estudos mais importantes da literatura sobre os partidos que se recomendam para leitura complementar, contam-se as seguintes obras: Duverger 1959; Lipset 1959; Lipset & Rokkan 1967; Panebianco 1988; Lijphart 1999; Katz & Mair 1995; Diamond & Gunther 2001; Sartori 2005; Scarrow et al. 2017.

os primeiros partidos foram fundados por deputados que defendiam os mesmos interesses no Parlamento britânico no século xvii (Katz 2020, 216). Contudo, o sistema parlamentar de governo da altura não era uma democracia. Só os partidos fundados fora dos parlamentos, no decurso do século xix, e que exigiam a participação política de camadas mais amplas da população, simbolizaram a estreita ligação entre partidos e democracia.

Embora outras organizações sociais, como associações e clubes, também persigam objetivos políticos e tentem influenciar as decisões políticas, apenas os partidos participam em eleições e nomeiam os seus representantes para cargos politicamente decisivos em muitos níveis do Estado. Desta forma, fazem valer as suas ideias de organização da comunidade e de resolução de problemas futuros. Na Europa, os partidos também ocupam os cargos mais importantes da União Europeia com os seus representantes.

O que é típico dos partidos é o seu «carácter combativo», ou seja, a vontade de se envolverem em ações e debates políticos, de assumirem e afirmarem o poder governamental. O objetivo da disputa política é a conquista do poder político. Este é o pré-requisito para implementar as suas próprias ideias e programas na ação governativa, quer seja num município ou num governo nacional. Este é também um incentivo importante para a participação em partidos políticos e torna-os particularmente atrativos se estiverem envolvidos num governo. A vontade de conquistar o poder político é uma característica central que distingue os partidos das organizações da sociedade civil.

Poder

O poder é um conceito básico central na política. Descreve uma relação de dependência ou de superioridade. O poder significa a capacidade de impor os seus próprios objetivos a um ou mais indivíduos sem o seu consentimento e contra a sua vontade, ou apesar da sua eventual resistência (Max Weber). O poder pode ser exercido por indivíduos, grupos, organizações (partidos, associações, autoridades) ou pelo Estado, ou pode emanar de estruturas sociais (económicas, técnicas, jurídicas, culturais e religiosas). Por conseguinte, é necessário distinguir entre poder pessoal, social e estruturas de poder. Uma vez que o poder existe em todas as comunidades

sociais, há que ter o cuidado de evitar o seu abuso. Esta é uma tarefa permanente de carácter político, social, ético e também educativo. O abuso do poder político pode ser evitado (ou, pelo menos, limitado) nos sistemas democráticos através de vários procedimentos: *a)* de restrições institucionais (separação de poderes, sistema jurídico, limites temporais dos cargos), *b)* procedimentos que neutralizam o exercício do poder, promovendo a formação de um poder de oposição («checks and balances»), *c)* exigência de transparência no exercício do poder por parte dos cidadãos (informação, debate público) e *d)* formas contratuais e legais de renúncia voluntária ao exercício ou à utilização do poder existente (por exemplo, acordos entre Estados com a obrigação de cumprir determinadas regras por mútuo acordo).

Ao longo dos últimos dois séculos, as democracias e os partidos políticos mudaram significativamente. Porém, estes processos de mudança não têm sido congruentes. Em muitos sítios, a democracia e os partidos mudaram de formas diferentes. Os partidos que não reconheceram a mudança social e as suas consequências para o sistema partidário ou que reagiram a ela de forma incorreta foram esmagados pela mudança. Alguns partidos não sobreviveram.

Para compreender a natureza dos partidos, começamos por perguntar porque é que os partidos existem e o que motiva o seu aparecimento em diferentes partes do mundo. Segue-se a questão das funções que (deveriam) desempenhar para a democracia e se e como satisfazem essas expectativas. Isto conduz à questão de saber como os próprios partidos mudaram, que tipos de partidos caracterizam os sistemas partidários e se os tipos de partidos individuais e uma certa composição dos sistemas partidários tendem a favorecer ou a prejudicar a democracia. Uma breve panorâmica do desenvolvimento dos partidos em várias regiões do mundo abre uma perspetiva comparativa que, embora não possa ser explorada em profundidade, revela algumas características estruturais comuns, apesar de todas as diferenças de pormenor.

O que é a política?

Os partidos fazem a política. Mas o que é exatamente a política? Em termos simples, a política é a organização da vida em comunidade. Regra geral, as pessoas não podem viver e sobreviver sozinhas, razão pela qual se organizam em comunidades. Por isso, o filósofo grego Aristóteles descreveu os seres humanos como «zoon politikon» – como «seres comunitários»⁴. Esta coexistência deve ser organizada e, para o efeito, são estabelecidas regras que devem ser respeitadas pelos membros de uma comunidade. Numa democracia, são os próprios cidadãos que decidem sobre estas regras de convivência. Numa democracia, a política é o processo de debate e de decisão conjunta sobre as formas e as regras de convivência. A política tem várias dimensões: trata-se das normas da comunidade, do equilíbrio de interesses, das formas de participação e igualdade dos cidadãos, da luta pelo poder e do exercício da governação.

Os partidos, mas também outros organismos da sociedade, como as organizações e associações, os meios de comunicação social e, por último, mas não menos importante, os próprios cidadãos, são afetados pelas várias dimensões da política de muitas formas diferentes. As regras de convivência mais importantes são criadas sob a forma de leis pelos representantes dos partidos nos parlamentos. Os partidos contribuem para o equilíbrio de interesses e exercem o controlo político. Por isso, desempenham um papel decisivo na política, especialmente nas democracias.

Porque é que há partidos?

Em todas as sociedades, as pessoas têm opiniões, necessidades, expectativas e ideias diferentes sobre as coisas do dia a dia, bem como sobre as «grandes» questões que afetam a forma como vivemos em conjunto. Naturalmente, estas diferenças de opinião também se estendem à política,

⁴ *Nota do tradutor:* a expressão grega utilizada por Aristóteles literalmente significa «animal político», porém é empregue pelo filósofo para distinguir a condição humana de viver na *polis*, ou seja, na comunidade organizada politicamente, de onde o uso de *Gemeinschaftswesen* sempre interpretado pelo autor como «seres comunitários».

aos políticos e aos representantes do Estado. Mesmo onde a liberdade de opinião é suprimida, existem diferentes pontos de vista e opiniões sobre questões políticas. Não existe uma vontade geral do povo. Nem existe um bem comum predeterminado.

Pelo contrário, em todas as sociedades existem interesses rivais que frequentemente entram em conflito. Nas ditaduras, as opiniões divergentes são suprimidas e os membros da oposição são silenciados, presos ou expulsos. Numa democracia, isso não é constitucionalmente possível nem ideologicamente desejável. Pelo contrário, uma das suas características é o facto de permitir e até encorajar a expressão aberta de opiniões e de as decisões políticas serem tomadas num processo aberto de debate retórico e substantivo. Isto requer um mínimo de convicções partilhadas. Este é o consenso democrático básico de que todos os cidadãos têm o direito de expressar os seus pontos de vista numa disputa pacífica de opiniões divergentes. Na maioria dos países, este consenso básico está estabelecido na Constituição, que determina as normas e os princípios relevantes da ordem democrática.

O reconhecimento dos diferentes interesses numa sociedade e da sua justificação fundamental é conhecido como «teoria da competição» pela democracia⁵. Dado que existe uma disputa de ideias, a tomada de decisões políticas numa sociedade pluralista deve ter lugar através de um processo aberto de debate entre as ideias e os interesses heterogéneos

⁵ *Nota do tradutor:* o termo utilizado pelo autor é «Konkurrenztheorie», que poderia ser traduzido por «teoria da concorrência». A expressão alemã evoca a teoria da democracia do economista austríaco e teórico social Joseph Schumpeter (1883-1950). Na sua obra *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, utiliza a expressão «Der Konkurrenzkampf um die politische Führung» (1942, 427) para estabelecer uma correlação entre a lógica de «concorrência» económica e a lógica de concorrência para a liderança política, sendo a democracia o campo, ou o âmbito, e o método que possibilita a competição ou a disputa política, distanciando-se assim da ideia clássica de que o voto seria uma expressão de uma opinião definida e racional do povo a respeito das questões políticas. Nas traduções de língua inglesa, o termo utilizado para «Konkurrenz» é «competition». Contudo, nem o termo «concorrência» nem o termo «competição» são muito utilizados na semântica política de língua portuguesa, salvo o emprego do verbo «concorrer» aplicado a candidatos em algum pleito eleitoral. Em geral, o termo «competição» aplicado a disputa eleitoral é mais comum em alguns círculos intelectuais, como se pode verificar na tradução portuguesa da obra do economista pela Actual Editora (2018, 444). Já a tradução brasileira amplamente utilizada em meio académicos da Editora Fundo de Cultura opta pelo termo «a luta pela liderança política» (1984, 328).

de grupos individuais. Devido à diversidade de opiniões e aos conflitos sociais, não pode haver uma verdade absoluta. É por isso que as decisões são geralmente tomadas com base no princípio da maioria. No entanto, não deve haver uma «tirania da maioria» que viole as regras da democracia e os direitos humanos inalienáveis, porque as decisões da maioria também podem implicar insuficiências ou mesmo injustiças. Uma proteção pronunciada das minorias é, portanto, uma componente constitutiva deste entendimento da democracia.

Os partidos são as organizações que representam algumas das diferentes opiniões no conflito democrático de interesses. Nenhum partido pode representar toda a diversidade de opiniões e interesses numa sociedade. Representam sempre apenas uma parte, ou seja, interesses particulares. Daí o nome «partido», que tem a sua origem na palavra latina «pars», que significa «parte». Só se existir uma pluralidade de partidos é que o debate público sobre a política poderá representar o maior número possível de opiniões dentro de um país. Por conseguinte, os cidadãos devem ter o direito de formar ou pertencer a um partido e de nele participar livremente. Do mesmo modo, ninguém deve ser forçado a aderir a um determinado partido ou a permanecer nele contra a sua vontade – como foi ou ainda é o caso em alguns Estados.

Por maiores que sejam as diferenças de opinião sobre determinadas questões políticas, só quando os interesses opostos forem expressos abertamente e os partidos reconhecerem o direito de cada um representar interesses particulares, ou seja, quando concordarem com este princípio, é que se abrirá caminho para uma resolução regulada dos conflitos numa sociedade e, conseqüentemente, para a formação de compromissos na arena política.

O conceito de disputa ou luta pelo poder na democracia é contrastado com a ideia de uma unidade da «vontade do povo». Esta ideia remonta ao filósofo francês Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), que defendia a existência de uma «vontade comum» à qual todos os cidadãos se deviam submeter sob a forma de um «contrato social». A observância da «vontade comum» garantia uma coexistência legalmente ordenada. Neste conceito, o cidadão não tem liberdade individual de opinião e de ação, mas tem de se submeter ao poder do Estado, que impõe a vontade geral. Nesta conceção, não há lugar para os partidos. Estes não são considerados

legítimos porque, ao representarem interesses particulares, desvirtuariam a «vontade comum» outrora reconhecida como correta. Todavia, permanece a questão de saber como é determinada a «vontade comum» e quem decide sobre ela. É óbvio que este conceito legitima o regime totalitário e o domínio de partidos únicos. Entre as várias manifestações reais deste tipo de governo totalitário de massas, que conduziram a alguns dos capítulos mais negros da história (inicial) moderna da humanidade, contam-se o jacobinismo da Revolução Francesa, o estalinismo e o nacional-socialismo.

A referência a estas duas ideias diferentes não é uma teorização abstrata. Pelo contrário: a ideia de uma pretensa homogeneidade da vontade do povo é repetida vezes sem conta, ainda hoje, no século XXI. Por um lado, ainda há Estados em que a diversidade partidária é proibida e onde, na prática, uma pequena camarilha de governantes determina a «vontade comum». Trata-se de países governados por um «partido único» comunista, bem como de Estados em que dominam os partidos religiosos, que afirmam representar a vontade de um deus na política. Em todo o caso, os partidos religiosos tendem a rejeitar o pluralismo de opinião. Por outro lado, os partidos e movimentos populistas atuais também rejeitam o pluralismo social e afirmam representar a «vontade do povo», negando assim aos outros partidos o direito de representar uma visão alternativa da realidade social e o pluralismo de opinião. Apesar disso, as sociedades modernas caracterizam-se por uma diversidade de interesses e de visões do mundo. É por isso que necessitam de diferentes partidos como órgãos centrais para representar esta diversidade de interesses no sistema político.

A disputa entre os partidos assegura uma riqueza de ideias e alternativas no debate político. Por um lado, isto motiva os cidadãos a participarem nas eleições. Por outro lado, motiva os partidos a apresentarem um bom programa e uma oferta pessoal que os distingue dos seus concorrentes e dá aos eleitores a possibilidade de escolherem efetivamente entre várias alternativas. Uma vez que os partidos têm de ter em conta os desejos e os interesses dos eleitores para serem bem-sucedidos nas eleições, são obrigados a organizar um processo de intercâmbio constante com os eleitores, a fim de conhecerem as suas preferências. Em democracia, as eleições não são apenas um ritual, mas oferecem idealmente a oportunidade de os eleitores escolherem entre as ofertas que mais autenticamente articulam os seus próprios interesses.

Linhas divisórias do conflito social («clivagens sociais») e outros motivos para o aparecimento de partidos

Desde as primeiras formas de sociedade humana, as opiniões e atitudes das pessoas têm sido fortemente caracterizadas pela sua pertença a um grupo social. Isto também se reflete nas suas atitudes em relação aos partidos políticos. Na Europa, por exemplo, no início do desenvolvimento da democracia moderna durante o século XIX, a pertença a uma determinada classe social teve uma influência decisiva no aparecimento dos novos partidos de massas. As revoluções americana e francesa, a ascensão do nacionalismo e a industrialização deram origem a novos conflitos sociais: entre os novos centros urbanos de um país e a periferia, entre a Igreja e o Estado, entre a cidade e o campo e, sobretudo, entre a nova mão de obra criada pela industrialização e os proprietários das empresas. Em torno destes conflitos surgiram partidos (Lipset & Rokkan 1967, 23). Estes conflitos não foram apenas travados politicamente, ou seja, sob a forma de disputa de ideias ou de debates nos parlamentos, mas também, em muitos locais, sob a forma de disputas violentas pela participação e representação políticas.

Estes conflitos também existiram fora da Europa durante a fase de formação dos partidos, nomeadamente nas repúblicas independentes da América Latina, onde o conflito entre a cidade e o campo foi inicialmente travado pelos partidos liberais e conservadores durante o século XIX. Os partidos «radicais» encarnavam a secularização do Estado face à Igreja e, com o início da industrialização, os partidos socialistas e comunistas surgiram como representantes dos interesses da nova classe operária. Na Colômbia, por exemplo, estes conflitos entre os partidos Liberal e Conservador prolongaram-se até à segunda metade do século XX. Também noutros países do subcontinente, os partidos tradicionais sobreviveram durante muito tempo e continuaram a desempenhar um papel nos processos de transição democrática dos anos 80 e 90, após as ditaduras militares. É o caso, por exemplo, dos partidos radicais na Argentina e no Chile.

Em África e na Ásia, a formação de partidos políticos foi em grande parte suprimida até à época da Segunda Guerra Mundial, devido à colonização da maioria dos países. Só ocasionalmente os conflitos e interesses sociais desempenharam um papel na fundação de partidos. Uma vez que, salvo raras exceções, não existia mão de obra industrial em nenhuma das

regiões até ao início do século xx e a urbanização e a modernização seguiram um rumo diferente do dos EUA e da Europa, o desenvolvimento dos partidos políticos não se baseou essencialmente em critérios de estratificação social. Em África, a identidade étnica e linguística dos grupos populacionais de cada país desempenhou um papel decisivo na formação dos partidos políticos. O mesmo se pode dizer dos países asiáticos, como a Índia, a Malásia, Myanmar e as Filipinas, que se caracterizam pela heterogeneidade etnolinguística e religiosa. Além disso, a libertação do domínio colonial foi um motivo central para a fundação de partidos políticos nos países asiáticos. Em alguns países, como a Índia (Congresso Nacional Indiano) e a Indonésia (Partido Nacional Indonésio), este movimento de libertação teve um carácter mais nacionalista, enquanto noutros, como a China e o Vietname, a superação dos antagonismos de classe foi um motivo para a fundação de partidos inspirados na ideologia marxista, juntamente com o anticolonialismo. Assim, surgiram aqui partidos comunistas.

Em muitos outros países do continente asiático, foram também fundados partidos comunistas com o objetivo de superar a pobreza e as diferenças sociais. Contudo, devido à inexistência de uma classe operária claramente definida ou mesmo organizada nas sociedades asiáticas, os partidos marxistas não representavam primordialmente uma classe social específica, mas demonstravam antes a atitude antissistema dos seus líderes, que provinham geralmente da classe média urbana. Uma vez que a maioria destes partidos foi proibida e existia na clandestinidade, não puderam provar o seu apoio efetivo entre a população.

Um breve olhar sobre o surgimento de partidos em diferentes regiões do mundo mostra que os antagonismos sociais que foram motivo para a formação de partidos no início do desenvolvimento moderno da democracia, particularmente na Europa, não foram responsáveis pela formação de partidos noutras regiões do mundo da mesma forma. O mesmo não acontece atualmente com a criação de novos partidos, como se pode constatar, nomeadamente na Europa. Nos países que estiveram sob a influência da União Soviética até ao final da Guerra Fria, a principal força motriz por detrás da formação de novos partidos foi a defesa da democracia liberal e a oposição aos partidos comunistas e socialistas que estiveram no poder até 1990. As divergências políticas e ideológicas sobre o grau de liberdade social e a organização de um modelo económico liberal, bem como as

rivalidades pessoais entre líderes políticos individuais que não queriam voltar a estar presos ao espartilho de uma disciplina partidária estreita, levaram à fundação de um grande número de novos partidos. Os antigos partidos comunistas e socialistas continuaram a existir sob novas designações.

Na Europa Ocidental, por outro lado, as atitudes e exigências «pós-modernas» levaram à fundação de novos tipos de partidos, como os partidos verdes, que deram ênfase à ecologia e, mais tarde, à proteção do clima, ou os partidos Piratas, que surgiram com a ascensão da *Internet* na primeira década do novo milénio, que alcançaram sucesso eleitoral em alguns países e a nível europeu e defenderam a liberdade na *Internet*, em particular.

Os chamados partidos empresariais ou de negócios, que existem atualmente em muitas regiões, têm apenas um viés de classe social ou de meio, na medida em que são fundados por empresários ricos, mas não têm posições ideológicas ou programáticas ou têm apenas posições superficiais. Servem essencialmente os interesses do seu «presidente-proprietário», que também seleciona pessoalmente os candidatos às eleições, entre outras coisas. Este tipo de partido é descrito em pormenor mais adiante.

O aparecimento e, sobretudo, o reforço de partidos populistas de direita, que estão a quebrar o consenso democrático básico em muitos países e a ganhar progressivamente importância com uma ideologia neonacionalista e métodos populistas, tem sido observado em muitos países desde há vários anos, especialmente na Europa e na América Latina. A ascensão destes partidos é também explicada como uma consequência direta da divisão de muitas sociedades entre os chamados «cosmopolitas» e os «comunitaristas», ou vencedores e perdedores da globalização (Merkel 2017; Löffler 2020). Os cosmopolitas são considerados como sendo dotados de conhecimentos cosmopolitas, linguísticos e globais, com a capacidade de se movimentarem em contextos internacionais e, acima de tudo, de aceitarem que muitos dos atuais desafios da sociedade e da política já não podem ser dominados no quadro do Estado-nação. O clima, a migração, o terrorismo ou o comércio internacional e os fluxos financeiros são exemplos disso. As pessoas que aceitam e lutam por soluções supranacionais são também mais abertas a culturas estrangeiras e estão preparadas para se distanciarem um pouco da sua própria identidade local. Os comunitaristas, por outro lado, estão assustados com os efeitos colaterais da globalização, sentem-se ameaçados pelos migrantes e estão sobrecarregados

com a aceleração da vida quotidiana. Refugiam-se no nacionalismo porque os partidos populistas de direita prometem protegê-los das imposições da globalização. Estes partidos são também favorecidos pelo facto de as «questões de identidade» terem assumido um novo significado para muitas pessoas e estas não estarem dispostas a comprometer-se nas questões que afetam a sua identidade (Fukuyama 2018).

De um modo geral, atualmente é possível observar uma grande variedade de motivos no surgimento de partidos políticos em todo o mundo. Em quase todos os países com um nível mínimo de liberdade de associação, verifica-se uma tendência ininterrupta para a formação de novos partidos com objetivos muito diferentes. O quadro a seguir mostra exemplos do número de partidos em cada país. A maior parte deles tem poucas ou nenhuma hipóteses de conseguir um lugar no parlamento. No entanto, muitos deles são motivados pelo mesmo fator: a insatisfação com os partidos estabelecidos. Isto leva-nos a questionar as funções dos partidos e a forma como as desempenham.

Quadro 1 – Número de partidos em países selecionados/Número de partidos que participaram nas últimas eleições nacionais (em junho de 2020):

África		Ásia		Europa		América Latina	
Angola	>125 (6)	Bangladesh	28 (9)	Bélgica	32 (12)	Argentina	56* (14)
Benin	>70 (2)	Índia	73 (36)	Bulgária	20 (5)	Bolívia	9 (4)
Botsuana	8 (5)	Indonésia	16 (9)	Alemanha	42 (7)	Brasil	35 (30)
Costa do Marfim	38 (3)	Japão	11 (7)	Estónia	10 (5)	Chile	26 (16)
Gana	24 (2)	Malásia	37 (17)	França	>20 (16)	Costa Rica	25 (7)
Camarões	29 (7)	Mongólia	17 (4)	Itália	34 (13)	Equador	15 (7)
Namíbia	15 (11)	Paquistão	85 (12)	Grécia	19 (6)	Guatemala	26 (19)
Nigéria	91 (10)	Filipinas	36+134 (21+51)	Polónia	10 (6)	Colômbia	75 (16)
Rep. África do Sul	48 (14)	Coreia do Sul	39 (5)	Portugal	21 (9)	México	9

África		Ásia		Europa		América Latina	
Senegal	47 (14)	Taiwan	>20 (5)	Suécia	33 (8)	Peru	21 (9)

Trata-se de valores parcialmente aproximados (devido à falta de dados); número de partidos que disputaram eleições nacionais. *Entre parênteses*: partidos que obtiveram assentos no parlamento nacional. Os candidatos independentes não foram tidos em conta. No caso de alianças eleitorais, foram contabilizados os partidos integrados (fonte: apresentação própria).

Funções dos partidos

Os partidos desempenham as seguintes funções, que são essenciais para uma democracia⁶:

- Agrupam e articulam os interesses sociais, formulando as expectativas e as exigências dos grupos sociais em relação à política (função de agregação e de comunicação).
- Representam grupos e interesses sociais, bem como posições ideais ou ideológicas na disputa política (função de representação).
- Promovem a participação política dos cidadãos e a ligação entre os cidadãos e o Estado (função de mobilização e socialização).
- Organizam a disputa política, participam em eleições, apresentam programas e candidatos a cargos políticos e procuram a aprovação dos eleitores; recrutam pessoal político e promovem jovens talentos políticos (função concorrencial)⁷.
- Formam e apoiam o governo, exercem funções governamentais ou representam a oposição (função executiva).
- Ao exercerem as funções acima mencionadas, contribuem significativamente para a legitimidade do sistema político no espírito dos cidadãos e das forças sociais (função de legitimação).

⁶ Na literatura partidária, as funções são apresentadas e agrupadas de diferentes formas, mas a maioria das apresentações gira em torno das funções aqui enumeradas e diferenciadas, cf. as publicações mencionadas na nota de rodapé 3, bem como Hershey 2006 e também Decker 2018, 37.

⁷ *Nota do tradutor*: o termo aqui empregado é «Wettbewerbsfunktion» e em seu uso comum é sinónimo de «Konkurrenz». Contudo, no contexto da União Europeia também diz respeito em alemão à «Europäische Wettbewerbsrecht» («European Union competition law») ou «Lei da concorrência», daí a opção aqui por «função concorrencial».

Estas funções são novamente ilustradas no diagrama seguinte.

Figura 2 – Funções dos partidos políticos



Estas funções podem ser divididas em duas categorias diferentes: funções representativas ou de «input», por um lado, e funções processuais ou institucionais, também conhecidas como «output», por outro. As funções de «input» incluem o agrupamento e a articulação de interesses sociais, a representação de grupos sociais e a formulação de programas políticos; as funções de «output» incluem a participação na disputa política, o exercício de cargos políticos no governo e nos parlamentos e a legitimação do sistema político.

Por muito importantes que estas funções sejam para uma democracia, muitos partidos não as cumprem em alguns locais, ou cumprem-nas apenas parcialmente. Este facto pode constituir uma ameaça considerável para a ordem democrática, especialmente em locais onde não existem outras instituições ou onde estas não são capazes de desempenhar pelo menos algumas das funções dos partidos. É particularmente problemático

quando os partidos não conseguem representar os interesses sociais, por exemplo, quando não se apercebem de que existe um «ruído» numa sociedade e que a insatisfação se acumula, levando a mobilizações e mesmo a erupções violentas e confrontos entre o Estado e os cidadãos insatisfeitos. No Brasil, por exemplo, protestos em massa contra a construção de novos e dispendiosos estádios irromperam subitamente em todo o país antes do Campeonato do Mundo de 2014. Em 2019, ocorreram manifestações de massas semelhantes no Chile, acompanhadas de confrontos violentos entre os manifestantes e a polícia. Em ambos os países, os protestos em massa foram desencadeados por pequenos aumentos das tarifas dos transportes públicos. Na Indonésia, registaram-se súbitos protestos em massa contra uma nova lei laboral em 2020. Na Polónia, no mesmo ano, mulheres e organizações sociais protestaram contra o endurecimento da legislação sobre o aborto, que não tinha sido previsto pelo principal partido no poder. Em todos estes casos, o protesto em massa foi alimentado por medidas individuais. Mas a verdadeira razão em cada caso foi a insatisfação latente com os representantes políticos. Na Europa, a maioria dos partidos apercebeu-se demasiado tarde, em 2019, do poder de mobilização que a questão das alterações climáticas poderia desenvolver, o que levou Greta Thunberg, uma estudante sueca, a lançar o movimento *Fridays for Future*. Estes exemplos mostram que muitos partidos não cumpriram obviamente a sua função de agregar e representar os interesses sociais da forma necessária; caso contrário, teriam reconhecido mais cedo as tempestades de protesto emergentes e reagido a elas. Este facto lança luz sobre os desafios e problemas que os partidos enfrentam no cumprimento das suas funções.

Desafios para os partidos

Representatividade

A democracia moderna é uma democracia representativa e os partidos são importantes instituições de representação. Esta pode ter diferentes significados:

- A representação de determinados interesses pessoais ou sociais de indivíduos ou grupos, como é o caso dos partidos étnicos ou regionais, dos partidos laborais ou empresariais.

- A representação e defesa de determinadas opiniões, conceitos ou ideologias ou convicções básicas, como é o caso, por exemplo, dos partidos liberais económicos, marxistas ou religiosos.
- A representação de determinados interesses de grupo por delegados ou mandatários do eleitorado que, tal como os representantes dos círculos eleitorais em particular, representam os interesses do seu eleitorado. Mesmo que os eleitores não exprimam uma opinião concreta sobre todas as questões, confiam no seu representante para ter em conta os interesses do seu círculo eleitoral em todas as decisões.

«Nas democracias modernas, os cidadãos são representados por e através dos partidos» (Sartori 1976, 24). Esta afirmação de um conhecido investigador dos partidos era ainda largamente incontestada em meados dos anos 70 e continua a ser válida hoje em dia, na medida em que os cidadãos elegem principalmente candidatos dos partidos como seus representantes nos parlamentos e nos governos. No entanto, embora os partidos desempenhem geralmente todas as funções que, em termos simples, são atribuídas ao «output» (como a organização de campanhas eleitorais e a formação de governos), a confiança na capacidade de representação dos partidos políticos foi abalada em muitos locais, o mais tardar desde a década de 1990. Por conseguinte, foi identificado um problema de representatividade em muitas democracias. Isto significa que os partidos perderam a capacidade de reconhecer o que é importante para os cidadãos e deixaram de representar adequadamente os seus interesses na arena política. Os indicadores deste problema de representação incluem o nível persistentemente elevado de desconfiança em relação aos partidos em muitos países, o aumento da formação de novos partidos e a perda de membros nos partidos estabelecidos.

Quadro 2a – Confiança nos partidos políticos utilizando o exemplo de países seleccionados (União Europeia: inquérito do inverno de 2020/2021)

País	Confiança nos partidos % de inquiridos	Des-confiança nos partidos % de inquiridos	País	Confiança nos partidos % de inquiridos	Des-confiança nos partidos % de inquiridos
Bélgica	18	82	Bulgária	14	75
Chéquia	11	89	Dinamarca	43	57
Alemanha	37	58	Estónia	18	82
Irlanda	26	74	Grécia	12	88
Espanha	7	90	França	12	83
Croácia	12	86	Itália	16	80
Chipre	9	88	Letónia	7	93
Lituânia	15	85	Luxemburgo	31	69
Hungria	24	72	Malta	25	61
Países Baixos	52	44	Áustria	32	65
Polónia	18	76	Portugal	15	85
Roménia	16	80	Eslovénia	7	93
Eslováquia	12	84	Finlândia	34	66
Suécia	39	60			

Fonte: Eurobarómetro 2021.

Quadro 2b – Países da América Latina e África

País		Confiança nos partidos % de inquiridos	Desconfiança nos partidos % de inquiridos
Brasil	2000	12	85
	2018	6	93
Colômbia	2000	17	81
	2018	16	82
Guatemala	2000	18	65
	2018	11	84
México	2000	34	64
	2018	11	87
Peru	2000	19	77
	2018	7	91
Chile	2000	21	75
	2018	14	80

País		Confiança nos partidos % de inquiridos	Desconfiança nos partidos % de inquiridos
Benin	2016/2018	46	53
Botsuana	2016/2018	52	45
Burkina Faso	2016/2018	59	38
Camarões	2016/2018	36	64
Gana	2016/2018	62	34
Costa do Marfim	2016/2018	48	47
Quênia	2016/2018	48	48
Moçambique	2016/2018	63	28
Namíbia	2016/2018	56	40
Nigéria	2016/2018	49	65
Senegal	2016/2018	43	49
África do Sul	2016/2018	38	60

Fonte: Latinobarómetro 2018; Afrobarómetro; R5:2011/2013 & R7 2016/2018.

Se nos questionarmos sobre as causas e manifestações da perda de representatividade, deparamo-nos com vários fatores. É particularmente grave o facto de a ligação de muitos partidos a determinadas classes sociais ter sido abalada, nalguns casos ter deixado de existir ou nunca ter existido. A individualização e a pluralização dos estilos de vida em muitas sociedades em todo o mundo, que também afeta outras instituições e provocou uma perda de adesão aos sindicatos, enfraqueceu igualmente a base social dos partidos que surgiram a partir desses grupos ou estratos sociais e que estavam estreitamente ligados a eles. Isto criou um problema de representatividade, que se manifestou na perda de quotas de eleitores de partidos anteriormente importantes. Este facto pode ser claramente observado no declínio dos partidos sociais-democratas ou socialistas, cujo antigo eleitorado-chave – os trabalhadores industriais tradicionais – deixou de existir na sequência das transformações da sociedade industrial moderna.

As antigas diferenças ideológicas que estavam presentes em todas as partes do mundo na altura da Guerra Fria e do conflito Leste-Oeste também diminuíram. Os eleitores estão muito menos empenhados ideologicamente do que nas décadas anteriores. Consequentemente, é mais difícil para os partidos manter ou fidelizar os eleitores por razões ideológicas. Muitos partidos já não estão comprometidos com nenhuma ideia ou ideologia em particular. Atualmente, são sobretudo os partidos religiosos e, mais recentemente, os partidos nacionalistas que ainda conseguem conquistar eleitores com o seu posicionamento ideológico. A indiferença ideológica favorece um elevado grau de volatilidade entre os eleitores, que já não estão comprometidos com um partido, mas votam de forma flexível em diferentes partidos. Os inquéritos mostram repetidamente que muitos eleitores só decidem votar no último momento porque não se sentem particularmente próximos de nenhum partido. Esta dissolução dos antigos laços sociológicos e ideológicos entre os partidos e os seus eleitores não é assim tão fácil de reparar.

Embora muitos eleitores mantenham as suas atitudes e crenças tradicionais, estas estão cada vez menos associadas ao voto num determinado partido. Por exemplo, os trabalhadores já não votam automaticamente nos partidos sociais-democratas ou socialistas. Este facto favorece o aumento das flutuações do comportamento de voto e torna cada vez mais difícil para os partidos saberem quem são os seus eleitores. Consequentemente,

torna-se cada vez mais difícil não só planejar as campanhas eleitorais, mas também dirigir-se politicamente aos eleitores como um todo. Os partidos já não sabem o que os seus eleitores defendem e o que lhes devem apresentar como oferta política.

O afrouxamento dos laços dos eleitores com os partidos individuais favorece os novos partidos que alcançam, pelo menos, um sucesso eleitoral temporário (Deschouwer 2017). Alguns dos novos partidos parecem ser capazes de se estabelecer firmemente, como se pode ver no exemplo dos partidos verdes em muitos países europeus, bem como dos partidos populistas de direita e de esquerda na Europa e na América Latina. Por exemplo, os partidos verdes mais bem-sucedidos nas eleições para o Parlamento Europeu de 2019 alcançaram resultados impressionantes nos respetivos países, com 24,1% (DIE GRÜNEN, Alemanha), 18,9% (déi gréng, Luxemburgo), 16,3% (The Greens, Reino Unido) e 16,0% (Vihreät – De Gröna, Finlândia). Os partidos populistas de esquerda na Europa incluem o Movimento 5 Stelle em Itália, o Podemos em Espanha e o Syriza na Grécia. Na América Latina, são de referir o MORENA no México, o Partido Socialista Unido da Venezuela, o Movimiento por el Socialismo na Bolívia e a Alianza País no Equador. Entre os exemplos de partidos nacionais conservadores e de direita contam-se o Front National em França, a Lega em Itália e a AfD: Alternative für Deutschland (Alternativa para a Alemanha). Muitos novos partidos ganham atenção e, pelo menos, apoio temporário com um «discurso *anti-establishment*», mesmo que não se apresentem como «populistas».

Uma consequência destes desenvolvimentos é uma tendência claramente reconhecível em muitos países para que uma grande parte dos eleitores se afaste dos partidos do governo e vote em partidos da oposição ou em partidos recentemente fundados. Muitas vezes, parece desempenhar apenas um papel secundário a direção política que um governo representa no espectro esquerda-direita. Muitos eleitores não se sentem representados pelo atual governo e, por isso, votam numa alternativa. Ao mesmo tempo, muitas pessoas deixaram de ir às urnas. Embora não haja provas de um declínio geral da afluência às urnas em todo o mundo, em determinadas regiões, como a Europa e a América do Norte, a afluência às urnas tende a ser menor desde há muito tempo. A polarização que antecedeu as eleições de 2020 nos EUA levou a um aumento significativo da afluência

às urnas nesse país. Muitos cidadãos acreditam que não faz diferença em quem votam e, por isso, recusam-se a votar. Outros, porém, que não votam há muito tempo ou nunca votaram, estão a ser mobilizados por partidos extremistas pela primeira vez. Quando a afluência às urnas é baixa, isso limita a representatividade dos partidos e de um parlamento. Afinal de contas, faz diferença se 70 ou 80% dos cidadãos participaram numa eleição ou apenas 50% ou menos. Alguns dos cidadãos não estão efetivamente representados num parlamento deste tipo, mesmo que este decida em nome de toda a população. A baixa taxa de participação eleitoral pode ser um sinal de alienação entre a política e os cidadãos, o que pode ter consequências problemáticas, especialmente se os partidos críticos do sistema tentarem capitalizar esta insatisfação.

O problema da representação dos partidos é também alimentado pelo facto de, nas últimas décadas, se terem aberto numerosos canais alternativos que colocam os cidadãos em contacto direto com os processos de decisão política. Atualmente, os cidadãos precisam muito menos das «diversões» através dos partidos para articular os seus interesses e preocupações na arena política. Os novos meios de comunicação e as redes sociais, em particular, oferecem atualmente numerosos e diversificados canais de articulação. Se um cidadão puder comunicar diretamente com o seu deputado ou mesmo com o chefe de governo através de uma destas plataformas, não precisa de um partido como intermediário.

Para além do impacto dos meios de comunicação social, o desenvolvimento dos partidos e dos sistemas partidários foi também fortemente influenciado por aspetos socioculturais nos últimos tempos. Há dois polos que se opõem irreconciliavelmente um ao outro: o polo liberal dá ênfase à tolerância, ao autodesenvolvimento, à autorrealização, à liberdade coletiva, às sociedades multiculturais, à emancipação, ao pacifismo, aos direitos das minorias, à proteção do ambiente e à inclusão cultural e política. A par da proteção do clima, os movimentos *Black Lives Matter* e *Me Too* ganharam grande importância política antes da eclosão da pandemia do coronavírus, que também afetou muitos partidos políticos. O outro polo, mais conservador, por outro lado, enfatiza o nacionalismo, a segurança interna e externa, as identidades culturais maioritárias, a conformidade com estilos de vida tradicionais e uma luta restritiva contra o crime. Os conflitos entre «integração vs. segregação», «cosmopolitismo vs. comunitarismo»

ou «pluralismo vs. populismo» também podem ser mapeados neste eixo de conflito. A ascensão dos partidos populistas foi, sem dúvida, favorecida pela polarização, que se aplica tanto aos partidos populistas de esquerda como aos de direita. O que ambos têm em comum é a crítica à globalização. Enquanto os populistas de esquerda sublinham a desigualdade social como resultado de uma maior disputa entre economias, os populistas de direita receiam as consequências para a identidade nacional e cultural devido à migração promovida pela globalização. Ambos os polos são um problema para os partidos democráticos e para os sistemas partidários, porque são céticos em relação ao pluralismo social e político, se é que não o rejeitam por completo. A chamada «cultura do cancelamento» é um desses ataques ao pluralismo social e político; os seus apoiantes muitas vezes não se apercebem de que também estão a pôr em causa as pedras angulares da democracia.

A transferência de competências de decisão da política nacional para entidades supranacionais restringe ainda mais a capacidade dos partidos de se representarem a si próprios. Embora esta transferência de competências seja particularmente evidente na União Europeia, está a ocorrer praticamente em todo o lado na era da globalização e da interdependência global. Em questões como a luta contra as alterações climáticas ou o terrorismo, a defesa contra ameaças externas, incluindo pandemias como o coronavírus, a gestão dos fluxos migratórios e, por último, mas não menos importante, o controlo das empresas globais, tornam-se evidentes os limites estreitos da política nacional. Esta situação afeta igualmente a capacidade dos partidos políticos para apresentarem e implementarem soluções alternativas. Os seus poderes de decisão continuam a centrar-se principalmente nos seus Estados nacionais. As decisões conjuntas de vários Estados só são possíveis após longas e complicadas consultas entre partidos e governos de outros países. Os partidos supranacionais são poucos e raros (por exemplo, o Volt na Europa). Mesmo os chamados partidos europeus no seio da UE são, em última análise, associações de partidos nacionais. Atualmente, as eleições nacionais giram frequentemente em torno de domínios políticos em que o âmbito de decisão nacional é, por vezes, muito limitado. Os políticos candidatam-se, mas isso não lhes dá um verdadeiro poder de decisão em muitas questões. Os eleitores também o sabem.

Por último, é também um problema para a capacidade de representação dos partidos quando as decisões políticas são justificadas com «restrições práticas» e os debates controversos são abafados com este argumento. Na Europa, isso foi inequívoco durante a chamada crise do euro, em 2010/11, quando decisões de política financeira de grande alcance foram tomadas em vários países da União Europeia sem um amplo debate nos partidos e nos parlamentos. Porém, o alegado «constrangimento», uma suposta falta de alternativas, paralisa os partidos e o debate interpartidário, promove a «despolitização» da ação governativa e, assim, contribui também para a dissolução dos laços entre os partidos e os seus eleitores. Os partidos e os governos defendem e legitimam as suas decisões com uma alegada «necessidade» ou «inevitabilidade» – por vezes, ignorando mesmo os seus próprios programas partidários. A contestação é assim abafada e deslegitimada. Todavia, o enfoque no trabalho do governo prejudica a capacidade de representar as opiniões dos eleitores. Durante a pandemia de coronavírus na primavera de 2020, observou-se em todo o mundo que a maioria dos governos seguia principalmente os conselhos de peritos médicos nas suas decisões, enquanto os debates políticos controversos tendiam a ser suspensos e os parlamentos apenas se reuniam de forma restrita. Este facto reforçou os executivos, mas, ao mesmo tempo, demonstrou a limitada margem de manobra dos partidos para formularem propostas políticas alternativas.

Outro indicador do enfraquecimento da capacidade de representação de muitos partidos é o facto de reconhecerem demasiado tarde algumas questões que determinam o discurso social e em torno das quais surgem novos conflitos. Isto aplica-se, por exemplo, à política ambiental dos anos 80 ou, atualmente, às alterações climáticas, à digitalização e às novas atitudes em relação à vida, incluindo os hábitos alimentares, que são subitamente estilizados como questões de conflito político e, em alguns casos, de identidade. Também deve ser mencionado aqui que, em muitos países, as expectativas dos cidadãos em relação aos serviços do Estado estão a mudar. Muitos partidos têm dificuldade em reconhecer esta mudança, quanto mais reagir a ela.

Os beneficiários desta falta de representação são os partidos que se mobilizam contra um governo e, não menos importante, os novos partidos que são fundados em resultado da desilusão com os «velhos partidos».

Estas organizações foram mesmo fundadas por estrelas do espetáculo e artistas de cabaré que participaram com sucesso em eleições na Ucrânia, Eslovênia, Guatemala, Itália e Alemanha, entre outros. Devido à frustração com os agrupamentos políticos tradicionais, estas novas formações podem alcançar um sucesso eleitoral relativamente rápido. Contudo, a sua meia-vida é muitas vezes limitada, pelo menos no que diz respeito à sua presença num parlamento nacional. A participação no governo é particularmente fatal para os jovens partidos. Em muitos casos, estes rapidamente se apercebem de que a acusação de falta de representatividade, que lançaram contra os «velhos partidos» e que favoreceu o seu crescimento, é agora dirigida contra eles, uma vez que também eles só podem implementar uma fração do seu programa e das suas promessas num governo. A ascensão e a queda de um novo partido podem ser vistas claramente no exemplo do Movimento 5 Stelle em Itália. O aparecimento de novos partidos é, portanto, mais um indicador das fraquezas de um sistema democrático do que uma alternativa.

Muitos partidos tentam evitar estas tendências através da personalização. Nas campanhas eleitorais, escondem o nome e o logótipo do partido e, em vez disso, colocam personalidades no centro das suas campanhas. Embora os candidatos tenham sempre desempenhado um papel importante na visibilidade e na perceção dos partidos, a nova confusão provocada pela multiplicidade de partidos parece ter despertado em muitas pessoas a necessidade de um ponto de referência para se orientarem e confiarem. Uma pessoa de carne e osso pode transmitir isso muito melhor do que um sóbrio aparelho partidário. Apesar disso, a personalização acaba por exacerbar o efeito antipartido (Poguntke & Webb 2005; Rahat & Kenig 2015). Se os candidatos e os representantes deixarem de declarar a sua fidelidade ao seu partido, isso obscurece o que os partidos defendem. Os cidadãos e os eleitores não sabem se e como as suas próprias preocupações e interesses são representados por eles.

Todos estes desenvolvimentos conduzem a um declínio da lealdade e da identificação com os partidos, a uma perda de confiança e de filiação, a uma menor afluência às urnas e, por último, mas não menos importante, à ascensão de partidos novos e *anti-establishment* de vários tipos. Acima de tudo, porém, estes desenvolvimentos são uma indicação clara do declínio da capacidade dos partidos para representar os interesses sociais. Mesmo

quando estes detinham um certo monopólio na representação dos grupos sociais, existem agora concorrentes sob a forma de organizações da sociedade civil ou de canais de comunicação diretos através dos quais os grupos sociais ou os cidadãos individuais articulam as suas preocupações de forma independente. Um instrumento fundamental para contrariar este dilema é que os partidos reforcem a sua própria organização e se concentrem não só em ganhar eleições, mas também em manter e aprofundar o contacto com os cidadãos numa base contínua.

Formação do governo

Em todo o mundo, são os partidos que apresentam os seus candidatos nas eleições, recrutam o pessoal político e decidem sobre os cargos mais importantes nos governos e parlamentos. Neste domínio, não há disputa para eles. Alguns partidos são fundados exclusivamente com este objetivo. Mesmo as pessoas que se interessam pouco por questões políticas, que não fazem qualquer esforço para se relacionarem com os eleitores e que entram na política depois de uma carreira como ator de cinema, cantor, desportista, comediante ou empresário, aderem a um partido (ou criam o seu próprio) para prosseguirem as suas ambições políticas. Nas democracias, não existem alternativas que substituam os partidos no recrutamento de líderes políticos ou na organização dos governos, e provavelmente não existirão num futuro próximo. No entanto, também se podem observar alguns desenvolvimentos relativamente a estas funções «institucionais», «processuais» ou «de resultado», que acarretam problemas e perigos para os próprios partidos e para os sistemas democráticos.

De um modo geral, para desempenharem as suas funções institucionais ou «output», os partidos devem demonstrar autonomia e coerência como elementos-chave da sua integridade institucional (Bartolini & Mair 2001, 340). Isto inclui a aquisição de legitimidade política através da formulação e defesa de posições políticas independentes. Não devem submeter-se aos conselhos de peritos, conselheiros ou comissões, nem transferir a sua responsabilidade pelas decisões para referendos ou outras formas de associação a interesses de grupos organizados ou ao poder judicial. Não obstante, as «novas adesões» podem certamente ser um enriquecimento para os partidos e trazer conhecimentos adicionais e novas experiências, mas também abrir o acesso a grupos sociais a que não tinham chegado

anteriormente. Atualmente, existem associações em muitos países que se centram em questões específicas como o antirracismo, a proteção do clima, uma determinada identificação sexual ou que «apenas» pertencem a uma comunidade internacional crescente de jogadores em linha (*gamers*). Estes grupos têm frequentemente expectativas mais ou menos explícitas em relação à política. Quando os partidos aceitam representantes de tais grupos – desde que as suas preocupações sejam compatíveis com o programa do partido – e talvez até lhes atribuam um lugar nas listas eleitorais, estes representam também novas questões com as quais não estavam anteriormente identificados. Todavia, a mais-valia de tais «profissionais da mudança» é limitada se estes apenas pretenderem polir a sua própria personalidade com um compromisso político. O *glamour* das estrelas do cinema ou do desporto apenas ilumina brevemente os partidos, como se pode ver em muitos exemplos nas Filipinas, na Indonésia e no Brasil. E mesmo os empresários ou gestores de sucesso não têm necessariamente as qualidades e competências necessárias na política, porque há diferenças claras entre os partidos políticos e as empresas comerciais em termos de estilo de liderança e de capacidade de comunicação. Os políticos têm de explicar e justificar constantemente as suas decisões. Os seus seguidores têm de ser convencidos. Um empresário pode simplesmente impor as suas decisões no topo da hierarquia. Quando passa para a política, tem de mudar o seu estilo.

Mesmo que os partidos demonstrem autonomia e coerência, atualmente, em muitos locais, as condições políticas e sociais dificultam o cumprimento das suas funções de «output». A primeira delas é a dificuldade de formar um governo em resultado da erosão dos sistemas partidários. Isto aplica-se aos sistemas parlamentares na Europa e em algumas outras regiões, mas também afeta a capacidade de governar em países com sistemas presidenciais, uma vez que o governo também depende de maiorias parlamentares. Nos sistemas parlamentares com representação proporcional, um governo de partido único já era bastante raro no passado. Eram comuns as coligações de dois ou três outros partidos com os quais havia sobreposições políticas e programáticas. Apesar disso, atualmente, em muitos locais, estas coligações já não dispõem de uma maioria parlamentar. Têm de ser alargadas a outros partidos. Contudo, está a revelar-se difícil unir as diferentes visões políticas e ideológicas num programa de

governo comum. Quanto menor for a sua quota do eleitorado, mais obstinadamente alguns partidos defendem as suas posições políticas, que não são suscetíveis de consenso em cooperação com outros. Esta situação conduz a grandes problemas na capacidade de governação. Em muitos países europeus, a formação de alianças governamentais nos últimos anos tem levado muito tempo. A sua coesão é muitas vezes fraca e não é raro que se desfaçam rapidamente. Em 2010/11, na Bélgica, não houve governo regular durante 535 dias – quase um ano e meio. Na Alemanha, uma tentativa de formar uma nova forma de coligação falhou em 2017, antes de ser formado um novo governo após meses de negociações que duraram pouco menos de seis meses. Na Suécia, foram necessários quatro meses para formar um governo em 2018/19, enquanto em Itália foi formada uma coligação entre a extrema-esquerda e a extrema-direita em 2018, que se desmoronou após pouco mais de um ano. Em Espanha, foram necessárias duas eleições em 2019 para que o primeiro-ministro Pedro Sánchez fosse eleito no início de 2020 com o apoio de dez partidos, mas só conseguiu formar um governo de coligação minoritário que não tem garantia de durar uma legislatura. Em Israel, foram necessárias três eleições em 2019/20 para formar um governo com uma coesão precária.

Os problemas de formação de um governo continuam quando se trata de governar. Mesmo que os parceiros da coligação tenham chegado a acordo sobre medidas conjuntas, é muitas vezes difícil, ou pelo menos demorado, transformar planos conjuntos em leis concretas e implementá-los. Quando um governo não dispõe de uma maioria segura, isso é quase impossível. No Reino Unido, foi necessário quase um ano e uma nova eleição para que a Câmara dos Comuns aprovasse o projeto de lei do Brexit. Mesmo nos EUA, onde o presidente tem amplos poderes executivos, a legislação foi efetivamente adiada após as eleições intercalares de 2018 para depois das eleições presidenciais de novembro de 2020, porque não havia consenso sobre muitas questões devido às diferentes maiorias no Senado e na Câmara dos Representantes (*House of Representatives*). No Brasil, que foi durante muito tempo considerado um modelo para o «presidencialismo de coligação» praticado em vários países da América Latina, em que os presidentes acordam maiorias permanentes com alguns partidos no parlamento, à semelhança dos sistemas parlamentares, o presidente Bolsonaro não quis nem conseguiu forjar tal coligação, o que levou a um

impasse político. Processos semelhantes podem ser observados no Chile e no Peru.

Estes desenvolvimentos tornam os processos e as decisões políticas imprevisíveis, aleatórios ou mesmo arbitrários. As decisões em domínios políticos importantes ou as reformas não são tomadas ou são infinitamente adiadas. A consequência desta situação é uma maior erosão da reputação dos partidos no domínio em que ainda têm competência quase exclusiva: a governação. Os salvadores populistas exploram essas fraquezas dos governos para as suas mensagens sedutoras.

Clientelismo e patrimonialismo, corrupção e má gestão

Na investigação sobre os partidos, o clientelismo e o patrimonialismo não fazem parte das funções «clássicas» dos partidos políticos. Porém, muitos partidos praticam alguma forma de clientelismo ou patrimonialismo quando têm acesso a cargos e aos privilégios estatais. Por conseguinte, os termos e a prática política associada são aqui brevemente discutidos. Os políticos devem saber onde se situam os limites do clientelismo e do patrimonialismo justificáveis num quadro democrático e onde começam a má gestão e a corrupção. Porque ambos estão intimamente ligados a estes conceitos.

O clientelismo descreve uma relação entre um patrono e um cliente que envolve a troca de recursos materiais ou imateriais (Muno 2016). Esta forma de relação já existia na Antiguidade, em que um «patrono» representava um grupo de pessoas, a sua «clientela», em público. Tanto o patrono como a clientela transmitiam o seu estatuto, dando origem a redes duradouras que se prolongavam por gerações. Patrimonialismo ou neopatrimonialismo são dois termos que são frequentemente utilizados hoje em dia para descrever estas relações sociais. Podem ser utilizados essencialmente como sinónimos do termo clientelismo. Nalgumas regiões, existem outros termos que também descrevem este tipo de relação: na América Latina, são os termos «caudilhismo» e «caciquismo» (este último especialmente no México), nas Filipinas é utilizado o termo «bossismo», noutros países asiáticos, como Myanmar, é conhecido o termo «cronysm» e no Senegal é utilizado o termo «marabout». Tudo isto envolve a troca de bens tangíveis e intangíveis entre uma pessoa ou grupo de pessoas que tem acesso a esses bens e à sua distribuição, e outra pessoa ou grupo que recebe esses bens – e dá

algo em troca. Os bens podem ser dinheiro, bens ou serviços, empregos ou proteção, ou seja, qualquer coisa que satisfaça de alguma forma uma necessidade do cliente. O cliente, por seu lado, é obrigado a dar algo em troca, que pode ser trabalho ou outros serviços, ou mesmo apoio político. O clientelismo não tem necessariamente de ser político, uma vez que os empresários, os sindicatos e outros grupos também atuam por vezes como «patronos».

O clientelismo está presente em muitos domínios da política. Trata-se da distribuição de recursos públicos – cargos, subsídios, investimentos, empregos, etc. – por pessoas e instituições que chegaram ao poder numa democracia através de eleições livres. Muitas vezes, utilizam o seu poder não só para promover ou fazer progredir a clientela do seu ambiente imediato, a quem exigem fidelidade, mas também para distribuir recursos públicos em grande escala, a fim de ganhar apoiantes a longo prazo. Especialmente quando se trata da troca de bens públicos por apoio político, o termo «clientelismo» é utilizado para esta forma de relação de clientela.

Muitos partidos praticam o clientelismo e as fronteiras entre uma relação puramente programática e uma relação não programática, ou seja, clientelista, são por vezes difíceis de estabelecer. Numa relação puramente programática, os eleitores não esperam quaisquer favores especiais e, acima de tudo, não existem relações pronunciadas de lealdade ou mesmo de dependência entre patrono e cliente. Os cidadãos não podem ser «castigados» por um partido se retirarem o seu favor. Numa relação clientelista, patrimonial ou neopatrimonial, pelo contrário, a relação de fidelidade e de dependência é evidente. Em países como a Argentina e o México, por exemplo, os partidos peronistas Partido Justicialista (PJ) e o Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI), há muito dominantes, desenvolveram formas de clientelismo que asseguram, à margem da legalidade, que os residentes de certos bairros só recebem determinados benefícios sociais ou só lhes são atribuídos empregos se apoiarem o partido em questão. Estas e outras formas semelhantes de clientelismo são conhecidas em muitos países. O clientelismo torna-se problemático, ou mesmo criminoso, quando é utilizado para violar ou contornar as regras de uma democracia. A compra de votos ou outras formas de concessão ou retenção de serviços públicos a que os beneficiários têm direito por lei, mas que só são concedidos em troca de lealdade política, são ilegais.

De acordo com um estudo comparativo internacional, os países ricos da OCDE têm um baixo nível de clientelismo (Muno 2016, 656s.). Estes países incluem, nomeadamente, os países do Norte da Europa e o Canadá. Em países como a Itália, a Grécia, Israel, o Japão, a Coreia e os EUA, o clientelismo pode ser classificado como baixo a médio. Nos Estados pós-comunistas da Europa Central, o clientelismo é também relativamente baixo, embora seja claramente evidente em países como a Bulgária, a Roménia, a Macedónia e a Mongólia. Na América Latina, o clientelismo é, portanto, comparativamente baixo no Chile, Uruguai e Costa Rica, mas elevado na Argentina, Panamá e Paraguai. Em África, o clientelismo está generalizado e presente na vida pública. O mesmo se aplica à maioria dos países da Ásia e do Médio Oriente. A expansão e intensidade do clientelismo é global – semelhante à da corrupção. Isto indica uma estreita ligação entre os dois fenómenos, mesmo que não sejam de modo algum idênticos. No entanto, tal como a corrupção, o clientelismo está mais disseminado quando as instituições formais de um Estado não cumprem adequadamente as suas funções.

O clientelismo tem consequências graves para a democracia, uma vez que afeta a atitude dos cidadãos em relação ao sistema político, bem como a capacidade dos governos. Os bens e serviços públicos não são atribuídos de acordo com a lei e a ordem, com decisões e procedimentos transparentes e compreensíveis, mas sim de acordo com os interesses particulares de pessoas ou grupos individuais, nomeadamente de partidos individuais. Esta situação não só conduz à ineficiência, como também corrói os fundamentos da democracia, permitindo que procedimentos e instituições informais minem o monopólio do Estado na tomada de decisões, quebrando as regras do Estado de Direito e abolindo, pelo menos parcialmente, a separação de poderes, e manipulando e frustrando os processos e procedimentos democráticos, nomeadamente as eleições. Os partidos que praticam o clientelismo defendem-se por vezes alegando que ajudam certos grupos a receber benefícios sociais do Estado, mas isso exclui frequentemente outros grupos desses benefícios. A ideia da universalidade da ação do Estado, segundo a qual os mesmos direitos e prerrogativas devem aplicar-se a todos os cidadãos, é posta em causa. Todavia, o clientelismo dos partidos serve sempre para manter o poder na disputa política, que é assim distorcida. O perigo de o clientelismo não se coibir de recorrer

a métodos criminosos para manter o poder quando uma prática formal-legalista perde o seu efeito é comprovado por muitos exemplos.

Quando o clientelismo e o patrimonialismo são elementos importantes do processo político, existe uma grande probabilidade de que um sistema político seja também caracterizado pela corrupção e pela má gestão e que os partidos desempenhem um papel decisivo neste domínio, mesmo que nem todos os partidos de um país estejam necessariamente envolvidos (Koelble 2017; Kubbe 2017).

A corrupção é o abuso de poder para benefício privado. A corrupção política ou a corrupção dos políticos não só limita significativamente a eficácia de um governo (Mungiu-Pippidi & Johnston 2017), como também alimenta crises de confiança que podem abalar todo o sistema político, a menos que exista um poder de compensação sob a forma de um poder judicial independente e assertivo ou de uma sociedade civil vibrante que se oponha aos políticos e partidos corruptos.

Em muitos países, porém, isso é difícil ou quase impossível. É o caso, nomeadamente, dos países com um particularismo acentuado, ou seja, onde os indivíduos ou pequenos grupos têm tradicionalmente acesso praticamente ilimitado ao poder (e aos recursos) do Estado e, dessa forma, fazem prevalecer os seus interesses pessoais sobre os do Estado. Nestes países, é quase impossível implementar mecanismos anticorrupção eficazes, porque os próprios detentores do poder não têm interesse em fazê-lo (Mungiu-Pippidi 2006). Isto pode ser observado repetidamente na Roménia, na Ucrânia, na Moldávia, nas Filipinas e em muitos outros países com corrupção generalizada.

Nas sociedades caracterizadas pelo particularismo, prevalece uma cultura de privilégios, e a desigualdade de tratamento é uma norma social aceite. É por isso que muitos indivíduos, e sobretudo os aspirantes a políticos, lutam para pertencer ao grupo privilegiado e não para fazer respeitar as regras universais do jogo. A imparcialidade e a justiça não existem. Nestes casos, o suborno é um meio de contornar a desigualdade. Para as pessoas com um estatuto social mais baixo ou sem acesso a certas instituições e serviços do Estado, o suborno é muitas vezes a única forma de conseguir um certo grau de igualdade de tratamento. Nem sempre se trata de grandes somas de dinheiro. Mas mesmo pequenos «pagamentos especiais» para serviços estatais constituem uma violação do princípio da

igualdade de tratamento dos cidadãos e, por conseguinte, uma violação duma norma fundamental da democracia. Quando os políticos e os partidos ganham dinheiro com este sistema, estão a prestar um mau serviço à ordem democrática do seu país. A corrupção só pode ser gradualmente reduzida e erradicada se conseguirmos ultrapassar estas atitudes e procedimentos patrimoniais. Um problema aqui é que os partidos devem liderar este processo de reforma. Quando eles próprios fazem parte do sistema patrimonialista, ou aspiram a fazê-lo, não implementarão medidas sérias para travar a corrupção. Isso é fatal para a sua própria reputação e para a democracia dos seus países.

Mesmo quando não há corrupção e má gestão sistemáticas, existe o perigo de os partidos que gozam de privilégios políticos e ocupam cargos importantes perderem a sua legitimidade, a menos que provem que também são capazes de representar os interesses sociais. Uma boa e competente governação é um forte argumento a favor de um partido. Mas, em muitos casos, isso não é suficiente a longo prazo. Quando os partidos perderam (ou nunca procuraram) o contacto com os cidadãos e a sua capacidade de integrar e articular os interesses sociais se atrofiou, também não serão bem-sucedidos nas eleições.

Tipos de partidos

Tendo em conta os problemas e os desafios que acabámos de referir, coloca-se a questão de saber se existe um tipo de partido que cumpra as diferentes funções melhor do que outros. Esta questão pode ser respondida rapidamente: o «tipo ideal» de partido não existe. Não pode existir, quanto mais não seja porque cada partido tem de desenvolver as suas próprias formas no seu contexto nacional, regional ou local específico, a fim de desempenhar da melhor forma possível as várias funções que dele se espera. Contudo, a questão de uma tipologia de partidos é útil porque pode ser utilizada para descrever as características que singularizam cada partido. Isto dá uma indicação sobre se e como cada tipo de partido contribui para o funcionamento de uma democracia e, na verdade, se este é um objetivo importante para todos os partidos ou apenas para alguns deles. Uma tipologia pode, assim, certamente, fornecer pistas sobre o «modelo» que um partido pretende imitar. Porém, dada a diversidade e as mudanças no panorama partidário, não é fácil descrever os partidos em apenas

algumas categorias. Mesmo as paisagens partidárias da Europa, que foram e são a base da maioria das tipologias de partidos, são atualmente tão diversas que dificilmente podem ser resumidas a algumas categorias.

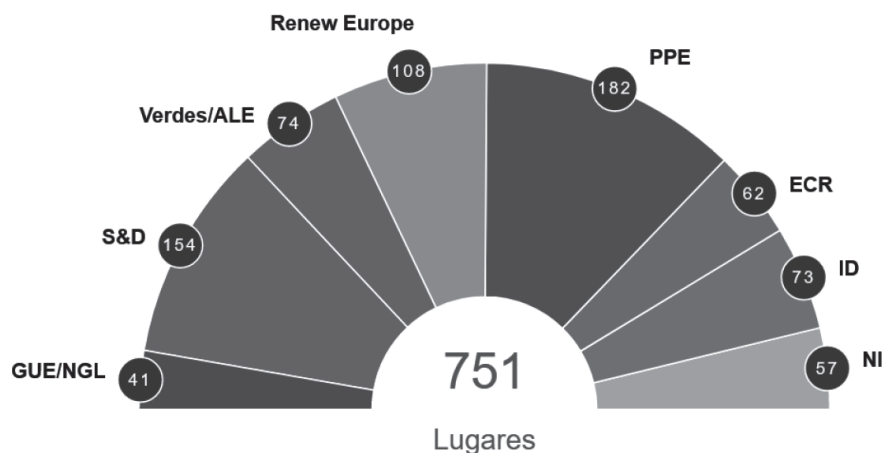
As tipologias de partidos concentram-se normalmente em apenas alguns traços característicos, a fim de realçar as semelhanças e as diferenças entre partidos individuais. Neste caso, queremos concentrar-nos em três categorias diferentes que diferenciam: (a) o perfil político-ideológico e o programa dos partidos, (b) a sua forma de organização e (c) a sua orientação para os objetivos e as suas funções no sistema político.

Características distintivas: perfil político-ideológico dos partidos

Para muitos partidos, especialmente na Europa, a sua autoimagem política e ideológica continua a ser a forma mais importante de marcar a sua própria identidade e de se distinguir dos outros partidos. Este perfil baseia-se nas correntes ideológicas existentes na Europa no século XIX, que inspiraram o aparecimento de partidos comunistas, socialistas e sociais-democratas, democratas-cristãos, liberais e conservadores. Estes partidos continuam a ser fortes em muitos países europeus, embora tenha havido sempre uma fragmentação no seio de cada família partidária, de modo que, em alguns países, diferentes partidos pertencem à mesma «família». No Parlamento Europeu, os grupos políticos são formados com base em «famílias partidárias» e, em conjunto, exercem uma grande influência nas políticas da União Europeia através desta forma de cooperação. Os partidos que não pertencem a uma destas famílias de partidos tendem a ter pouca influência. Existe uma grande diversidade no seio das famílias partidárias, o que dificulta a sua manutenção unida. Por exemplo, os sociais-democratas da Roménia, com os seus numerosos casos de corrupção, têm pouco em comum com os seus «partidos irmãos» da Suécia ou da Alemanha. O Partido Popular Europeu, por outro lado, debateu-se durante muito tempo com a sua posição em relação ao partido FIDESZ, da Hungria, cujo líder Victor Orbán é descrito por alguns dirigentes do PPE como um autocrata, porque suspendeu de facto o controlo governamental no seu país e restringiu a independência do poder judicial através de alterações constitucionais e de leis, mandou comprar os meios de comunicação social que criticavam o governo e restringiu o âmbito de ação das organizações da sociedade civil. Depois de ter sido

suspensão desde março de 2019, o partido deixou finalmente o PPE no início de 2021.

Figura 3 – Famílias partidárias no Parlamento Europeu⁸



Grupos políticos no Parlamento Europeu

- PPE - Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos)
- S&D - Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu
- ECR - Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus
- Renew Europe - Renew Europe group
- GUE/NGL - Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde
- Verdes/ALE - Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia
- ID - Identity and Democracy
- NI - Não Inscritos

Desde 2009, em conformidade com o Regimento do Parlamento Europeu, um grupo político é composto por um mínimo de 25 deputados eleitos em, pelo menos, sete Estados-Membros.

Fora da Europa, a autoimagem política e ideológica também desempenha um papel importante na definição do perfil dos partidos. Nos países da América Latina, durante várias décadas, existiram famílias partidárias semelhantes às da Europa, mas em muitos sítios estas dissolveram-se ou tornaram-se irrelevantes. Na Ásia, existem alguns partidos liberais e sobretudo comunistas que – pelo menos na sua fase de fundação – estiveram ligados às correntes ideológicas da Europa. No entanto, a maioria

⁸ *Nota do tradutor:* uma família partidária ou grupo político, em conformidade com o Regimento do Parlamento Europeu desde 2009, deve ser constituído por um mínimo de 25 deputados eleitos e provenientes de pelo menos sete Estados-Membros da União Europeia.

dos partidos deste continente, tal como os de África, dificilmente podem ser classificados como pertencentes a correntes ideológicas tradicionais. Além disso, muitos partidos exprimem no seu nome uma certa reverência por uma ideologia sem a representar efetivamente. Nestes casos, o nome é puro *marketing* para apelar aos eleitores com determinadas preferências ideológicas. Por exemplo, existem «partidos sociais-democratas» em todos os continentes, mas nem todos têm uma posição decididamente pró-trabalho ou uma ligação estreita com os sindicatos; alguns têm mesmo posições económicas claramente liberais. Ao mesmo tempo, há uma tendência entre os partidos liberais, como o do presidente francês Macron, para se distanciarem do liberalismo tradicional e reivindicarem um perfil mais «progressista» (sem explicar exatamente o que isso significa). Nomes como «Partido Popular Democrático» ou «partido Democrático Progressista» também são populares. Isto sugere uma posição político-ideológica com uma ligação estreita aos valores da democracia. Todavia, em casos individuais, é necessário examinar exatamente até que ponto esses partidos defendem realmente os princípios da democracia.

Os partidos nacionalistas ou nacional-populistas voltaram a ser importantes atualmente não só em muitos países europeus, mas também na América Latina (López-Alves & Johnson 2019) e na Ásia. Alguns deles remetem muito claramente para a ideologia do nacionalismo. Além disso, os partidos ecológicos e verdes são uma jovem família de partidos, também principalmente na Europa, que podem ser identificados e distinguidos de outros partidos de acordo com a sua autoimagem política e ideológica. Os partidos religiosos ganharam importância, sobretudo nalguns países islâmicos, como a Indonésia e a Malásia. Também na Índia, o hinduísmo é uma característica distintiva fundamental entre o Partido Bharatiya Janata (BJP), no poder, e os outros partidos. Na Turquia, o partido no poder, o Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), sublinha o seu perfil religioso sem ser classificado como um partido religioso.

A distinção entre partidos de «esquerda» e de «direita» era mais comum do que é atualmente, especialmente nas décadas da Guerra Fria, mas não perdeu de modo algum o seu significado. Estes termos são utilizados para designar posições ideológicas básicas. A «esquerda» representa uma posição política que privilegia a igualdade social e os direitos sociais, a intervenção do Estado na economia e um maior controlo ou mesmo a

proibição da propriedade privada e da iniciativa privada e gosta de utilizar termos como «progresso», «progressismo» e «internacionalismo» sem os definir com maior precisão. Desde o século XVIII que os partidos socialistas, comunistas, anarquistas e até sociais-democratas utilizam estes termos para descrever a sua posição no espectro político. Os movimentos «progressistas» dos direitos civis, das mulheres, antiguerra e ambientalistas também utilizam este termo para se definirem. Na linguagem política de muitos países, está extremamente presente e é utilizado para caracterizar um amplo espectro de partidos, desde o Partido Democrático nos EUA até ao ainda estalinista Partido Comunista Português (PCP). O termo «direita» é frequentemente associado à ideia de autoridade, hierarquia, ordem, dever, tradição e nacionalismo, mas também a políticas económicas liberais de mercado. Os partidos nacionalistas e fascistas são geralmente considerados como representantes da extrema-direita. Apesar disso, os rótulos «direita» e «esquerda» têm apenas um valor limitado para rotular os partidos, apesar de serem frequentemente utilizados nos debates políticos para marcar e, por vezes, até difamar os adversários políticos.

Em contrapartida, os chamados partidos de um só tema ou de nicho, que podem ser identificados principalmente em função de determinadas posições programáticas, mas que não representam um «programa completo» político, mantendo-se monotemáticos, são menos definidos do ponto de vista ideológico. O espectro vai desde a proteção dos animais, passando por partidos religiosos fundamentalistas e automobilistas, até aos partidos piratas, que se concentram na política de *Internet* (*Netzpolitik*). Na sua fase de fundação, os partidos verdes também representavam sobretudo questões ecológicas e pacifistas, mas desde então alargaram significativamente os seus programas, o que constituiu uma condição essencial para o aumento do seu eleitorado.

A ligação a uma determinada ideologia continua a desempenhar um papel importante para muitos eleitores atuais, mesmo que estes estejam muito menos comprometidos ideologicamente. Nas eleições, é demonstrado repetidamente que a influência e o sucesso dos partidos estão intimamente ligados às suas convicções ideológicas fundamentais específicas, que marcam assim a sua identidade e os ajudam a mobilizar os eleitores. Se, atualmente, nos EUA, os eleitores com motivações religiosas e conservadores votam predominantemente no Partido Republicano, isso deve-se

a razões político-ideológicas, porque este partido desenvolveu um perfil ideológico claro nas últimas décadas (que, em parte, difere significativamente do que caracterizou este partido durante o século XIX e grande parte do século XX). No entanto, o perfil ideológico atinge os seus limites quando os eleitores esperam não só ideologia, mas também conhecimentos concretos para encontrar soluções para as questões políticas. É por isso que, por exemplo, os partidos religiosos não obtêm resultados eleitorais excepcionais em todos os países onde a fé religiosa é muito importante para muitas pessoas, como se pode ver na Indonésia e na Malásia. Nesses países, o compromisso com o Islão é importante para muitas pessoas, mas estas também se orientam por outros critérios quando votam. Contudo, quando um partido consegue dar a impressão de combinar o seu empenhamento político-ideológico com a competência para resolver problemas políticos, como é o caso do BJP na Índia ou do AKP na Turquia, o posicionamento político-ideológico é uma característica claramente distintiva na disputa política.

Característica distintiva: forma de organização dos partidos

Desde o início da investigação sobre os partidos, a forma de organização foi o critério mais importante para classificar os partidos segundo o seu tipo. Inicialmente, foi feita uma distinção entre os partidos de pessoas notáveis, porém fracamente organizados, que se baseavam na cooperação temporária de indivíduos locais respeitáveis, e os partidos de massas permanentemente organizados, que estavam orientados para a participação das grandes massas (Duverger 1959). Depois de os partidos de esquerda terem inicialmente obtido sucesso eleitoral como partidos de massas, os antigos partidos de notáveis também se transformaram gradualmente neste tipo de partido, alargando a sua organização e aumentando o número de membros.

Os partidos de massas existiram e continuam a existir não só em países democráticos, onde a adesão se baseia na livre escolha, mas também em Estados autoritários e totalitários, onde o partido do Estado obriga os cidadãos a aderirem ao partido e não só mobiliza a massa dos seus membros, como também os controla ao mesmo tempo. No passado, os peronistas na Argentina ou o Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI) no México eram partidos de massas na América Latina com práticas

governamentais autoritárias; atualmente adaptaram-se aos processos democráticos dos seus países e podem continuar a ser considerados partidos de massas (embora os peronistas se tenham dividido repetidamente em diferentes «partidos parciais», que muitas vezes voltam a concorrer juntos nas eleições). Os partidos comunistas da China e do Vietname são partidos de massas em sistemas autoritários. Na Malásia, a Organização Nacional dos Malaio Unidos (UMNO) pode ser descrita como um partido de massas que, enquanto partido étnico, representa a maioria da população de etnia malaia e liderou o governo sem interrupções desde a independência do país em 1951 até 2018. Na Índia, o Congresso Nacional Indiano (INC) foi e é um partido de massas que emergiu de um movimento de massas, liderado por Mohandas (Mahatma) Gandhi a favor da independência, e liderou o governo do país após a independência, em 1947, com poucas interrupções até 2014. O Partido Bharatiya Janata (BJP), nacionalista hindu, que lidera o governo da Índia desde então, é também um partido de massas. Ambos os partidos são um exemplo de como os partidos de massas ainda podem existir numa democracia atual. Em África, o Congresso Nacional Africano (ANC) na República da África do Sul, o Novo Partido Patriótico (NPP) e o Congresso Nacional Democrático (NDC) no Gana ou o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) podem ser classificados como partidos de massas.

Na Europa, existiram partidos de massas em vários países até ao final do século xx, incluindo os socialistas e os sociais-democratas em Inglaterra, França, Suécia, Itália e Alemanha, bem como os democratas-cristãos na Alemanha e em Itália e os gaullistas em França. Na altura, era importante para estes partidos que existissem nas sociedades grandes camadas da população que partilhassem o mesmo estatuto social e também as mesmas preferências políticas. É o caso, nomeadamente, da mão de obra industrial tradicional, organizada em sindicatos. Porém, com a diferenciação social, os laços com os partidos individuais tornaram-se mais frouxos e os partidos perderam membros de certos sectores. A partir de então, os partidos concentraram-se mais na expansão da sua organização central, como condição prévia para uma participação eleitoral bem-sucedida. Além disso, as fronteiras ideológicas anteriormente definidas tornaram-se menos importantes, porque os antigos partidos de massas procuravam agora atingir um amplo espectro de eleitores. São geralmente classificados como

«partidos apanha-tudo»⁹ ou «partidos profissionais em eleição»¹⁰ (Kirchheimer 1965). Na Alemanha, o termo «Volksparteien» tornou-se conhecido, sendo traduzido como «partido do povo» ou «partido popular» em alguns países de língua inglesa e espanhola. O Partido Popular Europeu (PPE), organização dos partidos democratas-cristãos e conservadores no Parlamento Europeu, é muito conhecido.

Embora estes partidos de eleitores ou «catch-all parties» também se esforcem por obter o maior número possível de membros, o facto de quererem apelar e integrar eleitores (e também membros) de diferentes classes sociais, gerações e com uma certa amplitude ideológica, e de também se esforçarem conscientemente por obter um equilíbrio de diferentes posições nos seus programas e propostas políticas, desempenha um papel muito mais importante como característica distintiva. Ao resolver e equilibrar as controvérsias políticas dentro da sua própria organização e com os seus programas partidários e eleitorais, bem como ao envolver representantes de diferentes classes sociais na direção do partido e ao nomeá-los como candidatos, podem apelar a um leque mais vasto de eleitores do que os partidos que se definem mais estritamente em termos sociológicos ou temáticos (por exemplo, partidos de «trabalhadores» ou de «empresários»). Consequentemente, já contribuem de forma importante para a função de agregação e articulação dos interesses sociais no seio do partido. Apesar disso, atualmente, é-lhes cada vez mais difícil apelar a grupos mais alargados de eleitores, uma vez que a diferenciação e a heterogeneidade sociais aumentaram ainda mais e as atitudes políticas se tornaram mais irreconciliáveis, especialmente nos últimos anos, o que torna mais difícil para os partidos de eleitores conciliarem diferentes posições dentro da sua própria organização. Consequentemente, os seus programas eleitorais estão também a tornar-se mais unilaterais – o que, por sua vez, desencoraja uma certa parte do eleitorado de votar nos anteriormente fortes partidos de

⁹ *Nota do tradutor:* «Catch-all-Parteien», literalmente, partidos apanha-tudo, diz respeito a partidos que procuram atrair uma ampla gama de eleitores para angariar apoio de diversos segmentos da sociedade. Na literatura de língua inglesa são conhecidos como *catch-all party* ou *Big tent party*.

¹⁰ *Nota do tradutor:* «professionelle Wählerparteien» dá a ideia de partidos que têm como finalidade primeira tornarem-se especializados em adotar ou criar estratégias para conquista de eleitores, mais que criar compromisso com a comunidade.

massas e nos atuais partidos de eleitores. Este facto pode ser claramente observado no declínio dos partidos sociais-democratas.

Regra geral, os partidos clientelares têm uma organização fraca e são dominados por uma pequena direção partidária. Centram-se numa clientela estritamente definida, para cujo apoio recorrem a meios legais, mas muitas vezes também a meios menos legais, desde que tenham acesso a recursos estatais. Em países como a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia, vários partidos correspondem a este tipo, o que é também uma das razões para as dificuldades de consolidação da democracia nesses países (Gherghina & Volintiru 2020).

Os partidos nos EUA representam um tipo distinto (Katz 2020, 222ss.) e não são comparáveis com os de outros países. Caracterizam-se por uma organização central fraca, centram-se em candidatos individuais, não têm membros formalmente registados e permitem que um número máximo de apoiantes registados *ad hoc* decida sobre os seus candidatos a cargos parlamentares e ao cargo de presidente. São também mais fortemente regulamentados por lei do que qualquer outro partido numa democracia liberal. Devido ao seu fraco nível de organização, estes partidos não só são muito suscetíveis ao «big money», do qual depende o financiamento de campanhas eleitorais dispendiosas, como também estão expostos ao risco de serem «conquistados» por personalidades que anteriormente não tinham qualquer ligação a eles ou à política em geral. Donald Trump é o melhor exemplo disso. Depois de anos a afirmar-se próximo do Partido Democrata, tornou-se o candidato presidencial de 2016 do Partido Republicano, com o qual não tinha qualquer relação formal até à sua nomeação. A unidade organizativa mais importante dos partidos americanos são as suas associações nos estados, que controlam a sede nacional do partido e elegem o presidente nacional. As convenções nacionais não são «convenções partidárias» que decidem os programas políticos, mas servem para proclamar o candidato presidencial, que é previamente eleito nos diferentes estados. A experiência dos EUA tem um valor extremamente limitado como modelo a imitar para a organização de outros partidos no mundo. Isto não se aplica ao modo de conduta da campanha eleitoral, que é sempre seguida de perto por muitos partidos em todo o mundo, porque as campanhas eleitorais dos EUA são frequentemente as primeiras a utilizar formas de campanha que também estão a ser imitadas noutros lugares.

Por exemplo, as redes sociais foram utilizadas pela primeira vez em grande escala nas campanhas eleitorais de Barak Obama. Este facto rapidamente se espalhou por todo o mundo.

Característica distintiva: orientação para objetivos e funções dos partidos no sistema político

Para sublinhar ainda mais claramente as funções que os partidos desempenham num sistema democrático, os autores Larry Diamond e Richard Gunther desenvolveram uma tipologia que não só analisa a orientação ideológica e a forma de organização dos partidos, mas também, especificamente, a sua contribuição para a promoção da democracia. Centraram-se em particular nos partidos dos chamados países em transição fora da Europa Ocidental e da América do Norte. A sua tipologia é apresentada aqui de forma um pouco modificada e resumida (Diamond & Gunther 2001, 7s.).

Os partidos de massas oferecem a oportunidade de desempenhar várias funções importantes para uma ordem democrática – desde que eles próprios observem efetivamente os princípios e as regras básicas de uma democracia. Nas suas primeiras décadas, contribuíram para aumentar a consciência política e mobilizar as classes trabalhadoras em muitos países europeus e latino-americanos. Graças às suas estreitas ligações com organizações sociais, sobretudo sindicatos, mas também com organizações religiosas, por exemplo, agregaram e articularam interesses sociais. A sua própria organização partidária foi reforçada por estes laços estreitos com os grupos sociais. Graças aos seus esforços para estabelecer uma ampla base organizativa, levaram a ideia de democracia às zonas mais remotas de vários países. Contudo, alguns partidos de massas, como os partidos comunistas ou os partidos fascistas na Europa, os partidos populistas na Argentina, no México e noutros países da América Latina, ou mesmo alguns partidos etnonacionalistas na Ásia, violaram repetidamente os princípios democráticos fundamentais na política quotidiana, especialmente quando assumiram o controlo dos governos. A restrição ou a supressão total da liberdade de expressão, da liberdade de imprensa e de outras liberdades cívicas, através da repressão de outros partidos e da perseguição de opositores políticos, a fraude eleitoral, o clientelismo político, a abolição da separação de poderes e a rejeição de controlos e equilíbrios no que diz

respeito à atividade governamental caracterizam o padrão de ação política dos partidos de massas e não podem, evidentemente, ser considerados como realizações em termos das funções democráticas dos partidos.

Os partidos eleitoralistas (profissionais em eleição), também mencionados acima, estão principalmente preocupados em obter o melhor resultado eleitoral possível e em participar no governo. Alguns destes partidos de eleitores estão fortemente centrados num ou em alguns líderes; a sua base organizativa é fraca e o número de membros é reduzido. Regra geral, não têm uma orientação ideológica estreita e representam posições programáticas que podem ser aceites por um vasto eleitorado. No entanto, alguns partidos populares na Europa mantêm a sua essência programática. Em conjunto com uma base de membros ainda relativamente alargada, mantêm uma posição firme na sua sociedade. A presença dominante e a estrutura organizativa nas cidades e municípios são de importância fulcral para este facto.

Em geral, porém, os partidos eleitorais estão fortemente dependentes da formação da opinião pública e de uma espécie de *mainstream* social. Este facto não é necessariamente uma desvantagem para o cumprimento das funções democráticas de um partido, pois estes devem esforçar-se constantemente por perceber e compreender as tendências e os interesses sociais e representá-los na arena política. Se falharem nesta tarefa e não reconhecerem novas questões ou as reconhecerem demasiado tarde, isso constitui uma desvantagem para eles. Isto foi evidente na Europa, no debate sobre as consequências da digitalização e depois no debate sobre as consequências das alterações climáticas. Em ambos os casos, tiveram vantagem os «partidos de movimento»¹¹, que são mais restritos nos seus programas, mas representam precisamente estas questões como a sua essência. A crise do coronavírus reforçou mais uma vez os partidos de eleitores que já tinham atingido o seu objetivo de liderar um governo ou participar num governo. Isto deve-se ao facto de este segundo nível funcional dos partidos pertencer, de qualquer forma, à área central dos

¹¹ *Nota do tradutor:* «Bewegungs-Parteien» diz respeito a partidos com forte associação com movimentos sociais e/ou causas específicas.

partidos de eleitores: liderar ou participar num governo. Como são ideológicos ou programaticamente mais flexíveis, é-lhes mais fácil entrar em coligações governamentais. Quando a ideologia ou o programa não convidam à identificação com um partido de eleitores, os seus líderes desempenham um papel importante.

Na Alemanha, os partidos tradicionais ainda conservam uma marca política e ideológica e, por conseguinte, um sentimento de pertença a uma família partidária. Isto torna-os, até certo ponto, inconfundíveis. Os partidos populares típicos são a União Democrata-Cristã (CDU) e o Partido Social-Democrata (SPD) na Alemanha. Ambos os partidos defendem o seu perfil político e ideológico de base, mas, ao mesmo tempo, transformaram-se em partidos de membros e eleitores altamente profissionalizados. Como resultado da gradual desideologização, adaptaram o seu conteúdo político mais de perto à opinião pública, determinada pelos meios de comunicação social e por sondagens. Pelo menos a CDU foi bem-sucedida neste processo até à perda significativa de votos nas eleições federais de 2021, enquanto o SPD tem vindo a perder cada vez mais eleitores desde 2005. Poucos outros partidos eleitorais na Europa atingiram este nível de profissionalização organizacional e comunicativa. No Reino Unido, o Partido Conservador e o Partido Trabalhista mantiveram, em grande medida, o seu estatuto, apesar de o sistema eleitoral favorecer também estes dois partidos. Em Espanha, por outro lado, o Partido Socialista Obrero Español (PSOE), socialista, e o Partido Popular (PP), conservador, perderam o seu antigo papel dominante. O mesmo se aplica, por exemplo, ao Partido Popular (ÖVP) e aos Sociais-Democratas (SPÖ) na Áustria, muito embora o Partido Popular esteja a perder popularidade novamente após o breve entusiasmo em torno do seu jovem líder Sebastian Kurz. Quando os partidos eleitores tendem a basear as suas decisões políticas e estratégicas em sondagens e consultores profissionais, por exemplo, porque o seu número de membros em declínio já não pode servir de caixa de ressonância para o sentimento político, este facto foi associado a um enfraquecimento da sua função representativa. Embora ainda possam ganhar eleições com esta estratégia e tenham também a oportunidade de captar os humores e as opiniões do público, a sua perda de votos em muitos países mostra certos limites a esta estratégia. As quotas de votos que eram comuns há três ou quatro décadas já quase não podem ser alcançadas.

Outros tipos de partidos eleitoralistas merecem uma referência especial. Trata-se, em primeiro lugar, dos partidos-programa, que têm uma certa semelhança com os antigos partidos de massas e com os atuais partidos populares, mas que se caracterizam sobretudo pelo facto de prosseguirem uma agenda programática ou ideológica coerente mais pronunciada e de a incorporarem claramente na sua agenda legislativa e governamental. Num sistema eleitoral maioritário, com uma disputa mais acesa pelos lugares individuais, um partido programático pode ter de ser mais flexível ou moderado para atrair um número suficiente de eleitores, mas não deixará de apresentar as suas posições políticas e reivindicações de forma mais clara do que outros partidos eleitorais, que permanecem mais inespecíficos em termos de programa para não dissuadir os eleitores. Mesmo quando assume ou apoia um governo, insistirá nas suas exigências programáticas fundamentais. Uma outra característica deste tipo de partido é o facto de ter uma base social claramente definida e de manter algumas ligações fortes com organizações da sociedade civil que partilham as mesmas ideias. Nas eleições, o partido plataforma tenta mobilizar os seus principais eleitores. Apenas apela a outros grupos de eleitores de forma limitada. O Partido Acción Nacional (PAN) no México, o Partido Democrático Progressista (DPP) em Taiwan e o Partido Democrático Cívico (ODS) na Chéquia são exemplos deste tipo de partido-programa.

Os chamados partidos empresariais ou de negócios acima referidos constituem outro grupo de partidos eleitoralista. Nas últimas décadas, estes partidos foram fundados em muitos locais por empresários ou grupos empresariais ricos. Têm normalmente uma estrutura organizativa fraca, um número reduzido de membros e o seu programa centra-se essencialmente na representação dos interesses dos seus fundadores. O mais conhecido destes «partidos de negócios» é provavelmente o Forza Italia do empresário italiano Silvio Berlusconi. Foi primeiro-ministro de Itália quatro vezes entre 1994 e 2011, com interrupções, e foi novamente eleito para o Parlamento Europeu em 2019, aos 83 anos.

Desde a década de 1990, estes partidos empresariais têm sido muito importantes na América Latina. Grupos empresariais poderosos, incluindo cervejeiras, supermercados, empresas agroindustriais e organizações financeiras e de comunicação social, fundaram eles próprios partidos em quase todos os países do subcontinente ou tiveram uma influência

indireta significativa na sua fundação através do seu patrocínio. Dos 278 partidos que surgiram desde meados da década de 1970, 118 partidos tinham um empresário como líder e pelo menos 20 partidos eram completamente dependentes de empresas e dos seus interesses (Barndt 2014). Há alguns anos, por exemplo, estes incluíam o Cambio Democrático Super 99 (CD) no Panamá, cujo fundador (e proprietário de um grupo de supermercados), Ricardo Martinelli, foi presidente de 2009 a 2014, bem como o Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) no Equador, a Unidad Nacional (UN) na Bolívia e outros. Muitos partidos empresariais só existem durante um período de tempo limitado, mas alguns ajudaram a representar os interesses dos grupos empresariais a eles associados durante o auge das chamadas reformas económicas neoliberais. A sua formação foi também favorecida pelo facto de os antigos laços dos partidos com as organizações de massas (como os sindicatos) se terem tornado significativamente mais fracos em quase todo o lado. Um problema, na verdade um perigo para a democracia, surge quando um sistema partidário se reduz à disputa entre diferentes partidos corporativos. A democracia corre o risco de se degradar num veículo de defesa dos interesses das empresas.

Por último, os partidos personalistas assemelham-se aos partidos de negócios porque também eles não estão interessados em desenvolver uma base organizativa mais alargada ou um programa conciso. Centram-se principalmente na pessoa do seu fundador e presidente, que utiliza um partido para prosseguir essencialmente as suas ambições políticas pessoais. Estes partidos são mais comuns nos sistemas presidencialistas. Nesta categoria incluem-se, por exemplo, o partido Yedinaya Rossiya (Rússia Unida) de Vladimir Putin, o partido Pwersa ng Masang Pilipino (PMP) fundado pelo antigo ator Joseph Estrada nas Filipinas, o partido Thai Rak Thai (TRT) do empresário Thaksin Shinawatra, que foi primeiro-ministro da Tailândia de 2001 a 2006, e o primeiro partido fundado por Hugo Chávez na Venezuela, o Movimiento Quinta República (MVR). O facto de tais partidos personalistas também surgirem em sistemas parlamentares pode ser visto no Partij voor de Vrijheid (PVV, Partido da Liberdade) nos Países Baixos, na Lega dei Ticinesi (Liga dos Ticineses) na Suíça ou nos partidos Věci veřejné (VV, Assuntos Públicos) e Akce nespokojených občanů (ANO, Ação dos Cidadãos Insatisfeitos) na Chéquia.

Os partidos de elite são formados por uma classe social numa área territorial específica e têm apenas estruturas organizacionais mínimas. Pertencem a esta categoria os partidos das elites locais e os partidos clientelistas, os clássicos partidos de notáveis e os já referidos partidos empresariais ou de negócios. Todos estes partidos servem os estreitos interesses clientelistas de pequenas elites e são geralmente dirigidos por um líder partidário com uma autoridade forte e inquestionável. Os candidatos são nomeados pelo líder ou por alguns membros do executivo que esperam uma lealdade cega. A mobilização dos eleitores baseia-se em redes clientelistas, sendo as recompensas e compensações particularistas oferecidas aos cidadãos na base destas redes hierárquicas as mais importantes – mesmo que sejam «apenas» pequenas quantias de dinheiro, um saco de arroz ou uma *t-shirt* para os membros mais pobres e «simples» dessas redes. Em termos de representação social, os interesses locais são de importância primordial, sendo que a agregação desses interesses assume sobretudo a forma de acordos entre a elite partidária, que decide quais as questões importantes para o partido. Por conseguinte, os partidos de elite só estão interessados numa integração limitada dos diferentes grupos sociais. Os interesses de toda a sociedade desempenham para eles um papel secundário. Os objetivos globais, no sentido do reforço da ordem democrática, não são perseguidos por estes partidos, ou não são prioritários. A preservação da ordem interessa-lhes sobretudo na medida em que lhes permite prosseguir os seus interesses particulares.

Os partidos étnicos ou religiosos podem ser organizados de diferentes formas. Alguns representantes deste grupo de partidos têm apenas uma estrutura organizativa fraca, enquanto outros têm o carácter de um partido de massas, como mostra o exemplo do BJP nacionalista hindu na Índia, do UMNO na Malásia ou da Irmandade Muçulmana no Egito (que, entretanto, voltou a ser proibida). O critério distintivo mais importante para este grupo de partidos é o facto de basearem a sua identidade numa característica não política (pertença a um grupo étnico ou a uma comunidade religiosa) e de os seus objetivos políticos mais importantes se centrarem na representação dos interesses do respetivo grupo. Ao contrário dos partidos nacionalistas, alguns representantes deste tipo não procuram a autonomia administrativa ou a secessão, contentando-se em utilizar a estrutura estatal existente para canalizar benefícios para o seu círculo eleitoral definido

de forma particular. Todavia, há também muitos exemplos em que partidos com motivações religiosas pretendem substituir o Estado por estruturas teocráticas, quer ao nível de um Estado-nação existente (como o partido Al-Nour no Egito), quer sob a forma de um movimento pan-islamista transnacional, como a Irmandade Muçulmana e as suas várias manifestações no Médio Oriente, que lutam pela criação de um Estado teocrático global para todos os muçulmanos. No caso dos partidos baseados em diferenças étnicas, os candidatos são nomeados pela direção do partido ou pelas elites étnicas locais, embora possa haver disputa no seio do partido para as nomeações para lugares parlamentares ou cargos governamentais. A mobilização nas eleições segue o padrão clientelista de dependência de redes sociais verticais, em vez das estratégias de mobilização dos partidos de massas ou de base eleitoral alargada. Tal como os partidos clientelistas, os partidos étnicos e religiosos também se centram principalmente em questões particularistas. Representam quase exclusivamente os interesses dos respetivos grupos ou subgrupos que têm uma identidade étnica relacionada. Isto aplica-se a diferentes países e regiões com fortes identidades étnicas, como Myanmar na Ásia, o Quênia em África ou países com fortes partidos indígenas na América Latina. Se o grupo étnico tiver uma maioria ou uma quase maioria, isto pode levar a uma formação unilateral do governo, o que, como no Sri Lanka, por exemplo, pode levar a um conflito com um partido étnico rival. Quanto mais um partido estiver centrado no seu perfil étnico, menor será a probabilidade de se interessar pelos interesses dos cidadãos que não partilham essa identidade.

Os partidos de movimento surgiram de dentro de um movimento social (o que é basicamente o caso de muitos partidos) e tentam manter esse carácter de «movimento» enquanto partido. Os partidos verdes na Europa, por exemplo, nos primeiros anos após a sua transformação, ainda estavam muito ligados ao movimento. Atualmente, fazem parte, em grande medida, do *establishment* dos partidos profissionais. Os atuais partidos de movimento na Europa podem ser encontrados em todos os lados do espectro político. Estes incluem partidos populistas de esquerda, como o Syriza na Grécia, o Movimento 5 Stelle em Itália e o Podemos em Espanha, bem como partidos populistas de direita, como o Aurora Dourada na Grécia, os Democratas da Suécia e o Vox em Espanha. Os partidos populistas de esquerda atuam contra a globalização, a economia de mercado e o

paternalismo da burocracia estatal e a favor da solidariedade social e da «democracia participativa». O seu programa político e ideológico abrange geralmente um vasto leque de temas. Os partidos populistas de direita também se opõem à globalização e aos seus efeitos secundários, mas, em vez de apelarem a mais democracia como mecanismo de proteção, exigem o regresso a medidas nacionalistas de isolamento e exclusão. Os chamados partidos de *Internet* (ou partidos digitais) também podem ser classificados como partidos de movimento.

Os partidos digitais representam um novo tipo de partido que surgiu em resultado da expansão das opções de comunicação digital. Este grupo inclui, por exemplo, os partidos «piratas» na Europa do Norte e Central, mas também o Movimento 5 Stelle em Itália e o Podemos em Espanha, que também se definem como um movimento. Simulam uma espécie de democracia direta e «participativa», dando aos seus membros a possibilidade de participarem em debates e votações eletrónicas ou mesmo em formações em linha através de plataformas digitais; os donativos financeiros também são recolhidos por via eletrónica (Mosca 2020). Não obstante, um olhar mais atento a esses partidos e aos seus procedimentos internos revelou que, contrariamente à sua pretensão de serem de base democrática e participativos, na prática os processos de tomada de decisão são fortemente plebiscitários e de cima para baixo.

«Tanto no M5S [Movimento 5 Stelle] como no Podemos há clara discrepância entre a promessa elevada e a realidade prosaica da democracia digital: É, portanto, duvidoso que estes partidos sejam mais democráticos do que os partidos políticos tradicionais. Embora as plataformas participativas tenham sido apresentadas como uma forma de libertar a política partidária dos intermediários e de envolver diretamente os membros comuns na tomada de decisões políticas, a sua prática foi altamente plebiscitária e de cima para baixo. A participação dos membros foi severamente limitada e muitas vezes representa pouco mais do que uma “democracia reativa” em que os utilizadores são convidados a carimbar decisões já tomadas no topo e a apoiar ideias políticas vindas de cima, mas sem um mandato vinculativo» (Gebauo 2019, 17).

Embora estes partidos tenham introduzido algumas inovações em termos de desenvolvimento conjunto de propostas políticas, o seu âmbito tem sido bastante limitado. Comparativamente, há menos membros dos partidos a participar em debates virtuais do que em eleições e referendos em linha, pelo que é questionável o grau de legitimidade e representatividade desses debates virtuais e, acima de tudo, das decisões deles resultantes, uma vez que no final desses processos deliberativos surgiu uma forte centralização da tomada de decisões. Nos partidos digitais, observaram-se duas formas de centralização: por um lado, muitas decisões foram concentradas em «eleições e referendos *online*», para além das quais praticamente não houve outra forma de debate, como é comum noutros partidos. Falta a discussão de determinados assuntos por comissões, em pequenos círculos, com especialistas, etc., de forma a esclarecer um tema sob diferentes ângulos para se chegar a uma decisão. Por outro lado, a direção do partido tem a autoridade centralizada para convocar e determinar o calendário das consultas, o que lhe garante uma grande influência sobre o resultado dos debates em linha. Esta centralização também enfraquece as unidades organizativas locais – como as secções, os ramos e as células –, que costumavam ser responsáveis pelo recrutamento de membros e pela manutenção das listas de membros. O já limitado pluralismo democrático, nestes partidos digitais, é ainda mais restringido em resultado disso. As diferenças de opinião só são possíveis até certo ponto devido a esta centralização. A votação em linha conduz a um comportamento conformista e a resultados de votação com maiorias muito elevadas, normalmente superiores a 80%, a favor das propostas (desejadas pela direção do partido). Por outras palavras, trata-se mais de uma aprovação das decisões da direção do que de uma verdadeira escolha entre diferentes opções. A este respeito, estes procedimentos fazem lembrar as votações nos Estados comunistas do antigo bloco soviético ou na China. No Podemos, em Espanha, por exemplo, nunca foi realizado um «referendo» interno para votar contra uma proposta da liderança do partido. Mesmo no caso do M5S, em Itália, só em muito poucos casos é que um grande número de membros não seguiu a liderança do partido. Na prática, a democracia plebiscitária em linha e os partidos digitais não estão à altura da sua pretensão de uma participação maior e direta dos membros e oferecem pouco espaço para a participação crítica no seio do partido.

A análise dos diferentes tipos de partidos a partir de diferentes perspectivas confirma que não existe um «modelo» de partido que seja o mais adequado para cumprir as várias funções atribuídas aos partidos numa democracia. Em termos de ideologia e de programa, o partido dos eleitores pode parecer um pouco mais arbitrário do que alguns dos outros tipos de partidos. No entanto, é precisamente esta flexibilidade que o pode ajudar a abordar um vasto leque de preocupações e questões em mudança que são importantes para os eleitores. O seu desempenho nas eleições é, antes de mais, uma prova da medida em que consegue suscitar as esperanças dos eleitores e representar as suas preocupações na arena política. Uma vez que participa num governo, pode também confirmar esta capacidade através de sua prática política. Com um bom registo governamental (e uma imagem impecável dos seus representantes), pode esperar ser reeleito. Porém, é igualmente importante que, através da construção e expansão da organização partidária, desenvolva a condição e a capacidade de compreender o que os eleitores querem e de estabelecer com eles um contacto contínuo e duradouro que não se limite ao dia das eleições.

Sistemas partidários

Os diferentes tipos de partidos que existem e desempenham um papel num país dão uma ideia do estado e das perspectivas da sua democracia. Esta imagem é ainda mais nítida se alargarmos a nossa visão e olharmos para o sistema partidário e, portanto, para o conjunto dos partidos de um país. O que interessa aqui é o padrão de relações entre os partidos. Isto diz respeito não só à relevância dos partidos individuais, mas também ao significado de certas tendências políticas e ideológicas. A melhor maneira de reconhecer a composição de um sistema partidário é olhar para os resultados eleitorais. Após cada eleição nacional, torna-se claro quais os partidos e tendências ideológicas mais fortes e quais os mais fracos num sistema partidário.

As características, a forma e a composição de um sistema partidário determinam não só o leque de escolha dos cidadãos quando votam, mas também o estado da democracia de um país. Num sistema parlamentar, o número de partidos representados num parlamento influencia a possibilidade e a forma de formação do governo. Tanto nos sistemas de governo parlamentar como presidencial, este número tem um impacto na

governabilidade, uma vez que os governos presidenciais também dependem das maiorias no parlamento. Quando um sistema partidário se caracteriza por um elevado grau de fragmentação e polarização ideológica, há maiores dificuldades em formar um governo estável e eficaz. Este facto, por sua vez, pode comprometer a legitimidade do sistema democrático. Desta forma, pode argumentar-se que sistemas partidários estáveis são relevantes para a consolidação de todo o sistema político democrático (Mainwaring & Scully 1995, 1).

A dinâmica de um sistema partidário é demonstrada pela frequência com que a sua composição muda e pelo leque de mudanças que ocorrem. É claro que as mudanças na força dos partidos individuais e a sua alternância na responsabilidade governamental fazem parte da normalidade democrática, tal como o aparecimento e o desaparecimento ocasionais de partidos pequenos ou mesmo extremistas num parlamento. Este facto não põe em causa o sistema. Todavia, se os partidos importantes, «sistemicamente relevantes», que apoiam a ordem democrática, forem afetados pela mudança em maior grau – por exemplo, porque perdem muitos dos seus eleitores e novos partidos ou partidos anteriormente menos relevantes desempenham subitamente um papel dominante no seu lugar –, isso revela uma mudança qualitativa no sistema partidário. Este facto pode pôr em risco a ordem democrática, especialmente se os «recém-chegados» representarem posições populistas ou extremistas.

Por conseguinte, para manter a estabilidade da ordem democrática, seria desejável que os sistemas partidários fossem estáveis. Apesar disso, para além do facto de esta estabilidade não poder ser decretada ou construída, a mudança e a flutuação são uma expressão da vitalidade de uma democracia. É certo que as mudanças bruscas na composição de um sistema partidário são um sinal de alarme. Assim, é importante encontrar um equilíbrio entre estabilidade e mudança.

Existem vários critérios para a classificação dos sistemas partidários¹²: o grau de fragmentação, a força dos campos partidários individuais, o equilíbrio de poder entre os dois maiores partidos, a distância ideológica (polarizada

¹² Existem também inúmeras abordagens diferentes para a classificação dos sistemas partidários na literatura da ciência política, às quais apenas se faz aqui uma referência superficial, ver, por exemplo, Sartori 1976, 125ss.; Lijphart 1999, 65ss.; Niedermayer 2013, 112ss.; Wolinetz 2006; Kneuer & Lauth 2016.

ou não polarizada), o tipo de disputa (centrípeta – orientada para o centro, ou centrífuga – orientada para os extremos do espectro político), a intensidade da disputa, a distribuição do potencial de eleitores (bipolar, centrista, etc.), o número de linhas de fratura social («clivagens»), a vontade e capacidade de cooperação dos partidos («segmentação») e a ancoragem social dos partidos («vínculos»). O critério mais comum para caracterizar os sistemas partidários é o número de partidos que competem pelo poder. No passado, distinguia-se principalmente entre um sistema unipartidário, bipartidário e multipartidário, mas, tendo em conta a dinâmica dos sistemas partidários, esta classificação deve ser ainda mais diferenciada atualmente.

Classificação dos sistemas partidários

Sistema de partido único

Apenas um partido domina a disputa política, sendo as liberdades democráticas suprimidas. No Vietname, na Coreia do Norte e em Cuba, não são autorizados outros partidos para além do Partido Comunista. A República Popular da China é também de facto um sistema monopartidário porque o Partido Comunista domina claramente. Embora estejam registados oito outros partidos, não existe uma disputa partidária genuína e aberta.

Sistema bipartidário

Dois partidos dominam a disputa política. Os outros recebem apenas uma pequena parte dos votos e não desempenham qualquer papel na formação do governo. Os sistemas bipartidários encontram-se principalmente em países com sistemas de votação por maioria e sistemas de governo presidenciais, como os EUA, o Gana e a Mongólia.

Sistema multipartidário

A disputa política é influenciada por mais de dois partidos.

Existem várias formas de sistemas multipartidários:

- *Sistemas multipartidários dominados*: um grande partido domina a disputa política e assegura um governo único sem que a maioria dos outros partidos possa constituir uma verdadeira alternativa.

Em muitos casos, como Rússia, Bielorrússia, Cazaquistão, Angola, Moçambique, Zimbabué, Singapura e Camboja, estes sistemas partidários apoiam um sistema político autoritário ou semiautoritário. O partido dominante tende a organizar (ou a manipular) a disputa política de tal forma que os outros partidos não têm qualquer hipótese real de o substituir através de eleições. Na África do Sul, na Turquia e na Hungria, existe também uma tendência para o partido dominante abusar da sua posição. No Japão, o LDP desempenha um papel dominante, mas respeita as regras democráticas do jogo e perdeu a liderança do governo de 2009 a 2011.

- *Sistemas multipartidários com fragmentação moderada*: embora muitos partidos participem nas eleições e os partidos com posições extremistas também estejam representados no parlamento, apenas três a oito partidos cujas orientações programáticas ou ideológicas não estejam muito afastadas podem formar um governo através de coligações. Entre os países com sistemas partidários deste tipo contam-se a Estónia, os Países Baixos, a Suécia, a Dinamarca, a Áustria e a Alemanha.
 - *Sistemas multipartidários fragmentados*: coexistem numerosos partidos com dimensões mais reduzidas, bem como existem conflitos ideológicos acentuados que dificultam a formação de maiorias e coligações. O Chile, a Costa Rica e a Indonésia têm sistemas partidários deste tipo; na Bélgica, na Polónia, na Ucrânia e em Israel, os conflitos ideológicos são muito acentuados, razão pela qual também podemos falar de sistemas multipartidários polarizados e fragmentados.
 - *Sistemas multipartidários atomizados*: existem numerosos (pequenos) partidos formados por clãs, grupos sociais, étnicos ou regionais. O seu empenhamento em interesses de grupo específicos, muitas vezes diametralmente opostos aos de outros grupos, dificulta permanentemente a vontade de cooperar e formar coligações, bem como a formação de maiorias. Esta situação pode ser observada, por exemplo, na Bósnia-Herzegovina, no Haiti e no Malawi.
-

O facto de um país ter um sistema bipartidário ou multipartidário depende de fatores muito diferentes: pluralismo social e político, tradições políticas, desenvolvimento das instituições, cultura política, condições socioeconómicas, importância das regiões, circunstâncias confessionais, etc. Por último, mas não menos importante, a lei eleitoral tem também uma influência importante, mas não decisiva, na organização do sistema partidário. Um sistema de votação por maioria tende a favorecer o desenvolvimento de um sistema bipartidário (ou um sistema com alguns partidos dominantes), enquanto um sistema de representação proporcional tende a favorecer um sistema multipartidário. Contudo, não existe uma relação causal clara entre o sistema eleitoral e a forma do sistema partidário (> Capítulo 9, «Partidos e eleições»).

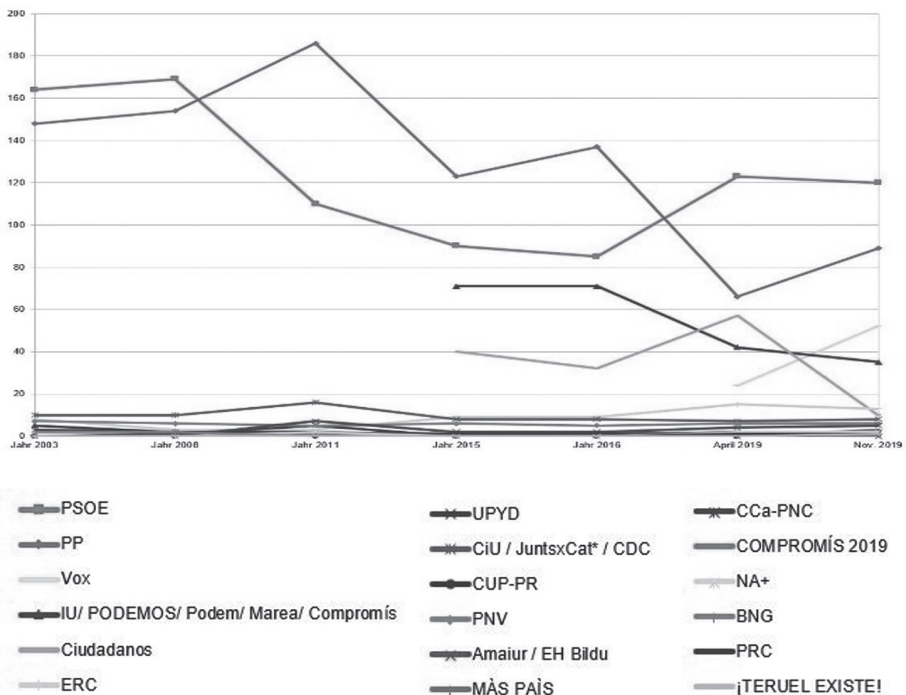
A fragmentação dos sistemas partidários é, antes de mais, uma consequência da fraca representação dos partidos num parlamento, cujos efeitos foram enumerados acima. Simultaneamente, a fragmentação dos sistemas partidários e dos parlamentos agrava ainda mais a sua representatividade, uma vez que quase nenhum partido representa uma maior proporção de eleitores.

O número total de partidos que obtêm assentos parlamentares num país é de grande importância. Existem grandes diferenças entre países com dois, três ou quatro partidos relevantes e países com mais partidos a exercer influência política. Quanto maior for o número de partidos, mais complexas serão as relações entre eles. A dimensão relativa dos partidos individuais não é tão importante. Quando muitos partidos têm uma palavra a dizer e nenhum partido domina, muitos atores têm uma grande influência. É particularmente difícil quando, para além do grande número de partidos, existe também um elevado grau de polarização e a disputa partidária não gira em torno do centro político, mas é determinada por posições extremistas.

O exemplo de Espanha é uma boa ilustração da dinâmica de um sistema partidário e das consequências problemáticas associadas. Até 2015, o país tinha um sistema bipartidário em que dominavam o Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e o Partido Popular (PP), que se alternavam no governo desde a democratização, em 1978. Desde 2015, este domínio deixou de existir. Atualmente, o PSOE e o PP recebem apenas cerca de um terço (ou menos) dos votos cada um. Para além do reforço dos

partidos nacionalistas regionais, um partido populista de esquerda e outro de direita – Unidas Podemos e Vox – estabeleceram-se a nível nacional. Esta fragmentação fez com que não tenha sido formado um governo estável desde 2015 e que não tenha sido aprovado um orçamento nacional durante vários anos. Em 2019, foram realizadas duas eleições legislativas nacionais no espaço de seis meses, mas mesmo após a segunda eleição, apenas foi formado um governo de coligação minoritário com estabilidade precária. A mudança no sistema partidário exige uma forma diferente de lidar com a política. Em vez do confronto que era comum nos dias do sistema bipartidário, mas que não abalou o sistema, é agora necessária uma nova forma de cooperação entre os diferentes partidos políticos, da qual estes ainda não eram capazes até meados de 2022.

Figura 4 – Fragmentação do sistema partidário em Espanha



O exemplo espanhol mostra também que o tempo de vida e a antiga relevância de um partido não são de modo algum uma garantia de estabilidade do sistema partidário. No que respeita à América Latina, esta correlação foi afirmada há alguns anos (Mainwaring & Scully 1995, 32), mas mesmo aí os sistemas partidários da Venezuela, do México e do Chile, outrora aparentemente estáveis, sofreram, entretanto, alterações significativas. Noutros países, como Peru, Equador e Brasil, os sistemas partidários continuam a ser voláteis – com as correspondentes consequências para a estabilidade das suas democracias. Na América Latina, mas também noutras regiões, observam-se duas tendências que têm uma clara influência nos sistemas partidários: por um lado, uma polarização crescente que, consoante os países, é impulsionada por partidos populistas de direita ou de esquerda, mas também por partidos etnonacionalistas e religiosos fundamentalistas. Quando estes partidos atingem uma percentagem de votos relativamente elevada, dificultam a formação de governos estáveis e a capacidade de governação. A segunda tendência é a já referida personalização da disputa política em detrimento dos partidos. Os líderes políticos que não devem a sua ascensão ou proeminência a um partido não se preocupam com os interesses deste. Não é raro fundarem o seu próprio partido como uma espécie de organização eleitoral pessoal. Se chegam a cargos governamentais, não prestam atenção aos interesses do partido. E como não conhecem os procedimentos dos processos político-parlamentares, não os compreendem e tentam ignorá-los, o que faz com que a reputação da democracia sofra com isso.

Alguns efeitos dos sistemas partidários são ilustrados no diagrama seguinte.

Quadro 3 – Vantagens e desvantagens dos sistemas partidários

SISTEMA BIPARTIDÁRIO	SISTEMA MULTIPARTIDÁRIO
<i>Conotação historicamente positiva</i>	<i>Conotação historicamente negativa</i>
Os sistemas bipartidários resistiram ao colapso da democracia entre a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais: a Grã-Bretanha e os EUA.	Após a Primeira Guerra Mundial, a instabilidade em Itália, a República de Weimar na Alemanha, a Segunda República Espanhola e a Quarta República Francesa (1946-56) conduziram a uma crise da democracia.

SISTEMA BIPARTIDÁRIO	SISTEMA MULTIPARTIDÁRIO
<i>Eficiente</i>	<i>Ineficiente</i>
Prodiz governos imediatamente após as eleições. Os governos são estáveis porque são formados por um único partido.	Após as eleições, a formação de um governo demora mais tempo porque há negociações entre os partidos. As coligações dão origem a governos instáveis.
<i>Responsabilidade clara</i>	<i>Responsabilidade pouco clara</i>
Como apenas um partido está no governo, a responsabilidade pelos eleitores é claramente reconhecível.	Os governos são formados por muitos partidos e a responsabilidade é dissimulada.
<i>Alternância no governo</i>	<i>Menor alternância no governo</i>
Os dois principais partidos alternam-se no poder. Os eleitores têm uma influência direta na formação do governo e uma pequena alteração nos votos pode provocar uma mudança de governo.	As negociações das coligações estão para além da influência dos eleitores e as mudanças de governo não se seguem necessariamente a mudanças de votos.
<i>Distorcido</i>	<i>Representativo</i>
O sistema de votação por maioria sub-representa as minorias e sobre-representa os grandes partidos da esquerda e da direita.	O sistema de representação proporcional representa as minorias sociais de forma justa.
<i>Equilíbrio</i>	<i>Radicalização</i>
Os principais partidos têm uma oportunidade de governar e, assim, evitar exigências extremas. Precisam de recolher votos de grandes segmentos moderados do eleitorado.	Os sistemas multipartidários permitem a representação de partidos extremistas. Alguns não têm qualquer perspectiva de governo e não hesitam em radicalizar as suas reivindicações.
<i>Descontinuidade</i>	<i>Continuidade</i>
As decisões são tomadas por maioria e, frequentemente, os gabinetes subsequentes anulam a legislação.	As decisões são tomadas por consenso através de consultas. Maior continuidade na legislação.

Fonte: Caramani 2020, 240.

Partidos em democracias «jovens»: África, Ásia, América Latina, Europa Oriental, Central e do Sudeste

Na maioria dos países que viveram um processo de transição para a democratização a partir da década de 1970, os partidos políticos desempenharam um papel central como atores da mudança política, muitas vezes em cooperação com outros movimentos sociais (Bermeo & Yashar 2016; O'Donnell & Schmitter 1986). Juntos, em muitos casos, mobilizaram as pessoas com exigências de democracia, mas foram os partidos que assumiram a liderança política nos processos de transição. A primeira e mais importante etapa no caminho para a democracia foi geralmente a realização de eleições, nas quais os partidos competiram por cargos e soberania. Negociaram os termos da transição com os representantes dos regimes cessantes e formaram coligações para chegarem a acordo sobre posições comuns relativamente às condições da mudança de regime. Ao mesmo tempo, porém, os partidos estavam também a competir entre si. As condições de enquadramento para a estabilização das «jovens» democracias eram (e continuam a ser) extremamente difíceis em muitos locais, não só devido às condições económicas e sociais, mas sobretudo devido à divisão de muitas sociedades em função de linhas divisórias étnicas, religiosas, regionais e outras. Por último, mas não menos importante, os novos governos democráticos – e os partidos que os lideravam – estavam sujeitos a uma pressão de tempo extrema para produzirem os primeiros resultados apresentáveis na superação de todos os legados das ditaduras e, assim, legitimarem a nova ordem. Isto não só exigia perícia política, como também estava associado a grandes exigências em termos de organização e de capacidades dos próprios partidos, o que implicava, entre outras coisas, que os seus próprios membros tivessem de abandonar ressentimentos e rivalidades de longa data com outros partidos. No Chile, este facto foi exemplificado pela oposição ao regime de Pinochet e pela formação do governo da «Concertación», a aliança dos antigos partidos da oposição contra o regime militar (Hofmeister 1994). Aqui, como noutros países, os partidos de uma sociedade altamente polarizada tiveram de mostrar aos militares e a outros grupos que a democracia não era uma ameaça para eles. Tiveram de reformar as instituições e ativar o parlamento, desenvolver, adotar e implementar rapidamente medidas económicas e sociais, coordenar-se com os atores internacionais e, por último,

mas não menos importante, explicar as medidas individuais à população, a fim de manter o apoio à democracia. Uma vez que muitos dos líderes partidários que agora assumiram cargos importantes nos novos governos tinham pouca ou nenhuma experiência em funções executivas e as novas tarefas absorviam uma grande parte do seu tempo, não é surpreendente que pudessem dedicar pouca atenção e tempo à consolidação dos seus partidos. Ao mesmo tempo, é claro, a próxima campanha eleitoral tinha de ser preparada em todo o lado, porque a democracia é um regime temporário e, especialmente nas jovens democracias, as expectativas em relação às eleições eram elevadas – e o tempo entre duas eleições é normalmente demasiado curto para resolver todas as tarefas de forma satisfatória.

Os partidos que já existiam há muitos anos desempenharam um papel mais importante nestes processos de transição e nos anos que se seguiram, em quase todo o lado, do que os partidos recentemente fundados. No entanto, a confiança nos partidos tradicionais desgastou-se na medida em que o desempenho das democracias ficou aquém das expectativas das pessoas e os partidos e os governos perderam a sua reputação e credibilidade devido à corrupção, ao clientelismo e à má gestão. Além disso, em muitas sociedades de África, da Ásia e da América Latina, as diferenças e divisões tradicionais voltaram a ser realçadas através do nacionalismo, da religião ou da ênfase na identidade étnica ou regional. Este facto colocou uma pressão considerável na consolidação dos partidos existentes e contribuiu para uma fragmentação dos sistemas partidários.

Nas secções que se seguem, analisaremos brevemente o desenvolvimento dos partidos nas «jovens» democracias de várias regiões do mundo, principalmente as criadas a partir de 1990. Sem espaço para análises mais aprofundadas, apenas se resumem aqui algumas linhas gerais de desenvolvimento para realçar três aspetos em particular: primeiro, o papel dos partidos nos processos de democratização; segundo, algumas características dos partidos e dos sistemas partidários que condicionam o seu contributo para a consolidação dos sistemas democráticos; e terceiro, a necessidade de um maior esforço de consolidação das organizações partidárias como condição prévia para um contributo mais eficaz para o cumprimento das suas funções num sistema democrático e, assim, também para o reforço das democracias dos seus países.

África a sul do Sara

Na África Subsariana, os primeiros partidos políticos foram fundados na segunda metade do século XIX, mas o pluralismo partidário desenvolveu-se pela primeira vez durante a fase final da era colonial, no final da década de 1950 e início da década de 1960. Como a democracia liberal não conseguiu estabelecer-se no continente após a independência, os governos militares ou os governos autoritários de partido único dominaram durante quase três décadas. Foi só no início da década de 1990, quando a «terceira vaga de democratização» chegou ao continente, que os sistemas multipartidários emergiram de várias formas em muitos países subsarianos (Riedl 2016; Wyk 2018; Basedau, 2019). Em países como o Uganda, a Nigéria, a Costa do Marfim ou o Quênia, os políticos que já tinham desempenhado um papel importante na vida pública fundaram partidos; no Gana ou na Zâmbia, as fundações partidárias tiveram origem em organizações ou redes da sociedade civil; em vários outros Estados, incluindo Angola, Zimbabué ou Moçambique e, em certa medida, na África do Sul, os movimentos de guerrilha chegaram ao poder ou foram integrados num novo quadro constitucional e «transformaram-se» em partidos. Apesar destas diferentes origens, muitos partidos tinham uma característica essencial em comum: a sua identificação etnolinguística. Embora a diferenciação étnica não tenha sido o fator decisivo na fundação de todos os partidos, desempenhou um papel muito mais importante do que a sua filiação em determinadas classes sociais. Ainda que os partidos étnicos sejam hoje explicitamente proibidos em muitos países (por exemplo, no Burkina Faso, no Quênia, na Nigéria e no Gana), o comportamento eleitoral continua a ser fortemente orientado para a identificação étnica dos eleitores. E muito embora muitos partidos apresentem uma orientação ideológica com o seu nome, a sua autoimagem baseia-se essencialmente em raízes étnicas (e linguísticas). A religião também desempenha um papel importante na fundação e na autoimagem dos partidos. É de esperar que, com o aumento da urbanização e o crescimento de uma nova classe média, os laços étnicos se tornem gradualmente menos importantes em alguns países, o que também aumentará o espaço para partidos que não são marcados pelo fator étnico.

Em muitos casos, o motivo central para a fundação de um partido foi e é o acesso a recursos estatais através da obtenção de poder político

mediante a participação em eleições. Em muitos casos, a fundação de um partido não serve, portanto, a prossecução de objetivos programáticos (Pelizzo & Nwokora 2017). Muitos membros do partido aceitam este motivo uma vez que também querem ter acesso aos recursos do Estado. Consequentemente, são em geral particularmente ativos nas campanhas eleitorais quando se trata de ganhar posições de poder e influência (Bob-Milliar 2019). Uma vez que a grande maioria dos partidos em África tem apenas uma estrutura organizacional fraca e não tem uma identidade ideológica e programática distinta, este foco na conquista de cargos governamentais é uma característica que define muitos partidos. Consequentemente, muitos só funcionam como partidos de governo quando os recursos do Estado mantêm a sua máquina bem oleada. Os partidos da oposição que nunca estiveram no governo e não têm uma representação importante no parlamento suspendem frequentemente o seu ativismo partidário até às próximas eleições. O desenvolvimento de estruturas partidárias a nível das bases, especialmente fora dos centros urbanos, sofre naturalmente com esta prática. Por conseguinte, muitos partidos assemelham-se mais a máquinas eleitorais. Só recentemente têm surgido sinais crescentes de que os membros dos partidos (especialmente os mais jovens) estão gradualmente a assumir um papel mais ativo nos seus partidos e a tentar transformá-los em organizações continuamente ativas com o seu próprio perfil programático.

Este comportamento de rapina tem um grande impacto na reputação dos partidos e prejudica a imagem da democracia. Os inquéritos mostram que mais de dois terços dos cidadãos da África Subsaariana não só consideram a democracia como o melhor sistema de governo em princípio, como também são a favor do pluralismo partidário (Mattes 2019). Isto também inclui a realização de eleições como uma disputa entre vários partidos, a tolerância dos partidos da oposição e das organizações críticas da sociedade civil e o respeito pelos regulamentos da Constituição, incluindo os limites de mandatos. Contudo, a maioria dos africanos também está desiludida com a aparência e o desempenho das suas democracias. Este facto deve-se sobretudo ao comportamento dos partidos políticos e a uma certa «superficialidade» de muitos dirigentes eleitos no que respeita ao cumprimento das regras democráticas, incluindo a perseguição dos partidos da oposição ou das organizações da sociedade civil, a restrição

dos direitos e liberdades e, por último, mas não menos importante, a violação dos princípios de eleições livres e justas.

Embora as eleições estejam atualmente generalizadas em todo o continente, só em raros casos se assiste a uma disputa interpartidária verdadeiramente justa e conforme aos princípios da democracia. As mudanças de poder são ainda raras em muitos países subsarianos. Uma vez conquistado o poder, um partido defende-o normalmente durante vários mandatos eleitorais, mesmo em locais onde a disputa é relativamente aberta, como é o caso da África do Sul. Todavia, apesar de todas as críticas ao comportamento dos partidos e dos líderes políticos, é também importante salientar as condições de enquadramento que tornam a governação, em geral, e a consolidação da democracia, em particular, extremamente difíceis em muitos países. A maioria das economias carece de diversificação, e as condições para um crescimento sustentável são precárias. As sociedades caracterizam-se por uma considerável fragmentação étnica, os sistemas educativos e sociais são fracos, e muitos países sofrem não só de conflitos internos, mas também de frequentes catástrofes naturais e epidemias.

É igualmente de salientar que, com exceção da República da África do Sul e do Lesoto, existem sistemas presidenciais em toda a África Sub-sariana, que, de qualquer modo, tendem a favorecer o personalismo e o presidencialismo em detrimento dos sistemas parlamentares.

Se, porém, se verifica uma certa estabilização do desenvolvimento da democracia, tal deve-se também ao facto de, apesar dos comportamentos acima referidos, os partidos desempenharem um certo número de funções cruciais para a continuidade das democracias: dão legitimidade aos regimes, fornecendo ideologias, liderança ou oportunidades de participação política – ou uma combinação dos três. Recrutam as elites políticas e criam, assim, oportunidades de promoção social. Proporcionam possibilidades para a formação de coligações de interesses políticos poderosos para sustentar o governo (agregação de interesses), desenvolvem programas de governação e também promovem a socialização política e a mobilização das pessoas para atividades de autoajuda. Asseguram a estabilidade política nas sociedades em que a modernização está a mobilizar politicamente uma parte crescente da população. Contribuem para a ligação entre o governo e a sociedade. Por último, mas não menos importante, asseguram a possibilidade da disputa política, ainda que muitas

vezes se trate de uma disputa no seio da elite pelo acesso aos recursos do Estado, já referido. Por conseguinte, não são apenas as organizações da sociedade civil que difundem a ideia de democracia em África e socializam as pessoas para a política. Tal como noutros continentes, os partidos mobilizam muitas pessoas, especialmente a nível local, para a participação política nos conselhos locais ou noutros órgãos de governo autónomo local.

Mesmo que muitos partidos só estejam ativos durante as campanhas eleitorais, pelo menos os grupos maiores mantêm normalmente uma sede nacional do partido e outras sucursais (também com a ajuda de financiamento estatal). É o caso, pelo menos, das regiões do país que lhes são particularmente importantes, como os centros urbanos de certos grupos étnicos. As sedes nacionais e regionais do partido são dotadas de funcionários permanentes que asseguram o funcionamento quotidiano do partido e também planeiam e organizam as campanhas eleitorais. Os membros desempenham da mesma forma um papel importante na própria campanha eleitoral. No entanto, o seu número pode ser elevado em alguns partidos de massas, como o Congresso Nacional Africano da África do Sul, o Novo Partido Patriótico e o Congresso Nacional Democrático do Gana ou o Rassemblement pour le Mali. No entanto, a maioria dos partidos tem uma estrutura hierárquica e não está organizada de forma democrática. Praticamente nenhum partido tem democracia interna. Regra geral, o líder do partido e uma pequena elite partidária decidem sobre os assuntos da organização. Isto aplica-se, nomeadamente, à seleção dos candidatos a cargos e mandatos, que são escolhidos a dedo pelos dirigentes do partido. Por vezes, os ricos homens de negócios também exercem uma grande influência nos partidos, mesmo que não ocupem formalmente um cargo partidário. A sua influência pode ir tão longe que podem desviar o grupo parlamentar de um partido da sua função de controlo em relação ao governo.

O financiamento dos partidos depende geralmente do património pessoal dos líderes partidários ou de subsídios do governo, que são utilizados para campanhas, mas muitas vezes também para financiar o estilo de vida luxuoso do líder do partido. Nestas circunstâncias, o presidente tem uma autoridade incontestada sobre a organização dos comités partidários e sobre todas as decisões políticas importantes. Apesar disso, à medida que

a política democrática se enraíza nos países africanos, há uma consciência crescente de que os partidos precisam de uma base institucional mais alargada. Juntamente com o reforço das organizações da sociedade civil e a abertura dos partidos às associações de mulheres e de jovens, a pressão para a expansão e institucionalização da democracia intrapartidária também está a aumentar.

Contudo, por enquanto, muitos partidos africanos continuam a caracterizar-se por fragilidades organizacionais, democracia intrapartidária limitada, recursos financeiros limitados, programa inadequado, clientelismo e frequentes cisões partidárias e mudanças de representantes proeminentes. O comportamento eleitoral ao longo de linhas étnicas torna ainda mais difícil para eles apelar a grupos populacionais para além dessas fronteiras étnicas. Dado que muitos partidos importantes emergiram de movimentos de libertação, conservam frequentemente algum do seu carácter militar, as suas estruturas centralizadas e processos de tomada de decisão e a sua solidariedade com veteranos militares (por exemplo, o braço armado do ANC na África do Sul). Isto é particularmente verdade nos casos em que assumiram sem problemas o poder no decurso da transição democrática e lideraram um regime autoritário. Esta categoria inclui o Movimento de Resistência Nacional do Uganda (NRM), a Frente Popular Revolucionária Democrática da Etiópia (EPRDF) e a Frente Patriótica Ruandesa (RPF). Não é só nestes países que os partidos da oposição são fracos e são frequentemente constituídos por «elites recicladas». Os partidos da oposição eficazes teriam de demonstrar uma forte coesão organizacional, competitividade, distinção e identificabilidade, bem como determinação no debate político, a fim de representarem uma alternativa eleitoral construtiva ao partido dominante. Porém, tal não é o caso em muitos locais.

Que fatores podem contribuir para a construção de sistemas partidários mais fortes e mais coesos na África Subsariana? Melhorar a qualidade e a transparência das eleições e, acima de tudo, impor uma disputa aberta e igualitária entre os partidos poderia incentivar as elites políticas a investir no desenvolvimento de ferramentas de campanha que ultrapassem as diferenças locais e encorajem os eleitores a manter uma filiação partidária estável (LeBas 2019). Embora a alteração da lei eleitoral para criar partidos mais disciplinados e interétnicos e, assim, reduzir o nível de fragmentação do sistema partidário tenha tido pouco efeito, no Benim isso levou a um

lento declínio da pluralidade partidária e na Nigéria essa engenharia eleitoral levou a um maior apoio interétnico e inter-regional a partidos individuais. A imposição de eleições mais competitivas com resultados eleitorais próximos no Gana e na Serra Leoa levou os partidos destes dois países a reforçar os seus perfis programáticos e a melhorar a sua liderança interna. A existência de fortes estruturas de mobilização interétnica poderá também servir de base a organizações partidárias mais enraizadas socialmente – e potencialmente mais responsáveis do ponto de vista social. Isto corresponde a um tipo de clivagem social que tem sido importante para o desenvolvimento dos partidos em muitos sítios. Em vários países africanos, os sindicatos desempenharam este papel no passado, antes de a liberalização do mercado de trabalho nos anos 90 ter enfraquecido consideravelmente os movimentos laborais. No entanto, em muitos locais existem outras organizações sociais, como cooperativas rurais, associações de habitação e sindicatos profissionais em áreas urbanas, que oferecem algum potencial para ativistas partidários emergentes, mesmo que seja difícil coordenar as ações destas diferentes organizações. Embora as igrejas, como uma das poucas redes sociais, possam coordenar os eleitores através de linhas étnicas e de classe, são geralmente muito relutantes em assumir compromissos políticos partidários. Um melhor equilíbrio de poderes, seria importante em qualquer caso, *checks and balances* efetivos entre o executivo e o legislativo. Quando a legislatura (e, como consequência, os partidos) não depende do executivo nas eleições, pode atuar como um controlo contra o abuso de poder por parte do executivo e a manipulação eleitoral. Em muitas democracias estabelecidas, os partidos de massas surgiram de facções parlamentares originais, e é possível que um processo semelhante se desenvolva em África.

Ásia

Nas últimas quatro décadas, a Ásia também registou um processo de democratização e o número de países com um sistema democrático aumentou significativamente. Para além das «velhas» democracias da Índia e do Japão, esta forma de governo está agora consolidada nas democracias ainda «jovens» da Coreia do Sul e de Taiwan, da Indonésia e da Mongólia, servindo a Coreia do Sul e Taiwan, em particular, como exemplos de como a democracia e o desenvolvimento económico podem andar de

mãos dadas. Contudo, as esperanças e expectativas de uma consolidação da democracia também foram repetidamente frustradas nas últimas duas décadas, e observa-se atualmente uma erosão dos processos democráticos em vários países do continente, que afetou mesmo uma «velha» democracia como a Índia (IDEA 2019, 167). As tentativas de exercer influência política sobre o poder judicial, a limitação do espaço de ação das organizações da sociedade civil e, não menos importante, a perseguição de minorias religiosas alimentam comentários críticos sobre o estado da «maior democracia» tal qual a Índia gosta de se apresentar."

Em vários países asiáticos, existem os chamados «regimes híbridos», que seguem as regras democráticas formais de várias maneiras, mas nos quais certos pré-requisitos para a democracia estão apenas fracamente desenvolvidos e as liberdades políticas são suprimidas. Não se realizam eleições livres e justas e os controlos e equilíbrios não funcionam ou, na melhor das hipóteses, funcionam apenas de forma limitada. Países como Malásia, Myanmar, Nepal, Paquistão, Bangladesh, Singapura, Sri Lanka e Filipinas pertencem a este grupo. Noutros países, como Camboja, Tailândia e Estados da Ásia Central do Afeganistão, Cazaquistão, Quirguizistão, Tajiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão, os processos de democratização não prosseguiram. Atualmente, são os regimes autoritários que governam. Na República Popular da China, no Vietname, no Laos e na Coreia do Norte, nunca foi feita qualquer tentativa de introduzir uma democracia representativa. Com exceção de Singapura, a política em praticamente toda a Ásia – tanto nos países democráticos como nos não democráticos – caracteriza-se pela corrupção endémica e pela política do dinheiro, o que significa que as decisões políticas são frequentemente tomadas «por encomenda» e pagas por indivíduos ou empresas. Além disso, na Ásia, não foi apenas o nacionalismo que ganhou importância nas democracias tradicionais, como a Índia e o Japão, mas também a religião, enquanto fator político, que voltou a exercer uma influência considerável nos processos políticos. Isto aplica-se não só ao Islão na Indonésia e na Malásia, mas também ao Budismo em Myanmar e no Sri Lanka.

Neste contexto, os partidos políticos só desempenharam até agora um papel importante como promotores da democracia num número reduzido de países. Com algumas exceções importantes, são mais um brinquedo do comportamento político dominante do que um ator formativo. Os

sistemas partidários do continente são tão diversos como os seus sistemas políticos. Porém, apesar das diferenças individuais, muitos sistemas partidários na Ásia, especialmente nas democracias liberais, têm-se caracterizado por uma fragmentação crescente ao longo das últimas décadas, sendo provável que este processo se intensifique ainda mais (Lye & Hofmeister 2011). Isto pode ser observado na Índia, por exemplo, onde o Partido do Congresso Nacional, anteriormente dominante, está a ter dificuldades em defender o seu papel como a força de oposição mais importante contra muitos partidos mais pequenos, tanto a nível nacional como regional. Com a sua ideologia de nacionalismo hindu, o BJP do primeiro-ministro Narendra Modi, dominante há vários anos, combina dois elementos que servem para justificar uma prática governamental cada vez mais autoritária e contribuem para o desenvolvimento problemático da democracia indiana.

A revolta contra o domínio colonial foi um motivo para as primeiras formações partidárias em muitos países asiáticos. Em contrapartida, a representação de certas classes sociais só desempenhou um papel em casos isolados, embora os partidos comunistas fundados em muitos locais a partir da década de 1920 representassem uma agenda social. Todavia, durante muito tempo, não existiu em lado nenhum uma classe operária organizada que pudesse servir de caixa de ressonância a esses partidos. Notavelmente, o Partido de Ação Popular (PAP) de Singapura foi um dos poucos partidos do continente que, na sua fase de fundação, a partir de 1954, defendeu uma agenda social clara, a par do anticolonialismo, e fez campanha a favor dos sindicatos e dos direitos dos trabalhadores (Tan 2011). Isto deveu-se sobretudo à experiência do seu cofundador Lee Kuan Yew, que tinha conhecido o Partido Trabalhista durante os seus estudos em Inglaterra e que, após o seu regresso a Singapura, se tornou um defensor dos sindicalistas e dos estudantes perseguidos. Apesar disso, o PAP perdeu desde então o seu carácter de «partido trabalhista», no âmbito das suas décadas de domínio como «partido do Estado». Muitas das liberdades políticas originais que vigoravam aquando das primeiras eleições livres em 1959, que o PAP venceu, foram também vítimas do regime autoritário que se desenvolveu após a independência da República em 1965.

As Filipinas, que foram um dos primeiros países da «terceira vaga de democratização» na Ásia após o derrube do ditador Ferdinand Marcos

pela «Revolução do Poder Popular» em 1986 e que adotaram uma constituição democrática em 1987, são hoje a democracia mais antiga do Sudeste Asiático. No entanto, desde a eleição do presidente Rodrigo Duterte, em 2016, o mais tardar, a ordem política do país tem vindo a sofrer uma erosão devido a violações sistemáticas dos direitos humanos por parte das forças da ordem numa «guerra» contra os traficantes de droga, à restrição da liberdade de imprensa e à influência do Estado no poder judicial. Esta situação é consequência da insuficiente institucionalização dos partidos políticos e da ausência de um sistema partidário estável (Martinez Kuhonta 2016, 61s.; Gonzalez 2011). Os partidos do país não têm qualquer ligação a uma classe ou movimento social e não procuram representar um grupo social específico – com exceção dos que representam os interesses da classe alta tradicional. A maioria dos partidos caracteriza-se pelo personalismo e pelo clientelismo e centra-se exclusivamente nas eleições, a fim de permitir o acesso dos políticos individuais aos privilégios estatais. Os partidos são essencialmente formados e organizados para apoiar um candidato presidencial. Os laços dos políticos com o «seu» partido são muito superficiais. Depois de cada ato eleitoral, há muitas mudanças a favor do partido ou do grupo parlamentar do presidente vencedor. Não é dada qualquer atenção à construção de uma organização partidária duradoura e estável. Os partidos permanecem fracos. Nestas circunstâncias, não é possível vincular um grupo maior de eleitores a um determinado partido.

Na Tailândia, também não foram criados partidos com uma estrutura organizativa coerente e estável durante as várias fases em que o país teve um governo democrático. Este facto não se deve apenas às repetidas intervenções militares e golpes de Estado contra governos democraticamente eleitos. Em regra, os partidos do país eram organizações ao serviço de personalidades que não estavam comprometidas com qualquer ideologia. Precisamente pelo facto de o país nunca ter sido colonizado, não existia um terreno fértil para um partido anticolonialista. Os grupos marxistas e comunistas foram perseguidos. Outras ideologias não foram adotadas por partidos. Durante muito tempo, também não houve ligações a uma classe social específica. A essência dos partidos consistia no objetivo dos seus dirigentes de conquistarem cargos públicos para enriquecimento pessoal. Isto também se reflete no facto de a maioria dos partidos na Tailândia serem liderados por homens de negócios ou antigos generais que se

tornaram homens de negócios. O partido Thai Rak Thai, do magnata das telecomunicações Thaksin Shinawatra, era também deste tipo. Thaksin foi primeiro-ministro de 2001 até ao golpe de Estado de 2006. Durante o seu mandato, ganhou grande popularidade, especialmente entre a população rural, com um programa de alargamento do acesso aos cuidados de saúde, uma moratória da dívida para os agricultores e microempréstimos para promover as pequenas e médias empresas em zonas estruturalmente débeis. Tal população rural apoiou Thaksin nos seus conflitos com as classes média e alta urbanas e proporcionou-lhe e ao seu partido (ou, após a sua proibição, a um partido sucessor) vitórias eleitorais significativas nas eleições de 2005 e 2011. Assim, pela primeira vez, houve uma espécie de ligação entre uma classe social e um partido político – e as classes média e alta urbanas, que se insurgiram contra Thaksin, também inventaram o seu próprio movimento político. Contudo, é difícil falar de uma formação partidária segundo linhas de classe social, porque o conflito se centrou principalmente na personalidade de Thaksin. Este tipo de formação partidária está obsoleto, o mais tardar, desde o golpe de 2014. As eleições de 2019 serviram apenas para legitimar o regime autoritário.

Na Coreia do Sul, desde a democratização em 1987, desenvolveu-se um sistema partidário relativamente estável, embora se formem constantemente novos partidos e muitos partidos concorram às eleições; nada menos que 50 partidos foram registados para as eleições parlamentares de abril de 2020. O sistema partidário caracteriza-se essencialmente pela formação de campos de acordo com diferenças ideológicas e programáticas. Um campo conservador e um campo liberal dominam a disputa política. Os partidos sociais-democratas e de esquerda têm uma importância secundária. Nas últimas décadas, os partidos conservadores e liberais substituíram-se repetidamente na liderança do Estado e do Governo. Devido a vários escândalos de corrupção, que prejudicaram a sua reputação, e também devido a conflitos internos, mudaram várias vezes de nome e reorganizaram-se. Porém, isso pouco alterou a orientação fundamental dos partidos «renovados». A posição dominante dos dois campos é favorecida pelo sistema eleitoral, que foi alterado várias vezes, mas que não perdeu o seu carácter fundamental (maioritário). No total, 253 dos 300 deputados são eleitos em círculos uninominais, segundo o «sistema de maioria simples» (*first-past-the-post*); os restantes 47 lugares são distribuídos pelos

partidos de acordo com a sua quota-parte de votos. Os dois campos mencionados representam a maior parte dos mandatos diretos. Aos dois partidos dominantes juntam-se vários partidos regionais mais pequenos que conquistam círculos eleitorais individuais. Os dois grandes campos são também favorecidos pelo financiamento estatal dos partidos, que foi concebido por eles de forma que eles próprios obtenham a maior vantagem e possam assim impedir o aparecimento de partidos alternativos. Apesar de esta situação condicionar a disputa partidária, a democracia na Coreia do Sul consolidou-se desde 1987 e o país é atualmente uma das democracias mais estáveis da Ásia. Existe uma disputa partidária aberta com eleições regulares, livres e justas. A fidelidade dos eleitores aos partidos dos vários campos é estável. Os partidos gozam de um elevado grau de legitimidade para ocupar os cargos estatais mais importantes e exercer o poder. Alcançaram também um grau de solidez organizacional que garante a sua existência contínua, apesar dos repetidos restabelecimentos, e que também os impede de se tornarem dependentes de líderes personalistas (Lim 2011, 236).

Desde a democratização em 1988, surgiu em Taiwan um sistema bi-partidário estável, sendo a atitude em relação à independência da RPC a característica distintiva mais importante (Shyu 2011). Em contraste, as anteriores clivagens sociais e culturais entre os imigrantes («continentais») e os «taiwaneses originais» ou os apoiantes da democracia e os apoiantes «férreos» do partido nacionalista KMT, que liderou um regime autoritário até 1988, são de menor importância. O debate sobre questões políticas passa para segundo plano em relação a esta controvérsia política fundamental. Só a emergência de casos de corrupção, que afetam de igual modo os dois partidos dominantes, o Kuomintang (KMT) e o Partido Democrático Progressista (DPP), alimentou o debate em torno da questão nacional. Embora existam muitos mais partidos, o sistema de votação por maioria de facto «congelou» o sistema bipartidário. Este facto não impediu a consolidação da democracia taiwanesa.

A Indonésia é atualmente o melhor exemplo no Sudeste Asiático de um processo de transição bem-sucedido de um regime autoritário de longa data para uma democracia consolidada. Em abril de 2020, realizaram-se as quintas eleições legislativas e a quarta eleição presidencial direta desde a mudança de regime em 1998. Todas as eleições decorreram em condições

livres e justas, tendo os seus resultados e as consequentes mudanças de poder sido aceites pela população. A prática da compra de votos continua a ser praticada em todo o país por todos os partidos e candidatos e é uma das razões para os elevados custos das campanhas eleitorais. Todavia, há indícios de que um grande número de eleitores não faz depender o seu comportamento eleitoral dos pagamentos efetuados pelos partidos. A primeira eleição do presidente Jokowi em 2014, que foi reeleito em 2019, também foi vista como uma confirmação do funcionamento da descentralização política. Jokowi era mais um *outsider* político que começou por se destacar como presidente da câmara de uma cidade provincial e depois como governador da capital Jacarta. Quando foi eleito em 2014, apresentou um programa que se centrava na melhoria dos cuidados de saúde e da educação, em mais reformas económicas e no respeito pelos direitos humanos. O sistema partidário do país é estável e o número de partidos no parlamento é limitado a nove. Apesar disso, existem muitos casos de corrupção, nomeadamente entre os deputados, e a estabilidade do sistema partidário é também uma consequência da grande influência dos cartéis partidários. Apesar dos progressos registados na consolidação da democracia, antes das eleições de abril de 2019, o presidente Jokowi foi acusado de uma alegada «viragem autoritária» e de um «recuo da democracia» (Bland 2020). Este julgamento baseia-se numa restrição crescente da possibilidade de criticar o governo através de leis autoritárias, numa determinação decrescente na luta contra a corrupção e, por último, mas não menos importante, na promoção de políticas de identidade islâmicas conservadoras e no reforço do papel dos militares no governo. Esta situação acarreta riscos para as liberdades e os procedimentos democráticos alcançados até à data.

América Latina

A América Latina é, a par dos Estados Unidos e da Europa, o continente com a mais longa experiência de processos democráticos, que remonta à independência dos países sul-americanos na primeira metade do século XIX. Desde essa altura, existem partidos que foram regularmente vítimas de inúmeros golpes militares e governos autoritários, mas que também foram repetidamente protagonistas de governos civis e democráticos. Durante a democratização, nos anos 80, foram os atores políticos centrais, embora com diferenças claras em termos de ancoragem institucional em

cada Estado (Mainwaring & Scully 1995). Os processos de transição democrática ocorreram em quase toda a América Latina sob a forma e em resultado de eleições, cuja força motriz central foram os partidos. Foram eles próprios que promoveram leis eleitorais e partidárias que garantiram a continuação do seu papel de protagonistas no processo político. As novas democracias da América Latina tornaram-se assim «Estados partidários» (Zovatto 2018, 291s.), apesar de existirem sistemas presidenciais em todos os países. Isso influenciou o desenvolvimento e a consolidação organizacional dos partidos, porque os fatores personalistas dominam frequentemente a estrutura partidária nos sistemas presidenciais.

No entanto, os sistemas partidários de muitos países latino-americanos mantiveram-se relativamente estáveis desde o início da democratização na década de 1980 e durante os trinta anos seguintes, aproximadamente, na medida em que a maioria dos partidos que dominaram a fase de democratização continuam a desempenhar um papel importante na disputa política no México, na Argentina, no Brasil, no Uruguai, no Paraguai e no Chile, bem como nas Honduras, na República Dominicana, em El Salvador, na Costa Rica e no Panamá. Nalguns destes países, forneceram repetidamente o presidente ou estiveram ou estão envolvidos em governos (Freidenberg 2016). Contudo, nem todos os partidos e sistemas partidários sobreviveram incólumes às várias crises das últimas décadas e às consequências das mudanças sociais e tecnológicas. Mesmo países como o Brasil e o Chile, que eram considerados estáveis até há poucos anos, estão agora a passar por crises políticas que também estão a deixar marcas claras nos sistemas partidários.

Os sistemas partidários dos Estados andinos da Venezuela, do Equador, da Bolívia e do Peru foram os que sofreram as mudanças mais radicais. Os partidos que dominaram durante décadas, como a Acción Democrática (AD) e o Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) na Venezuela, a Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) no Peru e o Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) na Bolívia, caíram na insignificância em poucos anos e foram substituídos por *outsiders* políticos ou recém-chegados. Este facto não é apenas o resultado de uma profunda crise de representação, mas é também a expressão de uma crise de legitimidade dos sistemas políticos que ultrapassa os sistemas partidários. Os eleitores destes países não se afastaram apenas dos partidos

individualmente, mas também da forma como a política era conduzida e como a relação entre o Estado e a sociedade era organizada.

A Venezuela é, sem dúvida, o caso mais espetacular neste contexto, não só porque o sistema partidário foi extraordinariamente estável durante muito tempo, mas também porque o país foi considerado uma espécie de modelo para a consolidação da democracia na América Latina desde o início dos anos 60 – sobretudo devido ao seu sistema partidário. A Venezuela foi um dos poucos países da América Latina que não teve um governo militar depois de 1964. Porém, no final da década de 1990, os cidadãos deixaram de se sentir representados pelos partidos tradicionais e votaram numa alternativa na pessoa de Hugo Chávez, que prometia um «socialismo bolivariano» do século *xxi*. O seu sucesso eleitoral foi associado a uma nova forma de polarização que não tinha existido nas décadas de domínio da Acción Democrática e do COPEI. Embora ambos os partidos se tenham distinguido por diferenças políticas e ideológicas (moderadas), partilhavam um consenso alargado sobre os padrões básicos da política e alternaram a liderança do Estado e do governo em várias ocasiões. Este consenso foi quebrado por uma nova polarização entre o governo e a oposição. O chavismo – como é quase inevitável nos regimes populistas – conduziu ao autoritarismo, do qual os outros partidos não conseguem sair.

No Peru e na Bolívia, os partidos de massas APRA e MNR, que dominaram durante décadas, desempenham atualmente apenas um papel político marginal. É pouco provável que voltem a desempenhar um papel relevante nos seus sistemas partidários num futuro próximo. Em ambos os países, novos grupos assumiram as rédeas do governo. Todavia, no Peru, para além do «fujimorismo», que reúne os apoiantes do antigo presidente Alberto Fujimori (1990-2000), nenhum outro partido conseguiu estabelecer-se de forma permanente. Os partidos são essencialmente máquinas de campanha eleitoral que se reinventam após cada eleição, mas não estabelecem uma estrutura permanente. Por isso, o país já foi rotulado como uma «democracia sem partidos» (Levitsky & Cameron 2003). Na Bolívia, pelo contrário, o partido indígena Movimiento al Socialismo (MAS) assumiu uma posição dominante após a vitória eleitoral de Evo Morales em 2006, que voltou a perder por enquanto depois de ter sido forçado a abandonar o cargo pelos militares em novembro de 2019. Nas eleições de outubro de 2020, o seu candidato presidencial, Luis Arce, obteve uma vitória brilhante

e o MAS conquistou a maioria absoluta dos lugares em ambas as câmaras do parlamento. No Equador, o antigo sistema partidário também se desmoronou completamente. Durante a presidência de Rafael Correa (2007-2017), surgiu um novo sistema partidário cuja estrutura e dinâmica competitiva se caracterizam sobretudo pelo facto de a anterior fragmentação com uma multiplicidade de partidos ter sido substituída por um sistema com um partido dominante, a Alianza PAIS, que parece defender a sua posição mesmo após a substituição do presidente Correa. A decisão de abolir a «no-reelección» (não reeleição) dos deputados pode dar ao processo político uma continuidade e estabilidade adicionais. Até à data, esta proibição de reeleição imediata levou a que, em cada legislatura, o Parlamento fosse composto por um grande número de deputados inexperientes, que não estavam familiarizados com os procedimentos e a história de determinadas questões e que, por conseguinte, tomavam decisões erráticas e aprovavam leis inadequadas para a resolução dos problemas em causa. Estas práticas contribuíram para a perda de representatividade dos partidos e para a crise de confiança no sistema político.

Num segundo grupo de países, que inclui os Estados centro-americanos das Honduras, de El Salvador, da Nicarágua, do Panamá e da República Dominicana, bem como Brasil e Chile, as mudanças nos sistemas partidários não foram tão dramáticas como nos Estados andinos, mas afetaram sobretudo o número de partidos relevantes. Na maioria dos casos, este número aumentou, ou seja, há mais partidos representados no parlamento, e outros partidos, anteriormente dominantes, perderam importância ou foram total ou largamente substituídos por novos partidos – sendo que as novas fundações foram frequentemente iniciadas por líderes dos partidos extintos. Em muitos casos, porém, o carácter da disputa política, o pluralismo político e partidário, a relação entre os partidos e a tendência dos resultados eleitorais não se alteraram fundamentalmente em consequência desta dinâmica dos sistemas partidários. De um modo geral, a elite política manteve-se a mesma e entre si, mesmo que os seus partidos estejam constantemente a concorrer com novos nomes. A Guatemala também se insere nesta categoria, embora o sistema partidário seja tão frágil e a volatilidade do eleitorado tão elevada que é difícil falar de um sistema partidário estável. No entanto, as eleições não provocam quaisquer mudanças decisivas e as elites dominantes mantêm-se no poder.

O Brasil, até às eleições de 2014, era um exemplo típico de um tipo de sistema partidário em que a dinâmica da disputa política tinha tendência a assumir a forma de uma mudança de rótulo que pouco alterava a substância do processo político. Até às eleições desse ano, o sistema partidário tradicionalmente fragmentado mostrava apenas uma ligeira tendência para uma maior divisão. O número de partidos representados nas duas câmaras do Congresso aumentou apenas lentamente, desde a década de 1990, para cerca de 15 partidos no Senado e, durante a década de 2000, para 20 na Câmara dos Deputados. A maior parte dos assentos, cerca de metade em cada caso, foi sempre detida pelos mesmos quatro partidos: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido dos Trabalhadores (PT) e Democratas (DEM) (até 2007 Partido Liberal, PL). Além disso, mesmo durante o governo do presidente de esquerda Lula da Silva (2003-2011), os traços característicos dos processos políticos não mudaram. Como o seu Partido dos Trabalhadores nunca teve uma maioria no fragmentado parlamento, Lula teve de se entender com outras forças políticas da forma habitual. Isto significava que uma maioria tinha de ser cuidadosamente organizada no parlamento para cada proposta legislativa, o que só podia ser (e ainda é) conseguido fazendo concessões aos deputados e aos seus círculos eleitorais. Nos primeiros anos do governo de Lula da Silva, o sistema foi «simplificado» e acelerado através do recebimento de uma espécie de subsídio mensal suplementar a muitos deputados pelo seu apoio às propostas do governo. A exposição destes pagamentos – que eram obviamente ilegais e financiados através da utilização indevida de fundos públicos, chamados no Brasil pela oposição de «mensalão» – quase custou a presidência a Lula da Silva. Apesar disso, foi a crise económica a partir de 2014 e a descoberta de numerosos escândalos de corrupção, mais ou menos na mesma altura, que impuseram limites rígidos ao sistema de clientelismo de troca de concessões a deputados e senadores. O resultado foi um abalo no sistema político e partidário. Nas eleições de 2014, o número de partidos representados no parlamento aumentou para 28 e as quatro formações anteriormente dominantes receberam, em conjunto, apenas dois quintos dos votos; a mudança ainda não era perceptível no Senado, porque aí ocorre apenas uma renovação parcial. Esta fragmentação do parlamento também tornou difícil para a

presidente Dilma Rousseff negociar maiorias políticas para o seu governo da forma anterior, o que contribuiu significativamente para a sua demissão em 2016. A indignação de muitos brasileiros com os escândalos de corrupção em que todos os principais partidos estavam envolvidos levou à eleição do político populista Jair Bolsonaro como novo presidente em 2018, tornando o seu Partido Social Liberal (PSL), anteriormente completamente insignificante, o segundo partido mais importante do país, com 12% dos votos e 52 assentos na Câmara dos Deputados. Os outros três partidos anteriormente grandes ganharam, cada um, cerca de seis por cento dos assentos, assim como cinco outros partidos, alguns dos quais existiam há relativamente pouco tempo. Desde as eleições de 2018, a capacidade de governação do país tem sido desafiada por dois fatores: por um lado, a maior fragmentação do parlamento e do sistema partidário, o que torna muito mais difícil chegar a acordo sobre a legislação proposta. Por outro lado, Bolsonaro – à semelhança de Rodrigo Duterte, nas Filipinas, ou de Donald Trump, nos EUA – apresenta-se como um «político antissistema», à maneira típica dos populistas, apesar de ter feito parte do *establishment* durante décadas como deputado. Ele próprio e os seus apoiantes simpatizam abertamente com uma ditadura militar. Embora seja improvável que o país recaia no autoritarismo ou no semiautoritarismo, devido à falta de uma maioria clara no parlamento, à independência do poder judicial, ao federalismo com amplos poderes dos estados federais e à independência dos meios de comunicação social, os desenvolvimentos no Brasil são um bom exemplo de como sistemas partidários aparentemente estáveis são abalados nas suas fundações quando os partidos não conseguem cumprir as suas funções de representação dos interesses sociais. Os cidadãos compreendem cada vez menos o facto de a corrupção e o clientelismo serem elementos inerentes à política. A sua paciência para com os «velhos partidos» é limitada, o que abre novas oportunidades para os populistas.

O Chile, que durante muito tempo foi considerado um exemplo de consolidação da democracia na América Latina, mostra também a rapidez com que os sistemas políticos podem entrar em crise. Após a democratização, os regulamentos institucionais obrigaram os partidos a procurar o entendimento e o consenso para além das fronteiras dos campos políticos aquando da tomada de decisões e leis importantes. Como isso nem

sempre foi possível, não só paralisou muitos projetos de reforma, como também contribuiu para que a elite política se mantivesse praticamente igual e entre si. Foi só com os protestos em massa de 2019 que grandes sectores da população expressaram uma insatisfação com a classe política que nenhum partido tinha previsto. Políticos e partidos populistas apareceram imediatamente em cena, procurando capitalizar a insatisfação de muitos cidadãos. Os protestos foram apaziguados com um processo apressado de alteração da Constituição. No entanto, resta saber se isso resolverá o problema de representação expresso pelos protestos. A necessária renovação dos partidos, para que cumpram melhor as suas funções democráticas, não pode ser conseguida apenas através da alteração da Constituição.

Um terceiro grupo de países da América Latina registou não só mudanças graduais nos sistemas partidários, através de alguns partidos novos ou renomeados, mas também mudanças substanciais na disputa política, sem, contudo, pôr em causa os padrões fundamentais do sistema democrático. Na Costa Rica e no Uruguai, os sistemas tradicionais de dois partidos alteraram-se com a criação de uma terceira força. Na Argentina, por outro lado, o sistema bipartidário tradicional voltou a reforçar-se na sequência das últimas eleições. Na Colômbia, este sistema foi provavelmente afetado de forma permanente, o que alterou os padrões de disputa política. Após as eleições de 2018, 16 partidos estão representados na Câmara dos Deputados e 13 partidos no Senado, sendo que os dois partidos mais fortes em ambas as câmaras detêm, em conjunto, muito menos de metade dos lugares – um desafio para a capacidade de governação, para a representatividade dos partidos e do parlamento e, por conseguinte, para a democracia colombiana.

A fragmentação dos sistemas partidários na América Latina significa que os presidentes e os governos de um grande número de países não dispõem de uma maioria parlamentar. Embora o «presidencialismo de coligação» tenha servido de alternativa aos antigos governos maioritários durante vários períodos eleitorais, vários países caracterizam-se atualmente por uma paralisia periódica da atividade legislativa e por conflitos contínuos entre os poderes executivo e legislativo. O consenso político é dificultado pela procura pessoal do poder e pela expectativa de uma parte da economia paralela. Para piorar a situação, alguns partidos e os seus líderes

(re)descobriram o populismo como estilo político e como método para ganhar e manter o poder. Tendo em conta a pobreza persistente de uma parte significativa da população juntamente com graves disparidades sociais e de rendimentos em muitos países, esses partidos populistas constituem um sério desafio à continuidade das democracias.

Embora a maioria dos países disponha, em alguns casos, de legislação eleitoral detalhada, que também regula as despesas das campanhas eleitorais, os partidos recebam donativos consideráveis em muitos locais e os deputados sejam geralmente bem pagos em relação à população média, a corrupção e a má gestão podem ser encontradas em quase todo o lado. Uma das principais razões para este facto é o elevado custo das campanhas eleitorais. Os sistemas eleitorais personalizados requerem investimentos elevados por parte dos candidatos e dos partidos, que normalmente não podem ser refinanciados através de receitas legais. Esta é uma das razões para as queixas contra os partidos. Outra causa é a sua falta de transparência e de proximidade com os cidadãos, que também está relacionada com os processos de decisão internos dos partidos. Mesmo os membros e apoiantes dos partidos queixam-se do autoritarismo dos líderes partidários, da participação limitada dos membros nas decisões internas, da falta de disciplina partidária por parte dos deputados e da falta de transparência na divulgação das finanças dos partidos. Atualmente, muitos partidos introduziram eleições internas para a seleção de candidatos, nomeadamente devido a requisitos legais correspondentes, que se realizam por vezes em conferências de delegados, mas também sob a forma de eleições primárias de todos os membros. Na Argentina, todos os eleitores elegíveis podem mesmo participar nas decisões relativas à seleção dos candidatos de um partido, depois de se inscreverem nas listas relevantes. Estes procedimentos contribuíram para quebrar as estruturas tradicionalmente oligárquicas dos partidos e para reduzir a centralização dos aparelhos partidários. Apesar disso, ao mesmo tempo, este facto esteve também associado a uma perda de coesão e harmonia internas dos partidos. Os conflitos em torno das candidaturas tornaram-se mais intensos e acabam frequentemente em demissões, cisões e novas formações partidárias. A tentativa de alargar a democracia interna dos partidos contribuiu assim para a fragmentação do sistema partidário, pelo menos em alguns países.

Dadas as fraquezas dos partidos, não é de surpreender que gozem de má reputação em todos os países do seu continente. Para além dos défices acima mencionados, isto é também uma consequência da interação frequentemente tensa dos partidos com os meios de comunicação social e da sua relação distante com a sociedade civil (Zovatto 2018, 99). Acima de tudo, porém, a baixa reputação dos partidos pode ser explicada pelo facto de uma grande parte dos cidadãos não se sentir representada por eles – mesmo que votem neles no dia das eleições devido à falta de alternativas. Não obstante, a elevada volatilidade do comportamento de voto revela um padrão básico de insatisfação. Os partidos só podem contrariar esta situação se intensificarem os seus esforços para construir uma organização partidária forte, utilizando todos os meios de transparência e de participação dos membros.

Centro-Leste e Sudeste da Europa

Nos países do Leste, especificamente do Centro-Leste e Sudeste da Europa, os partidos não desempenharam um papel significativo na transição dos antigos Estados comunistas para a democracia (Enyedi 2006; Kitschelt 2001). Embora tenham sido catalisadores decisivos da mudança política na Ásia, África, América Latina e também nos processos de transformação na Europa do Sul em meados da década de 1970, não havia partidos nos antigos países comunistas que pudessem ter assumido esse papel. A transformação ocorreu devido a uma implosão dos sistemas políticos face às crescentes dificuldades económicas. Enquanto potência hegemónica regional, a União Soviética perdeu o controlo sobre os seus Estados vassalos, abrindo espaço para protestos civis e movimentos a favor de reformas democráticas. Todavia, esta situação não esteve inicialmente associada à fundação de partidos políticos. Os movimentos mais conhecidos que impulsionaram a transformação do regime e se estenderam a outros países foram o sindicato Solidariedade (*Solidarność*) na Polónia e o Fórum Cívico (*Občanské fórum*) fundado por Václav Havel na então Checoslováquia. Os novos partidos e sistemas partidários, até essa altura caracterizados por partidos comunistas e socialistas e alguns partidos de bloco, só surgiram no âmbito da mudança de sistema e na perspetiva das primeiras eleições democráticas.

Os sistemas partidários que emergiram dos processos de transformação eram fragmentados e altamente polarizados, sendo que o contraste com os antigos partidos comunistas, que continuavam a viver sob um novo nome, marcava uma linha decisiva de conflito e distinção. Uma vez que os Estados e os partidos da Europa Ocidental exerceram uma grande influência na organização e no desenrolar da transição nos países pós-comunistas, surgiram em muitos locais novos partidos baseados nas famílias partidárias da Europa Ocidental. Além disso, surgiram outros partidos sem qualquer ligação especial ao Ocidente. Entre estes contam-se, por exemplo, formações nacionalistas e populistas, que, no entanto, tendem a coordenar-se com agrupamentos da Europa Ocidental de orientação semelhante, mesmo que os seus representantes no Parlamento Europeu formem um grupo parlamentar conjunto.

Os novos partidos nos países em transição lideraram os governos após as primeiras eleições livres de 1990 – e mostraram, assim, que eram capazes de cumprir as funções partidárias descritas como de «output» e «processuais». Porém, enfrentaram dois desafios difíceis: em primeiro lugar, tiveram de transformar o sistema, ou seja, mudar o sistema político com a ajuda de uma nova ordem constitucional e reorganizar a ordem económica e social, sem estarem preparados para esta tarefa, tendo em conta a total concentração de poder dos regimes comunistas. Apenas alguns dos novos líderes partidários tinham experiência em cargos governamentais. Em segundo lugar, as sociedades dos países de transição oriental estavam também muito fragmentadas. Não existia uma sociedade civil organizada, o que significava que os partidos não conseguiam estabelecer quaisquer laços especiais com grupos sociais organizados específicos. Além disso, a maioria dos cidadãos destes países era cética em relação aos partidos e havia pouca vontade de aderir a um deles. Este facto dificultou não só o estabelecimento de uma base social alargada, mas também a construção de uma organização forte. O reduzido número de membros e de apoiantes leais também significava que as preferências e posições políticas claras não podiam ser articuladas e agregadas, e não eram honradas pelos eleitores. A função representativa dos partidos é, desta forma, consideravelmente limitada. Nas eleições, isto significa que a participação é frequentemente baixa, enquanto a volatilidade do comportamento de voto é elevada. Contudo, não só os eleitores mas também muitos políticos mostram pouca

lealdade aos seus partidos, o que se reflete em frequentes mudanças de partido e na formação de novos partidos.

A fraqueza dos partidos conduziu a um reforço do poder das personalidades individuais. Alguns, como os irmãos Kaczyński na Polónia, Václav Klaus na Chéquia, Vladimír Mečiar na Eslováquia e Victor Orbán na Hungria, conseguiram dar aos seus partidos uma certa identidade programática, que pode ser caracterizada como uma espécie de nacionalismo populista e que contribuiu para que os seus partidos desempenhassem um papel politicamente dominante, pelo menos durante um certo período de tempo, e continuassem a fazê-lo na Hungria e na Polónia. Na Chéquia e na Eslováquia, os partidos de Klaus e Mečiar perderam importância depois de terem deixado a política. Na Polónia e na Hungria, resta saber se e como os atuais partidos do governo continuarão a existir sem os seus líderes dominantes.

Nos dois maiores países do Leste Europeu, a Rússia e a Ucrânia, os partidos têm estado significativamente menos institucionalizados desde a transformação do regime do que no Centro-Leste e do Sudeste Europeu. Aqui, os indivíduos sempre desempenharam um papel mais importante do que os partidos, nomeadamente devido aos sistemas presidenciais, e os políticos independentes dos partidos têm grande influência. Na Rússia, onde as liberdades civis têm sido cada vez mais restringidas desde a eleição de Vladimir Putin em 2000, os partidos nunca tiveram uma grande influência na composição do governo desde o fim da União Soviética. Os atores mais importantes são o aparelho militar e de segurança, os grupos de interesse económico, os governadores regionais e o executivo. Também na Ucrânia, os chamados oligarcas, enquanto grupo de interesses económicos, exerceram durante muito tempo uma influência considerável na formulação de objetivos e decisões políticas.

No Centro-Leste Europeu, por outro lado, a agenda política é largamente determinada pelos partidos políticos. As suas decisões baseiam-se nas preferências políticas dos respetivos governos (partidos). Na Polónia, Chéquia, Eslováquia e Hungria, a disputa partidária é fortemente caracterizada por programas políticos, comparáveis aos dos países da Europa Ocidental, embora, em alguns casos, com um enfoque diferente. Isto é atribuído a vários fatores, incluindo o nível mais elevado de desenvolvimento sociocultural nestes países, uma classe média urbana um pouco

maior – que já existia antes do regime comunista – e o carácter do processo de transição, que se caracterizou em grande medida por negociações entre o antigo regime comunista e um movimento democrático de cidadãos (ou, na Polónia, o sindicato Solidariedade) (Kitschelt 2001, 306s.). Em contrapartida, em sociedades que – como a Bulgária e a Roménia – tinham uma estrutura mais agrária, não possuíam movimento operário e apenas uma magra classe média urbana, não existia uma forte oposição aos antigos regimes. Em ambos os países, as velhas elites comunistas conseguiram manter o seu poder durante anos e desempenhar um papel decisivo na determinação da forma de transformação do regime. Este facto criou claramente problemas para a renovação e estabilização do sistema partidário.

Apesar da elevada volatilidade eleitoral acima referida e das flutuações por vezes grandes nos resultados de cada partido, os sistemas partidários do Centro-Leste e do Sudeste Europeu são hoje relativamente estáveis. Isto deve-se ao facto de os partidos terem sido capazes de desenvolver um perfil programático apesar da sua fraqueza organizativa e de os eleitores poderem, por conseguinte, distinguir claramente entre eles, de modo que a disputa é relativamente bem estruturada. Na Polónia, Hungria, Bulgária e Roménia, por exemplo, o anticomunismo ainda desempenha um papel importante na formação da identidade dos partidos conservadores e nacionais. Como resultado, há pouca necessidade de novos partidos. Além disso, os partidos estabelecidos em muitos locais beneficiam de um financiamento estatal relativamente generoso, o que lhes permite empregar pessoal a tempo inteiro e manter uma vasta infraestrutura de grupos locais e regionais, mesmo com um número reduzido de membros. Os recém-chegados têm dificuldade em ter sucesso contra estas estruturas estabelecidas. Mas mesmo os partidos estabelecidos não são partidos de massas. São geralmente dominados por uma pequena elite partidária e os processos de tomada de decisão são altamente centralizados e burocratizados. As sedes dos partidos também têm normalmente a última palavra sobre os grupos parlamentares.

No entanto, a criação dos partidos não significa, de forma alguma, que a desconfiança dos eleitores em relação a eles tenha diminuído. Pelo contrário: essa desconfiança mantém-se elevada e é alimentada por casos de abuso de poder e de corrupção, que fazem manchetes para além das

fronteiras do país, e não apenas no caso da Roménia. O primeiro-ministro checo Andrej Babiš, por exemplo, teve de se demitir do cargo de ministro das Finanças em 2017 devido a alegações de fraude fiscal, mas foi eleito primeiro-ministro de um governo minoritário no mesmo ano, apesar de continuarem a ser-lhe imputadas alegações de corrupção e de fraude em subsídios envolvendo fundos da UE. Na Eslováquia, o primeiro-ministro e parte do seu gabinete tiveram de se demitir em 2018 por terem sido acusados de planear o assassinio de um jornalista que tinha revelado casos de corrupção no seio do governo.

Apesar destes acontecimentos, que prejudicam não só a reputação de um indivíduo ou de um partido, mas também a do sistema partidário no seu conjunto, os partidos dos países do Centro-Leste e do Sudeste da Europa afirmaram-se como porta-vozes do desenvolvimento político. Os parlamentos, maioritariamente dominados por partidos, tornaram-se uma plataforma central para debates e decisões políticas. Por sua vez, este facto também reforçou a posição dos partidos. A criação de sistemas parlamentares de governo no Centro-Leste e no Sudeste da Europa constituiu uma grande oportunidade para os partidos, que a aproveitaram largamente.

Pontos comuns do desenvolvimento dos partidos nas «jovens» democracias

Embora os comentários sobre a evolução dos partidos e dos sistemas partidários nas diferentes regiões tenham de ser breves, gostaríamos de salientar alguns aspetos que revelam certas semelhanças e diferenças. O primeiro aspeto a salientar é o seguinte: em todas as «jovens» democracias, os partidos desempenham um papel decisivo na consolidação da ordem democrática. Algumas análises atuais sobre o estado da democracia olham para outros grupos sociais e não analisam cuidadosa ou sistematicamente o papel dos partidos políticos (por exemplo, International IDEA 2019 e 2021).

Não é de surpreender que, por vezes, existam diferenças significativas entre os partidos e os sistemas partidários de cada país, o que também influencia a forma como a democracia é consolidada. Podemos apenas resumir estas diferenças de forma superficial e geral, seguindo essencialmente a abordagem sistemática de Webb e White (2007), mesmo que

algumas das suas observações sobre os partidos e os sistemas partidários de cada país se tenham tornado desatualizadas na década e meia desde a publicação do seu livro. Por exemplo, a elevada volatilidade do sistema partidário na Polónia que ainda se observava na altura deixou de existir há vários anos, uma vez que o Prawo i Sprawiedliwość (PiS, «Lei e Justiça») se estabeleceu como a força dominante nos últimos períodos eleitorais. Em contraste, a estabilidade do sistema partidário no Chile foi agora vítima de uma fragmentação notável. Isto aponta para a dinâmica de muitos sistemas partidários, que, aliás, como veremos na próxima secção, afeta não só os «jovens» mas também os sistemas partidários estabelecidos na Europa. Existem ainda muito poucas análises comparativas dos sistemas partidários africanos para se poderem fazer generalizações numa base empírica razoavelmente fiável.

Legitimidade dos partidos

Se avaliarmos a legitimidade dos partidos e a sua ancoragem social com base na volatilidade do sistema partidário, no número de partidos, na identificação dos cidadãos com cada partido, na afluência às urnas e na filiação partidária, temos de reconhecer o declínio da legitimidade de muitos partidos tradicionais em vários países. Este facto é mais evidente na emergência de novos partidos, frequentemente populistas e, em alguns casos, nacionalistas, que se apresentam frequentemente como «partidos antissistema». Este fenómeno não se limita, de forma alguma, a um único continente. O comentário sumário de Webb e White sobre o aspeto da legitimidade continua a ser válido (Webb & White 2007, pos. 5325):

«As novas democracias continuam a ser mais voláteis e fragmentadas em termos eleitorais do que as democracias estabelecidas, enquanto a afluência às urnas, a identificação dos membros dos partidos e os níveis de filiação partidária são mais baixos. O sentimento antipartidário é universal na sociedade democrática, embora se trate frequentemente mais de uma falta de confiança “subtil” nos partidos do que de uma hostilidade profundamente enraizada. Quando a antipatia pelos partidos é mais dura, nem sempre está ligada a uma preferência pelo autoritarismo, mas antes por uma forma personalista de liderança democrática. A crença popular de que a democracia é a melhor forma de governo prevalece em todos os tipos de regimes

democráticos existentes, embora a hostilidade à democracia em si e, portanto, às formas concorrentes de política partidária, seja mais pronunciada nos casos em que houve um período recente de transição.»

Organização

Em muitos lugares, os maiores partidos, em particular, têm organizações sólidas, pelo menos a nível nacional, são de uma forma geral relativamente bem financiados e têm um aparelho de pessoal profissional para o trabalho de relações públicas, inquéritos, etc. Este facto deve-se também ao financiamento estatal dos partidos que existe atualmente em muitos países (pelo menos na Europa Central e Oriental e na América Latina), que é decidido pelos próprios partidos. Apesar disso, o clientelismo, o apadrinhamento e as redes de obrigações pessoais são também uma consequência da forte posição das elites partidárias, que exercem influência nas instituições estatais e, por conseguinte, influenciam as regras do jogo, as leis e os procedimentos – muitas vezes para enriquecimento pessoal e vantagem política. Os deputados, por outro lado, não desempenham um papel decisivo em muitos partidos. A codeterminação e a democracia intrapartidárias são muitas vezes desconhecidas ou inexistentes e há poucos esforços sistemáticos para aumentar o número de membros.

Salvo raras exceções, os partidos nas «jovens» democracias não são, em geral, partidos de massas e é reconhecidamente difícil para eles manter uma grande base de eleitores a longo prazo. Este facto deve-se às modernas formas de comunicação, que já não reservam aos partidos uma posição especial em termos de informação política, como acontecia anteriormente. Contudo, este facto é também o resultado de uma ligação muitas vezes superficial com os grupos sociais. Outro fator importante é o sistema de governo. Muitas das «novas» democracias – pelo menos na América Latina e em África – têm sistemas presidenciais, o que promove claramente a personalização da política e a disputa política e é acompanhado por uma negligência do desenvolvimento e expansão de uma organização partidária forte. Os sistemas parlamentares, como se pode observar na Europa Central, mas também nas democracias consolidadas da Ásia, oferecem melhores condições para sistemas partidários estáveis. Já foi referido anteriormente que este fenómeno de personalização e de «presidencialização» dos partidos não se limita de forma alguma às «jovens»

democracias. A este respeito, registou-se uma convergência de modelos partidários, como já se tinha suposto há alguns anos (Ingrid van Biezenit apud Webb & White 2007, pos. 5448s.):

«Apesar de os partidos nas velhas e novas democracias convergirem e representarem, em conjunto, um modo de organização partidária que difere marcadamente do início da democratização pós-democrática da Europa Ocidental, podem ser os partidos nos sistemas políticos da Europa Ocidental que estão a evoluir para o padrão atualmente estabelecido pelas novas democracias, e não o contrário. Neste sentido, então, esta perspetiva não só revela o que há de diferente no desenvolvimento da organização partidária nas novas democracias, como também realça o que caracteriza o desenvolvimento na própria Europa Ocidental. Ou seja, sublinha a singularidade da emergência dos partidos como movimentos fortes da sociedade em oposição aos agentes do Estado, um percurso que dificilmente se repetirá num contexto institucional diferente de formação de partidos e num período diferente.»

O cumprimento das funções do partido

Agregação, articulação e representação dos interesses sociais: A inadequada ancoragem dos partidos na sociedade limita significativamente a sua capacidade de agregação e articulação e, portanto, de representação dos interesses da sociedade. Para além do fraco desempenho dos governos liderados pelos partidos e dos numerosos casos de corrupção, esta é uma das principais razões para a crítica e o desgaste dos partidos, a volatilidade dos eleitores e a ascensão de partidos novos e críticos do sistema.

Recrutamento e governação: Não há dúvida de que os partidos desempenham, em todo o lado, um papel importante no recrutamento de candidatos e de pessoal governamental, bem como na assunção e no exercício de funções governamentais. Sobretudo nos sistemas presidenciais, os laços entre os candidatos individuais e os seus partidos nem sempre são estreitos. Isto é particularmente verdade quando os candidatos são nomeados pelo líder do partido e não são confirmados pelos membros. Além disso, nos sistemas presidenciais, mas também em alguns sistemas parlamentares, os líderes políticos nos gabinetes governamentais agem

muitas vezes de forma autónoma e sem um *feedback* próximo dos seus partidos.

Mobilização da participação política: Os partidos parecem ter apenas uma influência limitada na promoção da participação política, o que se reflete, nomeadamente, na taxa de participação eleitoral relativamente baixa em muitos locais. Este facto não tem necessariamente de constituir um problema para a democracia, uma vez que uma baixa participação eleitoral pode também exprimir uma espécie de conformidade dos eleitores com as condições existentes. No entanto, torna-se problemático quando partidos novos e críticos do sistema, ou mesmo antissistema, mobilizam eleitores insatisfeitos, incluindo aqueles que nunca participaram em eleições, e os «velhos partidos» perdem a sua capacidade de mobilização.

Apesar de muitos sistemas partidários terem mudado desde os primeiros anos do século *xxi*, esta observação sumária ainda hoje pode ser largamente aceite (Webb & White 2007, pos. 5531):

«Os partidos são mais fracos nas democracias de transição dos últimos tempos, que se caracterizam por formas de política presidencial personalistas e centradas nos candidatos. Estes países apresentam [...] organizações partidárias pouco institucionalizadas, um baixo grau de coesão legislativa e uma interferência executiva inadequada nos meios de comunicação social. Os laços clientelistas persistem e a filiação partidária das elites pode mudar rapidamente. Os partidos geralmente não desempenham um papel central na articulação e agregação de interesses, e o modelo partido-governo não se aplica: na medida em que um sistema democrático tem um governo responsável, este está muito centrado nos candidatos e nos indivíduos. Isto não é necessariamente perigoso para a democracia, mas há riscos. A política sem estruturas estáveis de conflito partidário pode ser mais suscetível aos perigos da demagogia populista e, na ausência de líderes populares ou carismáticos, o vazio de poder resultante pode ser suficientemente desestabilizador para encorajar o apoio a formas de governo “apolíticas”.»

Este facto deve levar as partes a desenvolverem mais esforços para desenvolverem as suas próprias capacidades. Isto diz respeito, em primeiro lugar, a vários aspetos organizacionais, que serão abordados nos capítulos

seguintes. Há algum tempo, um académico da Indonésia concluiu um ensaio sobre eleições e partidos no seu país com as seguintes palavras (Hadi 2011, 209):

«Embora a democracia na Indonésia tenha evoluído positivamente em termos de procedimentos, o país precisa de mais tempo até ter uma sociedade madura, o que seria essencial para um sistema democrático real e substancial.»

Porém, isso não deve servir de desculpa para os partidos esperarem que as suas sociedades «amadureçam» para se renovarem. Mesmo nas velhas democracias, há sempre oscilações «imaturas», como o demonstram os resultados eleitorais dos populistas nos Estados Unidos ou nalguns países europeus. Os partidos têm de começar a renovar-se.

A transformação dos sistemas partidários na Europa Ocidental

As democracias da Europa Ocidental e os seus sistemas partidários foram durante muito tempo considerados como um modelo para o estabelecimento de democracias e partidos noutras regiões. Em muitos locais, as formas de organização dos partidos e a sua orientação programática seguiram e continuam a seguir os modelos da Europa Ocidental. A este respeito, é instrutivo olhar para o desenvolvimento dos sistemas partidários europeus, uma vez que pode ser possível reconhecer aqui tendências que podem também afetar outras regiões. Em todo o caso, a análise da evolução dos sistemas partidários nas «jóvens» democracias revelou algumas semelhanças estruturais na evolução dos partidos e dos sistemas partidários.

No que diz respeito ao desenvolvimento dos sistemas partidários da Europa Ocidental, é notório um fenómeno que já foi discutido na secção sobre as funções e o problema da representatividade dos partidos e que resultou numa tendência importante no desenvolvimento dos sistemas partidários: a maioria dos partidos perdeu as suas raízes sociais estáveis nas últimas décadas. Em consequência, os sistemas partidários tornaram-se cada vez mais voláteis. Esta situação foi acompanhada pelo aparecimento e, atualmente, pelo estabelecimento firme de duas novas famílias de partidos e por novas alterações no espetro partidário. As duas novas

famílias partidárias são, por um lado, os Verdes e, por outro, os partidos populistas (Poguntke & Schmitt 2018). É também de salientar o aparecimento de uma série de outros partidos que não podem ser classificados nestas famílias. Em França, por exemplo, estes incluem o partido *La République en Marche* do presidente Macron, que surgiu como um movimento e não pode ser classificado em nenhuma das famílias partidárias estabelecidas devido à sua orientação ideológica difusa, embora os seus representantes no Parlamento Europeu tenham aderido ao Grupo Liberal. Os chamados «partidos piratas», que obtiveram temporariamente sucesso eleitoral em alguns países como «partidos de *Internet*» e também conseguiram representação no Parlamento Europeu, representam um novo tipo de partido porque introduziram novas formas de organização interna dos partidos, de participação e de votação que não correspondem aos procedimentos e processos estabelecidos dos partidos tradicionais. Além disso, a sua ênfase programática na proteção e expansão das liberdades digitais não se enquadra nos padrões ideológicos tradicionais. Por último, há que referir o movimento federalista europeu *Volt*, fundado em 2017, que está representado no Parlamento Europeu com um eurodeputado e que já obteve um sucesso inicial nas eleições locais e nacionais em alguns países europeus, com uma quota de voto relativamente elevada entre os eleitores mais jovens.

A partir dos anos 80, os Verdes tornaram-se os primeiros adversários importantes das forças políticas estabelecidas na Europa. Atualmente, podem ser considerados como parte do *mainstream* político. A sua firme ancoragem nos sistemas partidários da Alemanha, Áustria, França e outros países simboliza, sem dúvida, a fragmentação dos respetivos sistemas partidários nacionais. Este facto é ainda mais evidente no segundo grupo de partidos que, nas últimas duas décadas, se conseguiu estabelecer nos sistemas partidários de quase todos os países europeus, não sendo de excluir um maior crescimento: os partidos populistas. As primeiras formações desta família heterogénea de partidos surgiram na Noruega e na Dinamarca no início dos anos 70 e, uma década mais tarde, na Suécia e na Finlândia, como partidos de protesto contra as elevadas taxas de imposto. A partir da década de 1980, os partidos populistas também se estabeleceram noutros países do continente. Nas eleições de 2014 para o Parlamento Europeu, estes partidos eurocéticos obtiveram, em conjunto, cerca

de um quinto dos lugares. Na maioria dos países da Europa Ocidental, a fragmentação do sistema partidário associada à ascensão dos partidos populistas tornou significativamente mais difícil a formação de governos.

Uma razão importante para a sua ascensão foi a crise financeira que começou em 2008 e os conflitos associados às medidas de resgate e austeridade nos países endividados, em particular no sul do continente. A Europa, ou seja, a comunidade constituída pela União Europeia e o seu governo, a Comissão Europeia, tornou-se objeto de debate político depois de décadas a ser vista mais como um aparelho burocrático. Os partidos populistas, em particular, descobriram a crítica à UE como um meio de mobilização para protestar contra as «elites estabelecidas». Em resultado da chamada crise migratória de 2015, receberam um impulso adicional, o que é claramente demonstrado pelo aumento de votos na Alternativa para a Alemanha (AfD).

É verdade que os partidos conservadores e populistas estão agora também a ganhar uma quota de votos relativamente elevada na Europa Centro-Leste e Sudeste. Todavia, os sistemas partidários nestes países têm-se caracterizado por um elevado grau de volatilidade no comportamento dos eleitores desde a transformação democrática na década de 1990. Trata-se de um fenómeno relativamente novo para a Europa Ocidental. Isto aplica-se sobretudo aos países que foram particularmente afetados pela crise do euro e, subsequentemente, pela crise migratória, como Espanha, Itália, Grécia, mas também França e, por último, mas não menos importante, a supostamente hiper-estável Alemanha. As duas «nações líderes» da UE desempenharam um papel especial nas duas crises – e têm de pagar por isso com a convulsão dos seus sistemas partidários, que é particularmente drástica em França, porque o anterior sistema partidário já desapareceu em grande parte e foi substituído por novos partidos.

Vale a pena recordar mais uma vez que a volatilidade não significa automaticamente uma mudança no formato de um sistema partidário. Após cada eleição democrática, há mudanças na relação entre os partidos. O facto de alguns partidos desaparecerem e serem substituídos por novos também faz parte da normalidade democrática. Apesar disso, os sistemas partidários na Europa Ocidental caracterizam-se atualmente não só pela volatilidade, mas também pela fragmentação. Consequentemente, é cada vez mais difícil formar coligações governativas estáveis. Esta tendência

para a fragmentação começou na década de 1980. No entanto, acelerou consideravelmente desde a eclosão das crises acima referidas. Os políticos e os partidos que não quiserem reconhecer esta tendência também não conseguirão contrariá-la em tempo útil.

A mudança é particularmente evidente na família dos partidos socialistas, mas também dos democratas-cristãos, alguns dos quais dominaram os sistemas partidários na maioria dos países europeus antes, mas especialmente depois da Segunda Guerra Mundial. Em muitos sítios, os partidos socialistas são apenas uma sombra do que eram. Esta situação é particularmente drástica em França. Não obstante, os democratas-cristãos também perderam terreno na Bélgica, nos Países Baixos e no Luxemburgo. Em Itália, a Democracia Cristã, que dominou durante décadas, dissolveu-se no início dos anos noventa. Na Alemanha, a CDU sofreu uma perda significativa de votos nas eleições e resta saber como o partido irá lidar com a mudança do sucessor da sua líder de longa data e chanceler Angela Merkel. Após as eleições de 2017, o país viveu uma crise na formação do governo, que não só revelou problemas com a capacidade de governação do sistema partidário alemão, mas também um novo padrão de polarização ideológica que, provavelmente, continuará a dificultar a formação de um governo estável no futuro. No Reino Unido, por outro lado, a tendência para uma maior fragmentação do sistema partidário, que era claramente evidente após as eleições de 2016, parece ter sido interrompida após as últimas eleições de 2019. Resta saber se esta tendência se manterá.

Desde o referendo sobre o Brexit, em 2016, os populistas europeus (ocidentais) tornaram-se um pouco mais moderados na sua abordagem à UE e já não ameaçam sair, como fizeram ocasionalmente Marine Le Pen, do Rassemblement National (RN, até 2018 Front National) em França, ou Matteo Salvini, da Lega italiana. Contudo, estes partidos permanecerão, por enquanto, nos sistemas partidários dos seus países. Uma vez que a proteção do clima continua a ser um tema cada vez mais importante na agenda europeia, é de esperar que os Verdes e outros partidos com um programa ecológico obtenham ganhos no futuro, sem substituir completamente os partidos estabelecidos. Nos casos em que os partidos tradicionais estão a perder eleitores, estão também a surgir novos partidos no meio do espectro político, como em França ou em Espanha, com o Ciudadanos, mas que rapidamente voltarão a perder popularidade se não

conseguirem desenvolver estruturas organizativas duradouras e um líder carismático. Em Espanha, o Ciudadanos já falhou neste aspeto. Resta saber se o movimento do presidente Macron em França tem futuro sem o seu líder. Também é de esperar que, em alguns locais, os grupos acima mencionados, que ainda não recebem uma grande parte dos votos, consigam não só assegurar um pequeno nicho no sistema partidário, mas também assentos em alguns parlamentos. Tudo isto irá alimentar a volatilidade e a fragmentação dos sistemas partidários na Europa Ocidental num futuro previsível. A formação de governos e a própria governação não se tornarão, por isso, mais fáceis. Para os partidos que pretendem obter uma parte significativa dos votos e formar ou mesmo liderar governos, esta situação coloca grandes desafios à reforma contínua e à estabilização enquanto organização política.

Perguntas para o leitor

- Que tipo de sistema partidário existe no seu país?
- Que alterações se registaram em termos do número de partidos representados no parlamento nas últimas cinco legislaturas? Quais são as causas dessas mudanças? Quais são as consequências dessas mudanças?
- O que é que caracteriza e distingue os partidos? Em que tipo de partido se podem classificar os partidos?
- Como é que os partidos são vistos e o que é que contribui para a sua reputação? Como evoluiu o número de membros?
- Como é que os partidos cumprem as funções que lhes são atribuídas?

Capítulo 3

Ideologias e programas partidários

A importância das ideologias

Todos os partidos têm um programa que expressa os seus objetivos políticos e justifica a sua pretensão ao poder. Mesmo os políticos e os partidos que apenas pretendem obter o poder político ou, pelo menos, um cargo, apresentam um programa ou não mais que algumas ideias básicas com as quais marcam a sua existência e se diferenciam dos outros partidos. Isto porque os eleitores não só querem saber em quem devem votar, mas também em que estão a votar, ou seja, que ideias e programa um partido e um político estão a seguir para moldar a comunidade, o que querem fazer melhor ou de forma diferente. Estas propostas podem limitar-se a algumas questões, como a representação dos interesses de um determinado grupo social, de um município ou de um círculo eleitoral, ou podem abranger conceitos muito abrangentes, como a realização da «liberdade, igualdade e fraternidade» para toda uma sociedade. O lema da Revolução Francesa continua a inspirar muitos programas políticos como uma espécie de princípio orientador. Nenhum partido pode prescindir, pelo menos, de um programa rudimentar, no qual apresenta as suas convicções sob a forma de princípios e de algumas propostas de ação. Estas posições e programas de base assentam frequentemente numa ideologia.

Uma ideologia é:

«[...] um conjunto mais ou menos coerente de ideias que constituem a base de uma ação política organizada, independentemente de esta ter por objetivo preservar, alterar ou derrubar o sistema de poder existente. Todas as ideologias têm, portanto, as seguintes características. Elas:

- (a) oferecem uma descrição da ordem existente, geralmente sob a forma de uma “visão do mundo”
 - (b) esboçam um modelo de um futuro desejado, uma visão da “boa sociedade”
 - (c) explicam como a mudança política pode e deve ser efetuada – como passar de (a) para (b)» (Heywood 2017, 10)
-

As ideologias oferecem uma perspectiva para compreender e explicar o mundo. Isto deve-se ao facto de as percepções do mundo, da sociedade e da política serem geralmente formadas a partir da perspectiva de crenças, opiniões e pressupostos básicos profundamente enraizados. Consciente ou inconscientemente, toda a gente tem um conjunto de crenças e valores políticos que orientam e influenciam o seu comportamento. As ideias e ideologias políticas definem os objetivos que inspiram a atividade política. A procura de poder por parte dos políticos e dos partidos políticos é geralmente orientada por esses princípios, valores e crenças. O poder é o instrumento de concretização dessas ideias.

Atualmente, fala-se por vezes de uma «desideologização» da política e dos partidos. Isto significa que os partidos enfatizam menos as suas posições ideológicas e caracterizam-se mais pelo pragmatismo. No entanto, não se pode falar de um «esvaziamento ideológico» generalizado. Pelo contrário, as ideologias continuam a ser de grande importância quando os partidos querem marcar a sua própria identidade e diferenciar-se de outras visões do mundo. Todavia, devem esforçar-se continuamente por atualizar as suas convicções fundamentais em termos de política quotidiana, ou seja, explicar quais as soluções que oferecem para questões políticas específicas com base nas suas convicções ideológicas. O «fim da história», proclamado pelo politólogo americano Francis Fukuyama no final da Guerra Fria, não se concretizou. Para ele, a democracia liberal tinha-se afirmado como a forma dominante de governo, pelo que todos os antigos debates ideológicos eram agora supérfluos (Fukuyama 1992). Pelo contrário, estamos a assistir à sobrevivência de ideologias tradicionais como o liberalismo, o conservadorismo e o socialismo.

Outras, como o nacionalismo, estão a tornar-se novamente mais proeminentes. Ao mesmo tempo, estão também a surgir novas ideologias,

como o ecologismo e o feminismo, que desenvolveram um grande peso político. Tal como no passado, também no presente estão a surgir partidos que se inspiram nessas ideologias e que alinham os seus programas em conformidade. Para compreender as posições políticas de um partido, faz sentido perguntar pela sua base ideológica.

Porém, as ideias políticas não só orientam os políticos e os partidos, como também influenciam a conceção da natureza dos sistemas políticos. Os sistemas de governo variam consideravelmente em todo o mundo e estão sempre ligados a determinados valores ou princípios. As monarquias absolutas baseiam-se frequentemente em ideias religiosas profundamente enraizadas, nomeadamente o direito divino dos reis. Os sistemas políticos da maior parte dos países ocidentais contemporâneos baseiam-se num conjunto de princípios democráticos liberais (inspirados, nomeadamente, no lema da Revolução Francesa acima referido). Os Estados ocidentais adotam tipicamente o conceito de governo limitado e constitucional e acreditam também que o executivo deve basear-se em eleições regulares e competitivas e ser representativo. Do mesmo modo, os sistemas políticos comunistas tradicionais obedeciam aos princípios do marxismo-leninismo. Os Estados comunistas eram governados por um único partido, um Partido Comunista no poder, cuja autoridade se baseava na convicção de Lenine de que só o Partido Comunista representava os interesses da classe trabalhadora. Mesmo o facto de o mundo estar dividido num conjunto de Estados-nação e de o poder governamental estar normalmente localizado a nível nacional reflete o impacto de ideias políticas, neste caso o nacionalismo e, mais especificamente, o princípio da autodeterminação nacional.

Por último, as ideias e ideologias políticas podem atuar como uma espécie de cimento social, fornecendo a grupos sociais, e mesmo a sociedades inteiras, um conjunto de crenças e valores unificadores. As ideologias políticas têm sido normalmente associadas a determinadas classes sociais – o liberalismo à classe média, por exemplo, o conservadorismo à aristocracia fundiária, o socialismo à classe trabalhadora, etc. Estas ideias refletem as experiências de vida, os interesses e as aspirações de uma classe social e, por conseguinte, ajudam a promover um sentimento de pertença e solidariedade. Apesar disso, as ideias e as ideologias também podem unir com êxito diferentes grupos e classes numa sociedade. Por exemplo, na maioria dos países ocidentais existe uma base unificada de

valores democráticos liberais, enquanto nos países muçulmanos o Islão também estabeleceu princípios morais e crenças comuns. Ao fornecer à sociedade uma cultura política unificada, as ideologias políticas contribuem para a promoção da ordem e da estabilidade social.

Apesar de reivindicarem uma visão e uma explicação abrangentes do mundo, as ideologias não são sistemas de pensamento hermeticamente fechados, mas são geralmente conjuntos fluidos de ideias que se sobrepõem e se cruzam com outras ideologias. Este facto não só promove o desenvolvimento ideológico, como também leva ao aparecimento de formas ideológicas híbridas, como o conservadorismo liberal, o feminismo socialista e o nacionalismo conservador. Além disso, cada ideologia contém um certo número de tradições e pontos de vista divergentes, ou mesmo rivais. Não é raro que as disputas entre adeptos de uma mesma ideologia sejam mais apaixonadas e amargas do que os debates entre adeptos de ideologias rivais, uma vez que está em jogo a «verdadeira» natureza de cada ideologia: o que é o «verdadeiro» socialismo, o «verdadeiro» liberalismo ou o «verdadeiro» anarquismo? Estes conflitos, tanto entre tradições ideológicas como no seu interior, tornam-se ainda mais confusos pelo facto de serem frequentemente travados utilizando o mesmo vocabulário político, com cada lado a atribuir os seus próprios significados a termos como «liberdade», «democracia», «justiça» e «igualdade».

Qualquer pessoa envolvida na política deve estar familiarizada com as várias correntes ideológicas básicas. Isto é importante não só para determinar a sua própria posição, mas também para ser capaz de avaliar as posições políticas de outras pessoas ou partidos. As ideologias políticas mais importantes são apresentadas de seguida, com uma citação de uma obra introdutória.

Breve caracterização das ideologias políticas

Liberalismo

«O seu tema central é o compromisso com o indivíduo e o desejo de construir uma sociedade na qual as pessoas possam satisfazer os seus interesses e alcançar a autorrealização. Os liberais acreditam que o homem é, antes de mais, um indivíduo dotado de razão. Isto implica que cada indivíduo deve gozar da maior liberdade possível, o que é compatível com uma liberdade igual para todos. Embora os indivíduos tenham direitos

legais e políticos iguais, devem ser recompensados de acordo com os seus talentos e vontade de trabalhar. As sociedades liberais estão politicamente organizadas em torno dos princípios do constitucionalismo e do consentimento, concebidos para proteger os cidadãos da ameaça da tirania do Estado. Contudo, existem diferenças significativas entre o liberalismo clássico e o liberalismo moderno. O liberalismo clássico caracteriza-se pela crença num Estado «mínimo», cuja função se limita à manutenção da ordem interna e da segurança pessoal. O liberalismo moderno, por outro lado, aceita que o Estado deve ajudar as pessoas a ajudarem-se a si próprias» (Heywood 2017, 24).

Conservadorismo

«[...] é definido por um desejo de preservar, que se reflete numa resistência ou, pelo menos, numa desconfiança em relação à mudança. No entanto, embora o desejo de resistir à mudança possa ser o tema recorrente no conservadorismo, o que distingue o conservadorismo das fés políticas rivais é a forma particular como esta posição é defendida, em particular o apoio à tradição, a crença na imperfeição humana e a tentativa de manter a estrutura orgânica da sociedade. No entanto, o conservadorismo engloba uma série de tendências e inclinações. A principal distinção dentro do conservadorismo é entre o chamado conservadorismo tradicional e a Nova Direita. O conservadorismo tradicional defende as instituições e os valores estabelecidos com base no facto de estes protegerem o frágil “tecido da sociedade” e proporcionarem uma sensação de estabilidade e de enraizamento às pessoas que procuram segurança. A Nova Direita caracteriza-se pela crença num Estado forte, mas mínimo, que combina o liberalismo económico com o autoritarismo social, como defendem o neoliberalismo e o neoconservadorismo» (Heywood 2017, 62).

Socialismo

«[...] é tradicionalmente definido pela sua oposição ao capitalismo e pela tentativa de oferecer uma alternativa mais humana e socialmente significativa. No cerne do socialismo está uma visão dos seres humanos como seres sociais ligados entre si pela sua humanidade comum. Isto sublinha a medida em que a identidade individual é formada através da interação social e da pertença a grupos sociais e organismos coletivos.

Desta forma, os socialistas privilegiam a cooperação em detrimento da disputa. O valor central, e alguns diriam definidor, do socialismo é a igualdade, especialmente a igualdade social. Os socialistas acreditam que a igualdade social é a garantia essencial da estabilidade e da coesão sociais e que promove a liberdade, na medida em que satisfaz as necessidades materiais e fornece a base para o desenvolvimento pessoal. No entanto, o socialismo contém uma variedade desconcertante de divisões e tradições rivais. Estas divisões dizem respeito tanto aos “meios” (como o socialismo deveria ser alcançado) como aos “fins” (a natureza da futura sociedade socialista). Por exemplo, os comunistas ou marxistas apoiaram geralmente a revolução e procuraram abolir o capitalismo através da criação de uma sociedade sem classes, baseada na propriedade comum dos bens. Em contrapartida, os socialistas democráticos ou sociais-democratas adotaram o gradualismo e procuraram reformar ou “humanizar” o sistema capitalista, reduzindo as desigualdades materiais e abolindo a pobreza» (Heywood 2017, 95).

Anarquismo

«[...] é definido pela crença central de que a autoridade política em todas as suas formas, e especialmente na forma do Estado, é tanto má como desnecessária. Por isso, os anarquistas esforçam-se por criar uma sociedade sem Estado, abolindo a lei e o governo. Na sua opinião, o Estado é mau porque, enquanto detentor de uma autoridade soberana, imperativa e coerciva, viola os princípios da liberdade e da igualdade. O anarquismo caracteriza-se, portanto, por uma rejeição de princípio de certas formas de hierarquia social. Os anarquistas acreditam que o Estado é desnecessário porque a ordem e a harmonia social não precisam de ser impostas “de cima para baixo” pelo governo. No centro do anarquismo está a crença de que as pessoas podem gerir os seus assuntos por acordo voluntário, sem necessidade de hierarquias de cima para baixo ou de um sistema de recompensa e castigo. No entanto, o anarquismo inspira-se em duas tradições ideológicas muito diferentes: Liberalismo e Socialismo. Isto levou a formas rivais individualistas e coletivistas de anarquismo. Embora ambas aceitem o objetivo da ausência de Estado, representam modelos muito diferentes da futura sociedade anarquista» (Heywood 2017, 137).

Nacionalismo

«[...] pode ser definido, em sentido lato, como a convicção de que a nação é o princípio central da organização política. Como tal, baseia-se em dois pressupostos fundamentais. Em primeiro lugar, a humanidade está inerentemente dividida em diferentes nações e, em segundo lugar, a nação é a unidade mais apropriada e talvez a única unidade legítima de governo político. O nacionalismo político clássico tem, portanto, como objetivo harmonizar as fronteiras do Estado com as fronteiras da nação. Nos chamados Estados-nação, a nacionalidade e a cidadania coincidiriam. No entanto, o nacionalismo é um fenómeno ideológico complexo e muito diversificado. Não só existem formas políticas, culturais e étnicas distintas de nacionalismo, como as implicações políticas do nacionalismo são de grande alcance e, por vezes, contraditórias. Embora o nacionalismo esteja associado a uma crença de princípio na autodeterminação nacional baseada no pressuposto de que todas as nações são iguais, também tem sido utilizado para defender as instituições tradicionais e a ordem social estabelecida e para promover programas de guerra, conquista e imperialismo. Além disso, o nacionalismo tem sido associado a tradições ideológicas muito contrastantes, que vão do liberalismo ao fascismo» (Heywood, 2017, 163).

Fascismo

«[...] é a ideia de uma comunidade nacional organicamente unificada, consubstanciada na crença da “força através da unidade”. O indivíduo, no sentido literal, não é nada; a identidade individual deve ser completamente absorvida pela comunidade ou grupo social. O ideal fascista é o do “homem novo”, um herói motivado pelo dever, pela honra e pelo autossacrifício, pronto a dedicar a sua vida à glória da sua nação ou raça e a prestar uma obediência inquestionável a um líder supremo. Em muitos aspetos, o fascismo representa uma revolta contra as ideias e os valores que dominaram o pensamento político ocidental desde a Revolução Francesa; nas palavras do *slogan* dos fascistas italianos: “1789 está morto”. Valores como o racionalismo, o progresso, a liberdade e a igualdade foram assim anulados em nome da luta, da liderança, do poder, do heroísmo e da guerra. O fascismo tem, portanto, um forte “anticarácter”: é antirracional, antiliberal, anticonservador, anticapitalista, antiburguês, anticomunista, etc.» (Heywood 2017, 194).

Feminismo

«[...] é definida por duas crenças básicas: que as mulheres estão em desvantagem devido ao seu género; e que esta desvantagem pode e deve ser ultrapassada. Desta forma, as feministas realçaram o que consideram ser a relação política entre os géneros, o domínio dos homens e a subjugação das mulheres na maioria das sociedades, se não em todas. Ao entenderem a divisão entre os sexos como “política”, as feministas desafiaram uma “mobilização de preconceitos” que tem funcionado tradicionalmente no pensamento político e através da qual gerações de pensadores masculinos, pouco dispostos a examinar o privilégio e o poder de que goza o seu género, conseguiram manter o papel das mulheres fora da agenda política» (Heywood 2017, 219).

A ideologia verde

«[...] baseia-se na crença de que a natureza é um todo interligado, englobando seres humanos e não-humanos, bem como o mundo inanimado. Isto encorajou os pensadores verdes a questionar (mas não necessariamente a rejeitar) os pressupostos antropocêntricos ou centrados no homem das ideologias políticas convencionais, o que lhes permitiu desenvolver novas ideias sobre economia, moralidade e organização social, entre outras coisas. No entanto, existem diferentes correntes e tendências no seio da ideologia verde. Alguns Verdes estão comprometidos com uma ecologia “superficial” (por vezes referida como ecologismo), que procura aproveitar as lições da ecologia para fins e necessidades humanas e que adota uma abordagem “modernista” ou reformista da mudança ambiental. Os chamados “ecologistas profundos” (*Deep Ecology*), por outro lado, rejeitam qualquer crença remanescente de que a espécie humana é de alguma forma superior ou mais importante do que as outras espécies. Além disso, a ideologia verde inspirou-se numa variedade de outras ideologias, nomeadamente o socialismo, o anarquismo e o feminismo, reconhecendo que a relação entre os seres humanos e a natureza tem uma importante dimensão social. Cada uma destas abordagens do ambiente oferece um modelo diferente da sociedade ecologicamente viável do futuro» (Heywood 2017, 245).

Multiculturalismo

«[...] é mais uma espécie de arena para o debate ideológico do que uma ideologia em si mesma. Enquanto fórum de debate, engloba uma série de pontos de vista sobre as implicações da crescente diversidade cultural e, em particular, sobre a forma como a diferença cultural pode ser conciliada com a unidade cívica. O seu tema central é, portanto, a diversidade na unidade. Uma posição multiculturalista implica um apoio positivo à diversidade comunitária com base no direito dos diferentes grupos culturais a serem reconhecidos e respeitados. Neste sentido, reconhece a importância das crenças, dos valores e dos modos de vida para a autoestima dos indivíduos e dos grupos. Por conseguinte, as culturas distintivas merecem ser protegidas e reforçadas, especialmente se pertencerem a minorias ou a grupos vulneráveis. No entanto, existem vários modelos concorrentes de uma sociedade multicultural, que se baseiam de diferentes formas nas ideias de liberalismo, pluralismo e cosmopolitismo. Por outro lado, a posição multicultural é também muito controversa e deu origem a uma série de objeções e críticas» (Heywood 2017, 274).

*Islamismo*¹³

«[...] caracteriza-se, entre outras coisas, por uma revolta contra o Ocidente e tudo o que este supostamente representa. Alguns comentadores chegaram mesmo a afirmar que o islamismo é uma manifestação de uma luta “civilizacional” entre o Islão e o Ocidente. A característica mais controversa do islamismo é, no entanto, a sua associação à militância e à violência. Embora nem todos os islamistas sejam a favor da violência, a base doutrinária do islamismo militante encontra-se no conceito de jihad, que se traduz aproximadamente por “guerra santa” e que tem sido entendido por alguns, desde os anos 80, como significando que todos os muçulmanos

¹³ *Nota do tradutor:* também conhecido como Islão político, e é correlato ao pan-islamismo, enquanto movimento político que evoca a união entre todos os Estados islâmicos e deve ser distinto, ao menos enquanto agenda, do Islão como tradição religiosa, apesar de que em alguns casos seja uma distinção difícil de ser feita. O pan-islamismo é uma reação ao fracasso do pan-arabismo, enquanto movimento político que emerge após o fim do Império Otomano, e pregava a unidade entre todos os Estados de língua árabe. O maior representante do pan-arabismo foi o antigo presidente do Egito, Gamal Abdel Nassar (1918-1970), e o maior representante do pan-islamismo foi o aiatola Khomeini (1902-1989) após a eclosão da revolução iraniana em 1979.

são obrigados a apoiar o jihadismo global. No entanto, o islamismo não tem um credo ou uma expressão política única. Desenvolveram-se diferentes versões sunitas e xiitas do islamismo, estando as primeiras associadas às ideias afins do wahhabismo e do salafismo e as segundas à “Revolução Islâmica” no Irão. Além disso, podem ser identificadas correntes “moderadas” ou “conservadoras” no seio do islamismo, que se caracterizam pela tentativa de conciliar o islamismo com o pluralismo e a democracia» (Heywood 2017, 299).

O que todas estas ideologias têm em comum é o facto de construírem uma espécie de «sistema de crenças» a partir de determinadas premissas, que serve de modelo para explicar o mundo. Várias ideologias afirmam ser capazes de interpretar o curso e, por vezes, até o significado e o objetivo da história. O que todas têm em comum é o facto de derivarem das suas premissas, ou seja, da sua visão do mundo, exigências concretas para moldar a ordem política e – com base na sua ideologia – formularem exigências políticas concretas que se refletem nos programas dos partidos políticos que se orientam por essas ideologias. Muitos, talvez mesmo a maioria dos partidos em todo o mundo, de forma mais explícita ou mais subtil, seguem uma ideologia. Por isso, é importante saber qual a ideologia que um partido subscreve, até porque algumas ideologias rejeitam princípios fundamentais de uma democracia liberal, como o pluralismo de opinião e as liberdades que lhe estão associadas. Algumas ideologias servem para justificar formas de governo autoritárias ou totalitárias.

O liberalismo, o conservadorismo, o socialismo e o comunismo e as suas respetivas subformas continuam a ser as ideologias mais frequentemente representadas. Todavia, as ideologias que se orientam por uma religião, como o islamismo ou o hinduísmo, são também importantes desde há várias décadas. A religião cristã também inspirou várias formas de formação de ideologias, embora o espetro seja muito amplo. Alguns partidos e movimentos fundamentalistas cristãos, como o movimento americano Tea Party, interpretam as afirmações da Bíblia de forma conservadora e retiram delas instruções diretas para o seu programa político. Os partidos democráticos cristãos da Europa e da América Latina, por outro lado, referem-se às raízes cristãs sobretudo na sua visão da humanidade e nas suas propostas sociopolíticas para uma ordem social, mas estão

conscientemente abertos a membros do partido com outras visões do mundo. A filiação religiosa não desempenha, portanto, um papel importante para eles. Em termos de questões económicas e sociopolíticas, têm por vezes posições muito diferentes, embora tendam a ser de natureza liberal ou conservadora. Para os partidos democratas cristãos, as pessoas e a sua dignidade individual estão no centro de uma ordem política que deve ter em conta essa dignidade em todas as decisões políticas. Para os partidos associados às ideologias do islamismo ou do hinduísmo, a implementação de crenças religiosas autoritárias na arena política e, consequentemente, a filiação religiosa são factores importantes.

O populismo é por vezes referido como uma ideologia, mas é mais um método para ganhar poder político. Os populistas baseiam-se, de facto, em algumas afirmações fundamentais, mas, de um modo geral, o populismo não oferece uma visão do mundo como outras ideologias das quais se possam derivar programas políticos. Como método de obtenção de poder político, o populismo é, portanto, utilizado por muitos partidos e movimentos diferentes num amplo espectro ideológico, desde líderes políticos comunistas e de esquerda até líderes de direita e nacionalistas. O nacionalismo ocorre frequentemente em conjunto com outras ideologias e não se limita de forma alguma aos chamados partidos de extrema-direita. Muitos partidos que representam os interesses de uma região ou de um grupo étnico recorrem ao nacionalismo para sustentar as suas reivindicações de maior autonomia ou de independência do Estado e, não menos importante, o maior partido comunista do mundo, o Partido Comunista Chinês (PCC), também recorre a alguns elementos da ideologia nacionalista para justificar a pretensão do seu regime ao poder no país e no seu ambiente internacional. As consequências corrosivas desta ideologia são de esperar em todo o lado:

«O nacionalismo favorece a desinstitucionalização populista da cultura política e põe em perigo a estabilidade dos órgãos políticos constitucionais representativos e democraticamente legitimados no Estado de Direito e a nível supranacional intergovernamental» (Kunze 2019, 27).

Programas dos partidos

Os programas dos partidos baseiam-se frequentemente em ideologias, mas não são de modo algum uma derivação direta, porque nenhuma ideologia fornece orientações concretas para a estruturação da ação política. O melhor exemplo disso é a concretização da ideologia marxista pelo Partido Comunista na União Soviética. Marx e Engels, os criadores desta ideologia, não descreveram a forma como a sociedade socialista deveria ser organizada. Lenine, o fundador da União Soviética, entendeu o marxismo como significando que a burguesia devia ser eliminada, todos os meios de produção nacionalizados e o poder centralizado nas mãos do Partido Comunista. Outros partidos socialistas, que também seguem o marxismo, aprenderam lições diferentes para a prática política. Os programas dos partidos, mesmo que se baseiem numa ideologia, são, portanto, antes de mais, um reflexo das ideias políticas dos fundadores e dos membros de um partido.

Podem distinguir-se diferentes tipos de programas partidários:

O programa de base

Acima de tudo, contém princípios e objetivos gerais: que princípios representa um partido, o que é importante para ele, o que pretende alcançar? Estes princípios baseiam-se em ideologias. Mesmo que esses programas partidários ou declarações de princípios (existem muitas expressões diferentes) contenham poucas ou apenas algumas propostas políticas concretas e nem sempre sejam mencionados na vida política quotidiana, são de grande importância para os partidos. Descrevem a sua identidade política. Um partido distingue-se dos outros com o seu programa de base, mesmo que possa haver um grande acordo com outras formações sobre questões políticas específicas. Os programas dos partidos são concebidos para serem válidos a longo prazo. Para fins de curto prazo, como eleições ou posicionamento sobre questões atuais, existem programas eleitorais ou de ação.

Os manifestos partidários são frequentemente elaborados pelos fundadores de um partido durante a fase de fundação. Por vezes, são atualizados por um pequeno círculo da elite do partido ou com a participação e aprovação de um grande número dos seus membros. Mesmo nos casos em que os membros não são envolvidos no processo de reformulação, há

normalmente uma discussão e votação do novo programa durante uma convenção do partido. Quanto mais os membros estiverem envolvidos no processo de elaboração do programa, melhor o conhecerão e representarão em público mais tarde.

Se um programa de base tiver de ser desenvolvido ou atualizado por um amplo consenso partidário, é aconselhável formar a chamada «comissão do programa de base», ou seja, uma comissão que determina os tópicos a abordar no programa e prepara um projeto inicial do programa. Para além dos membros da direção do partido e dos representantes dos grupos internos do partido, esta comissão pode também incluir pessoas que, devido à sua experiência como filósofos, cientistas sociais, economistas ou cientistas da natureza, mas também como membros empenhados de determinados grupos profissionais, podem dar contributos importantes para o perfil programático fundamental do seu partido. O projeto de programa de base elaborado por esta comissão pode ser apresentado nas comissões partidárias ou especializadas e, em seguida, discutido com a participação de um vasto círculo de membros do partido. Estes podem ser convidados a exprimir a sua opinião sobre o projeto ou podem ser organizadas secções individuais, grupos de trabalho ou outras formas de debate substantivo, incluindo, naturalmente, em formatos digitais, onde, em princípio, cada membro do partido tem a oportunidade de exprimir a sua opinião. O debate sobre um programa de base constitui, assim, uma oportunidade para uma ampla participação dos membros nos debates internos do partido. Se o projeto de programa for finalmente discutido e adotado numa conferência nacional do partido, o partido pode atingir um elevado nível de atenção pública.

Nem todos os partidos seguem este ideal de elaboração de um programa de base. Em alguns partidos, é o presidente e um pequeno grupo ou comissão que são encarregados de o redigir, o qual é adotado por aclamação numa conferência do partido ou simplesmente anunciado pelo líder do partido. Mesmo que muitos membros possam concordar com esse programa, haverá sempre menos identificação com um programa ditado «de cima para baixo» do que com um programa em cuja elaboração tenha participado um grande número de membros do partido.

Em partidos estabelecidos com um grande número de membros, um programa básico não é frequentemente alterado, porque esses partidos

são caracterizados por uma forte autoimagem e não há grandes conflitos dentro do partido sobre a orientação programática ou ideológica básica. Assim, há pouca necessidade de alterar o programa de base. Além disso, o trabalho de renovação requer um elevado grau de coordenação, desde que as decisões não sejam tomadas apenas por uma pequena elite partidária. Este processo estará também associado a discussões internas controversas no seio do partido e à necessidade de alcançar compromissos, o que pode funcionar contra a inovação programática. Apesar disso, é evidente que mesmo nos partidos estabelecidos, em tempos de declínio dos resultados eleitorais e de diminuição do número de membros, a pressão interna para uma nova direção programática está a aumentar. Isto pode ser visto, por exemplo, na CDU na Alemanha, em que um pequeno grupo de membros do partido está a exigir uma reorientação mais conservadora. Porém, esta exigência não só exacerbou o conflito interno do partido sobre a direção política de «direita», mas também – como foi demonstrado nas eleições para o Parlamento Europeu de 2019 – dissuadiu os eleitores que não apoiam uma mudança de rumo conservadora. Experiências semelhantes podem ser esperadas sempre que uma discussão sobre o programa básico ou a orientação ideológica de um partido é iniciada sem considerar as suas consequências (Hennl & Franzmann 2017). Por muito que o debate sobre um novo manifesto possa vitalizar um partido, este deve assegurar que não surgem conflitos sobre posições políticas ou ideológicas básicas suscetíveis de prejudicar a sua perceção pelo público em geral.

Os partidos que pretendem apelar ao maior número possível e ao maior leque possível de eleitores – os chamados partidos dos eleitores ou partidos populares – devem formular e defender conceitos claros sobre pelo menos três grandes áreas políticas, tanto no seu programa de base como nos seus manifestos eleitorais: política económica e social (que ordem económica e social defende o partido?), política de segurança (como pretende garantir a segurança pessoal dos cidadãos e a segurança externa do seu Estado?) e justiça na sociedade (como pretende reforçar a coesão social e reduzir as desigualdades?). Se oferecer conceitos coerentes para estas três grandes áreas e para os domínios políticos conexos, manterá uma base sólida de eleitores, mesmo que alguns dos seus candidatos não sejam particularmente populares.

É claro que há muitas outras questões que podem dominar a agenda política de um país a curto ou longo prazo. Estas incluem, por exemplo, a luta contra as doenças e as epidemias, a fome e o desemprego, a educação e a formação dos jovens, a migração, a proteção do clima e do ambiente, as novas questões de identidade ou, na Europa, a reforma da União Europeia. Espera-se que os partidos apresentem propostas políticas sobre todos estes temas, que têm de especificar nos seus manifestos eleitorais. Contudo, é fundamental que saibam situar a sua resposta política a estas questões no contexto das suas grandes orientações programáticas fundamentais. Isto dará coerência à oferta política que utilizam numa campanha eleitoral.

O programa eleitoral

O programa eleitoral é uma outra oferta programática de um partido. Contém propostas e exigências concretas relativamente a uma eleição e ao trabalho governamental subsequente que um partido pretende levar a cabo. Os programas eleitorais devem ser reformulados de cada vez e conter propostas concretas para o maior número possível de domínios políticos. Ao mesmo tempo, não devem ser «sobrecarregados» com demasiados temas e anúncios, porque a experiência demonstrou que a agenda política durante uma legislatura é determinada por muitos acontecimentos imprevistos que impedem a execução meticulosa de um programa eleitoral demasiado pormenorizado. Ainda assim, os partidos têm de cumprir a sua responsabilidade política global e oferecer soluções para diferentes domínios políticos. Todavia, numa campanha eleitoral, apenas alguns temas assumem normalmente uma importância central. Por isso, num programa eleitoral, devem ser destacadas três a cinco questões, no máximo, e estas devem ser realçadas na campanha eleitoral.

Nos seus manifestos eleitorais, os partidos devem assegurar uma certa coerência com os seus programas anteriores. Por exemplo, um partido que tenha ignorado as alterações climáticas como questão política durante anos não conseguirá marcar pontos se, de repente, propuser medidas radicais de proteção do clima no seu manifesto eleitoral. Quem tradicionalmente prometeu benefícios fiscais não será levado a sério se, de repente, declarar que o aumento dos impostos é uma questão central para financiar investimentos no sector social. As declarações de um programa eleitoral

devem sublinhar a competência de um partido em determinados domínios e ser credíveis em relação às posições anteriores do partido.

Muitos partidos não se esforçam muito na elaboração de um programa partidário ou mesmo do seu programa eleitoral, porque se concentram nas pessoas numa campanha eleitoral. Apesar disso, a função de um programa na definição do perfil e da identidade de um partido não deve ser subestimada. Fornece informações sobre planos importantes que um partido ou candidato pretende concretizar após as eleições. As ligações tradicionais a um partido ou a pertença a um determinado grupo social são factores importantes que influenciam o comportamento de voto. No entanto, as análises eleitorais confirmam repetidamente que o grupo dos «eleitores oscilantes» (*swing voters*), em particular, faz depender o seu voto do programa eleitoral de um partido. Por conseguinte, cada partido deve dar grande importância ao desenvolvimento de um programa coerente. Para além disso, o desenvolvimento de um programa eleitoral oferece a oportunidade de envolver os próprios membros do partido na discussão do programa. Por um lado, isto ajuda uma comissão de programa a «ouvir» atentamente a sociedade, porque os membros do partido exprimem as preocupações que são importantes para as pessoas e que são tidas em conta no programa eleitoral. Por outro lado, ao participarem na discussão do programa, os membros são sensibilizados para questões importantes e mobilizados para a campanha eleitoral.

Posicionamentos¹⁴

Para além do seu programa geral, alguns partidos têm também programas especiais ou posicionamentos nos quais explicam as suas posições fundamentais sobre temas específicos. Isto aplica-se, por exemplo, à política económica, à política energética, à política das mulheres, da juventude e da família, à política digital, climática e ambiental, à política agrícola, à política cultural, etc. O que é atraente no desenvolvimento de tais programas ou documentos de posição é o facto de poderem ser desenvolvidos com a participação de representantes dos sectores abordados, sempre

¹⁴ Orig.: «*Positionspapiere*» evoca a ideia de uma documentação em que se expressa posicionamentos básicos de um partido.

que possível. Isto contribui para uma ligação mais estreita entre o partido e estes sectores, que representam partes importantes da sociedade (sobre esta função de «ligação» > Capítulo 5, «A organização local dos partidos e a importância da política local para os partidos»).

Perguntas para o leitor

- Os partidos que conhece representam uma determinada ideologia? Podem distinguir-se uns dos outros de acordo com a sua ideologia?
- Quais são as afirmações centrais mais importantes da ideologia de cada partido e que exigências políticas derivam delas?
- Os partidos baseiam as suas propostas políticas sobre questões de facto na sua ideologia e valores fundamentais?
- Quais são os pontos mais importantes do programa de cada partido e em que é que eles estão particularmente empenhados?

Capítulo 4

A organização do partido

A organização é a espinha dorsal de um partido. Um programa significativo e um líder carismático personificam a sua mensagem e podem mobilizar os eleitores. Porém, sem uma organização estável e eficiente, um partido não será capaz de demonstrar o seu perfil político a longo prazo e representar a liderança política e as aspirações criativas dos seus representantes. Os partidos bem-sucedidos estão organizados como instituições permanentes que não só estão ativas durante as campanhas eleitorais, como também tomam continuamente posição sobre questões políticas. Idealmente, um partido esforça-se por atingir um nível de organização suficientemente elevado, com grupos partidários ativos e delegações locais em muitas partes do país, se possível em todas; os seus membros participam em decisões importantes; as posições programáticas são desenvolvidas e o partido mantém um intercâmbio estreito com outros grupos sociais. Os partidos da oposição precisam de uma estrutura organizativa estável e viável ainda mais do que os partidos do governo, porque não dispõem das diversas formas de representação que os partidos do governo e os seus representantes têm à sua disposição. Se os partidos negligenciarem a sua organização ou não dispuserem de meios para criar estruturas organizativas permanentes, isso constitui uma desvantagem óbvia na disputa política. A manutenção e a expansão da sua organização e, sobretudo, a sua adaptação às novas condições políticas e sociais constituem um desafio permanente para os partidos. Atualmente, isto inclui cada vez mais a utilização de tecnologias e meios digitais – não só para a comunicação com os membros e os cidadãos, mas também para procedimentos e processos internos, incluindo a organização de congressos partidários digitais.

Atualmente, cinco elementos são de importância central para uma organização partidária moderna e bem-sucedida: uma base organizativa alargada com o maior número possível de associações locais nas cidades e municípios de um país, o maior número possível de membros, pessoal profissional, recursos financeiros suficientes para a manutenção do aparelho partidário e das campanhas eleitorais e uma estratégia de comunicação moderna com uma presença abrangente em linha e nas redes sociais, incluindo o pessoal especializado responsável pela gestão das várias plataformas¹⁵.

O enquadramento jurídico dos partidos

Para que os partidos se organizem formal e oficialmente e participem na disputa política, é necessário que existam determinados requisitos legais que permitam a sua fundação e que lhes garantam as liberdades políticas necessárias para fazerem campanha pelos seus objetivos políticos e estabelecerem uma organização. Nas ditaduras, a liberdade de fundar um partido não existe. Mas mesmo nos países que organizam eleições regulares, as chamadas «democracias eleitorais», o quadro jurídico para a formação de partidos é frequentemente limitado e o seu âmbito de ação consideravelmente restringido. Em muitas democracias, pelo contrário, a liberdade de criação de partidos é mesmo protegida pela Constituição e, muitas vezes, leis partidárias distintas determinam as suas tarefas, a sua organização interna e os princípios e âmbito do seu financiamento estatal. Algumas leis partidárias estabelecem requisitos precisos no que diz respeito aos procedimentos democráticos no seio do partido para a eleição dos seus presidentes e membros do comité executivo. Todavia, em muitos países, as leis partidárias não interferem muito com a constituição interna dos partidos.

¹⁵ Ver Webb & Keith 2017, que ainda não mencionam o quinto ponto – presença em linha e nas redes sociais. Contudo, a evolução registada nos últimos anos mostra que nenhum partido pode deixar de prestar a máxima atenção a este elemento.

Requisitos para a existência de um partido

- Liberdade de organização
 - Liberdade de candidatura às eleições
 - Liberdade de expressão e de reunião
 - Garantir uma disputa justa e pacífica entre partidos e candidatos
 - Garantia da diversidade partidária
 - Inclusão no processo eleitoral e contacto com os órgãos eleitorais
 - Condições de disputa equitativa e não discriminatória
 - Garantias de acesso aos meios de comunicação social e de uma informação correta
 - Financiamento político transparente e verificável
-

Regra geral, um partido deve registar-se como organização. Este registo confere-lhe um estatuto jurídico de associação, protege o seu nome e logótipo e confirma a sua intenção de funcionar como uma organização voluntária e de participar em eleições. Este registo baseia-se no princípio da liberdade de organização, que inclui a liberdade de formar e aderir a partidos políticos e outras organizações políticas. Em muitos países, é exigida a prova de um número mínimo de apoiantes para o registo. Quando este número é tão elevado que se torna difícil ou impossível para um novo agrupamento, isto pode significar uma restrição à liberdade de organização que é incompatível com os princípios da democracia.

Num número crescente de Estados, a natureza especial dos partidos em comparação com outras associações sociais é sublinhada pela Constituição ou sob a forma de leis partidárias. Por um lado, este facto reconhece o seu contributo único para o funcionamento da democracia. Como consequência, são-lhes concedidos direitos e privilégios especiais – mas também proteção – no que diz respeito às suas atividades políticas, de que não beneficiam outras associações privadas. Estes privilégios incluem, por exemplo, benefícios fiscais e – sob certas condições – financiamento estatal dos partidos. Por outro lado, estas leis também sujeitam os partidos a um controlo especial. Uma vez que pretendem ganhar e exercer poder político, devem também sujeitar-se a um grau de responsabilidade mais elevado do que as organizações da sociedade civil, a fim de evitar o abuso

de poder e a corrupção. Este segundo objetivo das leis dos partidos só é alcançado de forma limitada em muitos países.

Na maioria dos países, o funcionamento interno dos partidos é apenas vagamente definido pelas leis partidárias. Apenas em alguns países existem especificações precisas relativamente à frequência necessária das reuniões dos partidos, aos procedimentos democráticos para a eleição dos seus líderes e membros do comité executivo, aos direitos dos membros, à criação de associações partidárias internas ou a outros procedimentos internos dos partidos, como o estabelecimento de um sistema de quotas para a inclusão de mulheres nas listas eleitorais. Os partidos definem esses procedimentos nos seus próprios estatutos. O sítio *web Party Statute Archive*, editado conjuntamente por várias instituições de investigação, contém os estatutos de numerosos partidos de todo o mundo (<https://www.politicalpartydb.org/statutes>). Isto permite uma comparação e pode servir de inspiração para atualizar os estatutos do próprio partido.

Para poderem participar numa eleição, os partidos têm de submeter-se a outros procedimentos de registo e, entre outras coisas, apresentar as suas listas de candidatos para que estas possam ser impressas nos boletins de voto. Uma vez que a Lei dos Partidos Políticos na Alemanha prescreve procedimentos democráticos no seio do partido para a seleção de candidatos, um partido tem também de apresentar provas deste processo de seleção interno do partido sob a forma de um protocolo, que também regista os resultados da votação, quando se inscreve para uma eleição.

Particularmente em países que têm financiamento estatal dos partidos ou onde os partidos têm outro acesso a fundos públicos e também recebem publicidade eleitoral gratuita nos meios de comunicação social públicos, os regulamentos para o registo e os procedimentos internos de um partido são mais rigorosos. No entanto, na maioria das democracias, estes regulamentos não são muito rigorosos, o que contribui para o elevado número de partidos em todo o mundo. Uma vez registado, o partido pode começar a construir a sua organização.

Organização e estratégia dos partidos

As organizações partidárias constituem o quadro institucional do partido para cumprir as suas tarefas e funções enquanto organização política e social (Schmid & Zolleis 2005). Não são entidades estáticas, mas devem

adaptar-se dinamicamente às mudanças políticas, sociais e culturais. Apesar de as suas convicções ideológicas e idealistas de base continuarem a ser relevantes, os partidos têm hoje em dia um olhar muito mais atento às preferências de determinados grupos de eleitores. Para além das suas próprias ofertas (baseadas nas suas convicções ideológicas e programáticas), os partidos estão fortemente orientados para a procura dos eleitores. Isto resulta numa necessidade de estratégia e gestão, que também se reflete no tipo de organização partidária. Por conseguinte, os partidos necessitam de um centro estratégico que assegure a coerência da organização global e evite a fragmentação interna. Este centro estratégico é a direção máxima do partido, que é normalmente apoiada por um pequeno círculo de conselheiros e outros órgãos de topo. Aconselha, discute e decide sobre as reações do partido aos acontecimentos políticos atuais e determina as estratégias e posições na disputa política.

O centro estratégico não funciona de forma totalmente autónoma. Pelo contrário, a direção do partido deve não só observar critérios de eficiência nas suas decisões estratégicas e políticas, mas também esforçar-se por ser aceite dentro do partido, uma vez que as suas decisões só são sustentáveis a longo prazo se os processos de decisão internos do partido não forem constantemente contornados. A capacidade estratégica inclui, portanto, a prática de procedimentos internos do partido que garantam que o conteúdo e os objetivos não encontram resistência ativa por parte dos membros e simpatizantes. Em todas as decisões, há que ter em atenção se e como estas afetam a identidade do partido e a sua perceção pelos membros, de modo a não abalar os seus próprios alicerces. Como consequência, a ação estratégica não inclui apenas a atuação no mercado político, mas também no interior do partido. A aceitação dentro do partido é crucial para garantir o poder da direção do partido.

Por esta razão, a vida interna dos partidos é muitas vezes contraditória e fragmentada. Ao contrário do que acontece nas empresas privadas, a racionalidade e a eficiência não são os critérios decisivos para a liderança de um partido moderno – especialmente se este tiver um grande número de membros (Schmid & Zolleis 2005, 13):

«As tarefas e os papéis nos partidos políticos raramente estão ligados de forma funcional e eficiente, os objetivos e os meios correspondem de forma

bastante confusa entre si, a utilização dos recursos e o cumprimento das tarefas divergem frequentemente, as intenções e as ações não correspondem em muitos casos.»

Por conseguinte, os partidos políticos só conseguem ultrapassar as contradições, as incoerências, a fragmentação e a hipocrisia até um certo ponto.

Ao moldar a organização partidária, o poder e a influência dentro e fora do partido podem ser estruturalmente assegurados e alargados. Assim, os líderes do partido tentam consolidar e expandir a sua posição através da organização do partido. Ao fazê-lo, têm de manter um equilíbrio entre a garantia do poder e o aumento da eficiência, uma vez que a organização partidária não é apenas moldada por estatutos, gabinetes partidários profissionalizados ou comités políticos, mas também por considerações estratégicas. Estes últimos reagem, em particular, às mudanças externas, ou seja, aos desenvolvimentos políticos, económicos e sociais e ao aparecimento, por vezes súbito, de questões às quais é necessário dar uma resposta rápida. A direção de um partido deve colocar continuamente e ser capaz de responder às seguintes questões:

- Que grupos sociais devem ser envolvidos e representados?
- Que interesses devem ser representados com maior vigor?
- Como é que o partido pode atrair não-membros e novos membros?
- Como utilizar os seus recursos da forma mais eficiente possível?
- Como é que se pode organizar uma promoção bem-sucedida de jovens talentos?
- Que potencialidades melhoram a capacidade de fazer campanha?
- Como é que o processo de formação de opinião pode ser moderado de forma satisfatória?
- Que condições contextuais influenciam a conceção da organização partidária?

As organizações partidárias não são organismos estáticos, mas têm de se adaptar continuamente a um ambiente em mudança para poderem desempenhar as suas várias funções de forma eficaz a longo prazo. Tendo em conta a dinâmica dos processos políticos e sociais, aos quais os partidos também têm de reagir adaptando a sua própria estrutura organizativa, não pode haver um modelo ideal para a organização e estrutura de um partido. Porém, existem muitos conhecimentos e experiências no que diz respeito aos vários aspetos da organização partidária, que são apresentados nas secções seguintes.

A estrutura e a liderança dos partidos

A estrutura e a forma de organização de um partido são decisivamente influenciadas por dois fatores: o sistema político e a sua própria autoimagem. No que diz respeito ao sistema político, é importante saber se um Estado tem uma estrutura centralizada ou descentralizada e a forma como as eleições são organizadas; os dois factores estão ligados. Regra geral, a estrutura dos partidos nacionais corresponde aos diferentes níveis de organização do Estado. É possível fazer uma distinção básica entre três níveis: o nível local, constituído por municípios e distritos, que existem sob diferentes formas e com diferentes nomes em muitos países e que representam a unidade administrativa mais básica na qual são eleitos os representantes políticos. Segue-se um nível intermédio, que nos Estados centralizados tende a ser constituído por unidades administrativas com uma autonomia política muito limitada, enquanto nos Estados descentralizados e federais existe frequentemente um elevado grau de autonomia política, o que significa que as eleições regionais a este nível têm também um elevado peso político. Por último, existe o nível nacional com um governo eleito no topo, cujas competências são, contudo, fortemente condicionadas pela estrutura da organização estatal.

Figura 5 – Estrutura de uma organização partidária



As associações no interior dos partidos, compostas por jovens, mulheres, políticos locais, etc., têm geralmente uma estrutura semelhante.

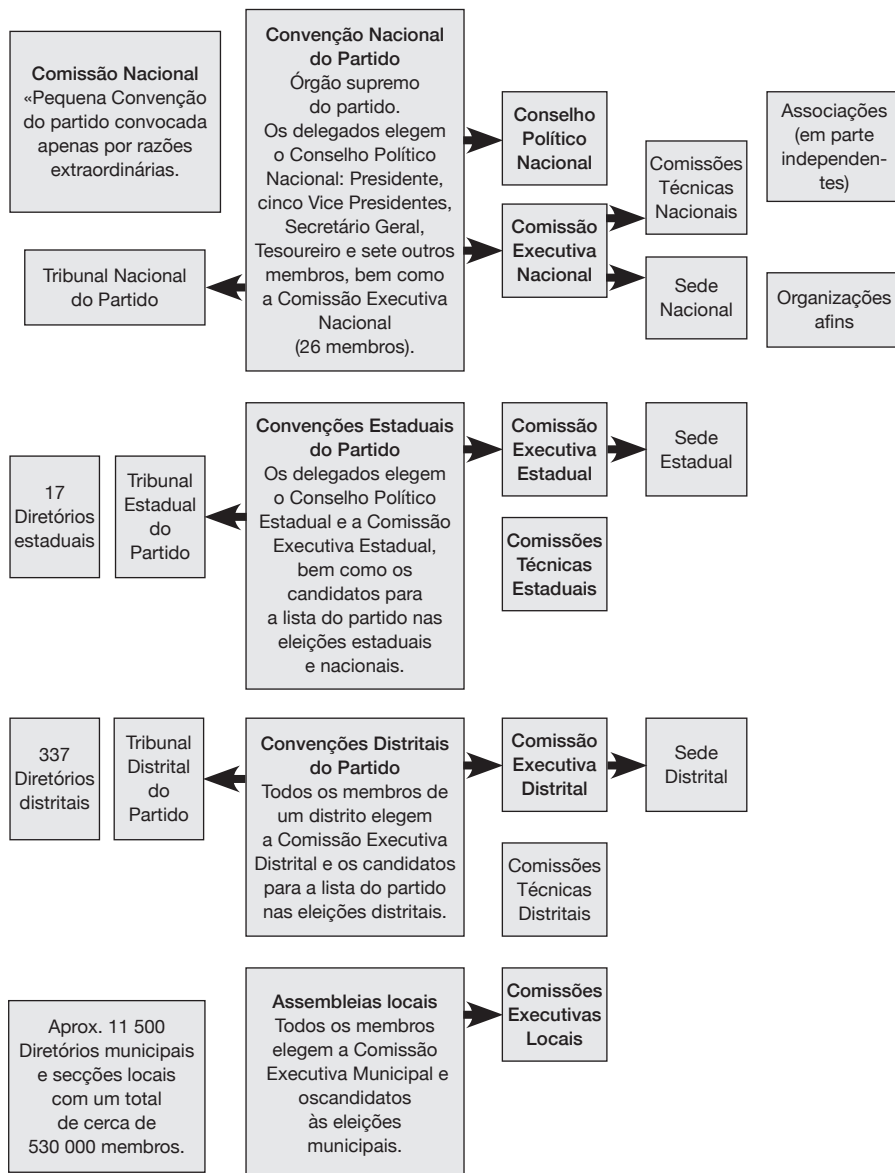
Num Estado com uma estrutura centralizada, os partidos estarão provavelmente também organizados de forma altamente centralizada e os seus agrupamentos regionais e locais terão um menor grau de autonomia em relação à sede do partido do que num Estado com uma estrutura descentralizada. Em países federais ou politicamente descentralizados com um maior grau de autonomia política das suas estruturas regionais, um partido deve assegurar na sua organização que a maior necessidade de coordenação com e entre as estruturas regionais funcione o melhor possível. É verdade que os partidos em países descentralizados também podem ser organizados a nível central e que a «autoridade de comando» da sede do partido pode estender-se às unidades regionais e, se necessário, locais. Apesar disso, devido à importância proeminente das eleições regionais, haverá sempre líderes partidários regionais fortes nesses países, que – especialmente se ganharem as eleições – constroem a sua própria legitimidade, de modo a poderem também ganhar uma influência considerável sobre a direção nacional do partido. Os partidos em países descentralizados permitem que as suas secções regionais participem na liderança nacional do partido (se não por eleição, então por cooptação, ou seja,

convidando os líderes regionais a juntarem-se ao executivo nacional do partido). Conferem-lhes igualmente um elevado grau de autonomia para decidirem sobre os candidatos às eleições, bem como sobre questões político-estratégicas como a cooperação e a formação de coligações com outros partidos. Na Alemanha, onde nas eleições nacionais os partidos elaboram listas estaduais nos diferentes estados federais, a lei eleitoral estipula que as organizações regionais dos partidos decidem de forma independente sobre os seus candidatos. As organizações regionais dos grandes partidos, em particular, têm o cuidado de garantir que a direção nacional do partido não exerça qualquer influência «externa» na seleção dos candidatos. Existe também uma autonomia relativamente grande no que diz respeito à orientação político-estratégica da organização regional de um partido em alianças e coligações, mesmo que tais decisões não sejam tomadas sem a aprovação da direção nacional do partido. Também noutros países federais, muitos partidos, mas nem todos, concedem às suas organizações regionais um elevado grau de autonomia. Na Austrália, por exemplo, um Estado federal, podem observar-se as duas variações: enquanto o Partido Trabalhista se tornou cada vez mais centralizado e a sede nacional do partido exerce um controlo apertado sobre as suas secções regionais, o Partido Nacional Australiano está organizado de forma descentralizada e concede às suas secções regionais um elevado grau de autonomia. Em todos os casos, um partido deve estar organizado de forma a conseguir a melhor coordenação possível entre os diferentes níveis da sua estrutura organizativa. Caso contrário, existe o risco de conflitos entre os representantes de cada um dos níveis do partido, o que afetaria a organização no seu conjunto.

O segundo fator importante para a estrutura de um partido é a sua autoimagem e, sobretudo, o papel que os seus membros podem ou devem desempenhar. Os partidos que estão fortemente centrados nos seus líderes e não valorizam o envolvimento intensivo dos membros nas discussões internas do partido tendem a ser organizados de forma centralizada, de modo que todas as decisões importantes sejam, em última análise, tomadas pela direção do partido. Os partidos que pretendem que os seus membros participem nas discussões e decisões internas tendem a ser organizados de forma descentralizada e a conceder muito mais poder de decisão às secções locais da organização partidária. Consequentemente,

existem também procedimentos diferentes para os processos de decisão mais importantes de um partido.

Figura 6 – Organização e órgãos de um partido, utilizando o exemplo da CDU na Alemanha.



Fonte: Sede Administrativa Federal – União Democrata-Cristã (CDU).

Uma vez que, na maior parte dos países, os partidos podem, em grande medida, definir eles próprios a sua organização interna e que não existem requisitos legais para o efeito, ou existem apenas alguns requisitos legais, estão organizados de forma correspondentemente diversa. Embora a sua forma de organização não tenha um impacto direto na qualidade da democracia de um país, tem consequências que, pelo menos indiretamente, afetam as perspetivas eleitorais de um partido e a sua posição no sistema partidário. Isto diz respeito, por exemplo, à participação das mulheres tanto na direção do partido como como candidatas às eleições, à sua capacidade de atrair novos membros, ao seu empenhamento no programa do partido ou à unidade dos seus grupos parlamentares.

Mesmo quando tem dificuldade em obter sucesso eleitoral, um partido deve esforçar-se por manter secções locais, de modo a estar fisicamente representado em regiões estruturalmente fracas. E deve também assegurar que esses ramos são integrados de forma representativa nos processos internos do partido, apesar dos números de membros abaixo da média e dos baixos níveis de atividade. Ao fazê-lo, pode ser útil não impor o princípio da localização dos membros em todo o lado, mas estabelecer outros formatos e fóruns que sejam mais adequados às condições espaciais e, acima de tudo, aos interesses e disponibilidade de tempo dos seus membros para a participação interna do partido.

O presidente do partido

O presidente nacional é de extrema importância para todos os partidos. Os presidentes das organizações partidárias regionais ou locais são também normalmente muito influentes na sua área. Todavia, os dirigentes nacionais, em particular, acumulam direitos e competências que muitas vezes ultrapassam as responsabilidades formais estabelecidas nos estatutos do partido.

Tarefas e competências do presidente nacional de um partido

- Coordena as atividades do partido e o trabalho do comité executivo do partido.
- Desempenha um papel fundamental na determinação dos programas de um partido e da sua posição sobre questões políticas atuais.

- É o rosto público mais importante de um partido, moldando assim a sua percepção pelos cidadãos e eleitores.
 - Em muitos partidos, tem uma influência importante ou mesmo decisiva na nomeação de candidatos para as eleições ou na atribuição de cargos públicos (criando assim lealdade).
 - Torna-se chefe de governo ou mesmo chefe de Estado se o seu partido ganhar as eleições.
 - Assegura-se de que os ministros e os deputados se comportam de acordo com o seu partido.
 - Coordena a posição do seu partido sobre questões políticas com os seus deputados e o grupo parlamentar no parlamento nacional.
 - Mantém contactos com as organizações regionais e locais do partido e, sobretudo, com os seus dirigentes.
-

As funções e competências de um líder partidário tenderam a aumentar nas últimas décadas – apesar ou precisamente porque o número de membros do partido diminuiu na maioria dos países e a lealdade dos cidadãos aos partidos individuais diminuiu (Cross & Pilet 2015). Os cidadãos confiam menos nos partidos e prestam mais atenção aos indivíduos. Em muitos locais, este facto conduziu não só a uma personalização da política, mas também à já referida «presidencialização» dos partidos. O papel tradicionalmente já poderoso do líder do partido foi ainda mais reforçado em resultado disso. Simultaneamente, as estruturas intermédias, como as assembleias de delegados, as organizações partidárias regionais, locais ou de circunscrição, bem como os grupos parlamentares, perderam poder e influência nos partidos que se caracterizam mais fortemente pela «presidencialização». Atualmente, os presidentes dirigem os seus partidos com mais autonomia e autoridade do que há algumas décadas.

No decurso da «presidencialização», muitos partidos têm procurado novas formas de reforçar a lealdade dos seus membros e eleitores e de atrair novos apoiantes. Um elemento importante destes esforços foi e continua a ser a chamada «democratização» dos partidos, ou seja, a maior participação dos membros nas decisões internas dos partidos. A eleição do presidente do partido reveste-se de especial importância neste domínio.

Nos últimos anos, muitos partidos começaram a envolver mais os seus membros neste domínio, quer através da introdução de uma eleição aberta em que todos os membros podem votar em pé de igualdade, quer através da reforma e do alargamento dos procedimentos de delegação e da concessão de direitos de participação a determinados grupos ou associações internas do partido (Cross & Pilet 2015).

Em muitos partidos, o presidente é eleito pelos delegados num congresso do partido. Um candidato vencedor deve ter uma boa rede de contactos dentro do seu partido, de modo a ganhar os votos dos vários delegados. Este facto pode beneficiar a sua liderança e o partido como um todo, uma vez que o presidente conhece bem os humores individuais e os agrupamentos do seu partido e toma-os em consideração na sua liderança. Esta é uma grande vantagem para a coesão de um partido. Em Espanha, na Alemanha e na Noruega, bem como na Austrália, em Itália, em França e em muitos outros países, existem eleições por delegados sob diversas formas, que sofreram algumas alterações nas últimas décadas, na medida em que o número de delegados aumentou. No entanto, o princípio básico das eleições por delegados não se alterou.

A razão mais importante para as alterações processuais na eleição do presidente é a perda de uma eleição. A autoridade de um líder partidário é então frequentemente questionada. Especialmente se este facto levar à sua demissão, os partidos aproveitam por vezes a oportunidade para «democratizar» o processo de eleição do novo líder e para dar a si próprios uma imagem nova e moderna. Contudo, o efeito de tais alterações processuais nos resultados eleitorais futuros é geralmente mínimo.

Alguns partidos elegem o seu líder através das chamadas eleições primárias, nas quais podem participar todos os membros do partido. Tal como outros plebiscitos, pode parecer democrático à primeira vista, mas – para além dos custos mais elevados – comporta alguns riscos consideráveis. Só raramente todos os membros do partido participam numa votação deste tipo. Porém, uma baixa taxa de participação tende a prejudicar a reputação do partido e fornece ao presidente apenas uma fraca base de legitimação. Isto foi evidente, por exemplo, na eleição dos dois presidentes do Partido Social-Democrata (SPD) na Alemanha em 2019. Apenas 54% dos membros participaram na eleição primária, dos quais pouco mais de metade (53%) votaram a favor da dupla vencedora.

Isto significa que apenas um quarto dos membros votou nos novos presidentes.

Apesar dos riscos da eleição primária, os presidentes eleitos diretamente sentem-se frequentemente muito mais legitimados para agir de forma independente e, em alguns casos, autocrática. Apesar disso, este facto pode pôr em causa a coesão de um partido. Especialmente no caso de conflitos internos no partido, que não são de forma alguma raros, os diferentes procedimentos de eleição dos membros da direção tornam difícil encontrar uma solução.

Nos sistemas parlamentares de governo, em particular, os líderes dos partidos são frequentemente também líderes dos grupos parlamentares e, em alguns países, como o Reino Unido, os grupos parlamentares têm um voto decisivo na eleição do presidente ou, pelo menos, na seleção dos candidatos à presidência.

Outro método de seleção é a eleição por um colégio eleitoral, que é constituído por um grupo limitado de, por exemplo, o partido parlamentar, representantes de associações de círculos eleitorais e representantes de sindicatos ou organizações profissionais filiadas ao partido. Cada um destes grupos dispõe, geralmente, de uma parte igual dos votos necessários para eleger o líder do partido. O objetivo deste procedimento é servir de mediador entre interesses diferentes. Este sistema é utilizado, por exemplo, pelos dois maiores partidos dos EUA.

No que respeita à eleição do líder do partido, existem algumas semelhanças entre as famílias partidárias. Os partidos do centro político, os partidos conservadores e os partidos de direita radical tendem a aderir à limitação tradicional da participação direta dentro do partido na seleção dos dirigentes. Muitos partidos verdes, liberais e de esquerda, por outro lado, dão aos seus membros uma maior participação direta. Mas mesmo nos partidos em que nem todos os membros estão diretamente envolvidos na eleição, há novos procedimentos que permitem envolver um pouco mais as bases na eleição de um novo líder partidário. Por exemplo, nas reuniões regionais, os candidatos têm de ser submetidos a um inquérito interno do partido pelos membros, que, em alguns locais, podem também apresentar votos de preferência a ter em conta numa conferência posterior do partido. Regra geral, porém, estes votos não têm qualquer efeito vinculativo. O aumento do número de delegados ou a tomada em consideração dos

agrupamentos internos dos partidos e, eventualmente, a introdução de uma ponderação dos votos também servem o objetivo de aumentar a participação dos membros. Esta tendência verifica-se sobretudo em países com uma longa tradição democrática. Devido ao facto de os partidos serem geralmente organizações bastante conservadoras e não gostarem de alterar os seus procedimentos internos, e de as reformas implicarem geralmente alterações a outros regulamentos e procedimentos, alguns partidos mostram-se relutantes em proceder a alterações demasiado grandes ou radicais, cujas consequências não são fáceis de prever. Os partidos na oposição estão mais dispostos a alterar os procedimentos e processos internos do que os partidos no governo.

Quadro 4 – Processo de eleição do presidente do partido por família partidária de 1955 a 2012 em percentagem

Organismo eleitoral	Família partidária						
	Esquerda radical e verdes	Comunistas	Sociais-democratas	Liberais	Conservadores	Direita radical	Regionalistas
Eleitores e membros	29,1	0,0	12,5	26,6	11,3	0,0	18,2
Delegados às conferências dos partidos	58,5	29,4	59,2	58,8	67,7	56,6	56,1
Outros (mistos)	0,0	0,6	9,8	2,5	3,2	26,3	6,8
Grupo parlamentar	2,2	0,0	15,2	11,2	13,9	0,0	0,0
Órgãos do partido	10,2	69,9	3,4	1,0	3,9	17,2	18,9
Número total (100%)	371	163	686	519	1013	274	148

Fonte: Lisi et al. 2015, 20.

Na Alemanha, em particular, alguns partidos de diferentes tendências políticas, como os Verdes, os Sociais-Democratas, A Esquerda (Die Linke) e o populista de direita AfD, elegem atualmente não apenas um, mas dois presidentes iguais. Os Verdes introduziram este modo na sua fase de fundação, a fim de darem a si próprios uma imagem progressista, não só envolvendo as duas tendências internas mais importantes do partido na liderança do partido, mas também para darem um exemplo de igualdade de género, razão pela qual pelo menos um dos dois presidentes tem de ser uma mulher. Todavia, este procedimento não ajudou a resolver os conflitos internos do partido, nem é importante para a maioria dos eleitores se um partido tem um ou dois presidentes. Pelo contrário, há indicações de que a divisão do papel de liderança não fortalece o perfil do presidente e do seu partido, mas aumenta a necessidade de coordenação, porque há uma rivalidade contínua entre os dois copresidentes pela liderança da opinião e pela percepção pública.

Independentemente do facto de a eleição de um líder partidário se realizar com uma participação alargada ou bastante limitada dos membros, muitos partidos têm normalmente vários candidatos a disputar a presidência logo que é necessário proceder a uma mudança. Nessa altura, realizam-se normalmente debates intensos no seio do partido e os candidatos apresentam-se aos membros pessoalmente e também virtualmente, mesmo que, no final, apenas os delegados numa convenção partidária votem efetivamente no próximo presidente. Estas rondas de apresentação ajudam a melhorar o perfil dos candidatos, mas os conflitos internos do partido devem ser evitados e a unidade do partido não deve ser posta em causa. Por conseguinte, é importante incluir o campo dos perdedores na liderança alargada do partido, a fim de maximizar a unidade do partido para o futuro.

Para não pôr em causa a coerência interna do partido e a percepção pública através de conflitos, alguns partidos tentam evitar a disputa aberta e coordenam e pré-decidem a eleição do presidente e de outros cargos importantes de liderança em processos informais. Nestes casos, mesmo que os membros estejam formalmente envolvidos na eleição da direção do partido, muitas vezes apenas podem confirmar os acordos informais. Os partidos governamentais, em particular, tentam evitar conflitos sobre a eleição do líder do partido. Se o líder de um partido é também o chefe

do governo, não quer prejudicar a sua autoridade com um desafiador interno do partido. Se o governo apresentar uma má imagem, isso é mais provável. É por isso que os partidos da oposição tendem a ter uma maior disputa e também uma disputa mais aberta quando se trata de eleger um líder partidário.

A importância que os procedimentos informais continuam a ter na seleção dos líderes partidários em muitos países mostra que a expansão da elegibilidade interna dos partidos não tem um efeito significativo na «democratização» de um partido. A maior disputa existe quando a eleição do presidente é decidida ou significativamente decidida em conjunto pelo grupo parlamentar do partido no parlamento nacional, como é o caso do Reino Unido. Neste caso, vários candidatos do grupo parlamentar concorrem frequentemente uns contra os outros. A disputa é menor na eleição por conferências partidárias de delegados, nas quais é frequentemente confirmado um candidato selecionado pelas comissões partidárias.

Em muitos casos, o perfil dos líderes partidários é semelhante em todos os países e continentes: são maioritariamente homens de meia-idade ou de idade avançada com muitos anos de experiência como deputados ou noutras funções politicamente relevantes. Apesar de algumas mulheres serem reconhecidas internacionalmente como chefes de governo e líderes partidárias, como Angela Merkel na Alemanha, Aung San Suu Kyi em Myanmar, Jacinda Ardern na Nova Zelândia ou Sanna Marin, que se tornou a mais jovem chefe de governo de um país, na Finlândia, com 34 anos de idade, as mulheres eleitas como líderes partidárias tem sido relativamente raro. Em particular, os grandes partidos e os partidos que participam em governos têm muito menos mulheres dirigentes. O caminho para o topo de um partido também está geralmente bloqueado para os jovens políticos do sexo masculino. São geralmente os partidos da oposição que confiam a jovens políticos um papel de liderança nacional quando a equipa dirigente deve ser renovada após uma eleição dececionante. Foi o que aconteceu na Áustria, por exemplo, quando Sebastian Kurz foi eleito pela primeira vez líder do Partido Popular (ÖVP) em 2017, com 31 anos, e alguns meses depois tornou-se chanceler federal e chefe de governo. Trata-se de uma clara exceção segundo os padrões internacionais – e a demissão de Kurz em 2021 em resultado de investigações sobre suspeitas de corrupção e o fim da sua carreira política alguns meses mais tarde podem certamente

ser tomados como prova de que a transferência de posições de liderança proeminentes para jovens políticos também está associada a riscos. Em contrapartida, é mais provável que os jovens políticos assumam posições de liderança nos agrupamentos locais de um partido. No entanto, o caminho para a direção nacional do partido é longo para eles.

A proporção de mulheres na liderança dos partidos é apresentada nos dois quadros seguintes, que abrangem um total de doze países da Europa, bem como Israel e Austrália, para os anos entre 1965 e 2012.

Quadro 5 – Género dos líderes partidários de 1965 a 2012

Género	Número	Percentagem %
Mulheres	58	10,8
Homens	477	89,2
Total	535	100

Fonte: Wauters & Plilet 2014, 82.

No que respeita às famílias partidárias, a distribuição é a seguinte:

Quadro 6 – Género dos líderes partidários por família partidária de 1964 a 2012

Famílias partidárias	Número de mulheres dirigintes	Percentagem %	Número de partidos
Verdes*	4	25,0	16
Direita radical	8	19,5	41
Democratas liberais	15	15,3	98
Conservadores e democratas-cristãos	18	9,2	196
Sociais-democratas	10	8,1	123
Esquerda radical	3	7,3	41

Famílias partidárias	Número de mulheres dirigentes	Percentagem %	Número de partidos
Regionalistas	0	0,0	20

Fonte: Wauters & Plilet 2014, 84.

* Os autores explicam ainda: «Um número significativo de partidos verdes tem uma liderança coletiva, pelo que foram excluídos da nossa análise. Uma vez que estes partidos têm normalmente um líder masculino e uma líder feminina, a percentagem real de mulheres líderes dos verdes é ainda mais elevada do que a aqui apresentada» (Wauters & Plilet 2014, 84).

Uma vez eleitos para o topo de um partido, muitos presidentes permanecem nessa posição durante muito tempo. Na grande maioria dos partidos, não há limite de tempo e, em muitos deles, também não há uma regulamentação clara sobre a frequência com que um presidente se deve candidatar à reeleição. Nalguns países, existem requisitos legais claros para este efeito. Na Alemanha, por exemplo, todos os partidos devem organizar uma conferência partidária pelo menos de dois em dois anos, na qual o presidente e os outros membros da comissão executiva devem ser eleitos ou confirmados no cargo por votação. Estas votações são um indicador importante do apoio do presidente no seio do seu partido.

Os presidentes raramente se demitem voluntariamente. Na maioria das vezes, a mudança ocorre após um resultado eleitoral dececionante, especialmente quando um partido tem de passar da bancada do governo para a bancada da oposição. Os partidos penalizam os seus dirigentes quando perdem eleições. Mas nem todos os líderes partidários perdem automaticamente o seu cargo em consequência disso. São muitos os que sabem manter-se à frente do seu partido mesmo depois de perderem as eleições. Isto é particularmente bem-sucedido se não houver um sucessor adequado disponível que tenha um apoio semelhante ao do anterior líder, ou porque um partido confia que as hipóteses de sucesso com o seu anterior líder aumentarão novamente na próxima oportunidade, porque ele ou ela terá, entretanto, ganho experiência e perfil público e poderá então liderar o seu partido na próxima campanha eleitoral com maiores perspetivas de sucesso. Por conseguinte, os partidos devem também manter um nível mínimo de paciência, a fim de dar tempo ao seu líder para melhorar

o seu próprio perfil. Muitos líderes políticos influentes perderam eleições antes de ganharem reconhecimento não só como líderes partidários, mas também como chefes de governo e estadistas. Entre estes contam-se personalidades tão conhecidas como Helmut Kohl na Alemanha, François Mitterand e Valéry Giscard d'Estaing em França e Lula da Silva no Brasil, que só ganhou a presidência do seu país à quarta tentativa. Todos eles eram também líderes dos seus partidos. Joe Biden também se candidatou à nomeação presidencial democrata duas vezes antes de 2020, mas nunca foi presidente do partido.

A forma como o presidente é eleito tem uma grande influência no tempo que permanece no cargo. Há provas claras de que os presidentes eleitos pelos delegados permanecem mais tempo à frente de um partido do que aqueles que alcançam o seu cargo através de uma votação geral dos membros. Estes últimos são muito mais vulneráveis depois de perderem uma eleição e estão sob forte pressão para se demitirem. Estes líderes partidários podem ter um elevado grau de legitimidade através da eleição direta, mas estão também muito mais diretamente expostos aos humores flutuantes do «povo do partido». Quando são os delegados que decidem a eleição e o destino de um líder partidário, é de esperar que estejam muito mais conscientes das consequências políticas mais vastas de uma mudança rápida no topo do partido e, assim, menos dispostos a forçar essa mudança devido a uma desilusão momentânea com um mau resultado eleitoral. Pode ser útil para um partido manter um presidente experiente no cargo, porque é preciso tempo para estabelecer o perfil de um sucessor e os humores flutuam naturalmente. É por isso que muitos delegados prestam atenção não só à popularidade atual de um candidato à presidência do partido mas também à sua experiência na gestão de uma organização complexa como um partido. São igualmente importantes o seu trabalho em rede e a sua capacidade de cooperar com outros representantes e grupos importantes (incluindo o grupo parlamentar, em particular), bem como todas as outras competências que um líder partidário de sucesso deve possuir (> Capítulo 11, «Liderança política»). Por último, mas não menos importante, os delegados tenderão a ter em conta que a substituição do líder do partido normalmente apenas «lustra» a sua imagem pública a curto prazo. Assim que regressam à vida política quotidiana após a eleição interna e os meios de comunicação social e o público começam a

concentrar-se noutras questões, o ímpeto do recém-chegado desvanece-se rapidamente.

Se, apesar de tudo, se verificar ou for forçada uma mudança de liderança, os partidos devem garantir que a eleição de um sucessor se efetua com o mínimo de conflitos possível. Quando existem vários candidatos ao cargo de líder do partido, os conflitos serão inevitáveis. Porém, estes devem ser conduzidos de forma a não deixarem feridas duradouras em grupos individuais dentro do partido. É útil ter regras claras para a organização da disputa intrapartidária, que todos os candidatos devem respeitar. Quando todos os membros estão envolvidos na eleição do presidente, há sempre um maior risco de conflitos ferozes, porque essa disputa é conduzida com muito mais emoção e os candidatos são mais propensos a recorrer a meios populistas para se promoverem do que no caso de uma conferência de delegados do partido. Depois de um pleito polémico, será necessário muito tempo e esforço para voltar a cerrar as fileiras.

Em todo o caso, a forma de eleição do presidente não tem influência duradoura no resultado eleitoral de um partido. O facto de se realizar uma eleição interna com votação aberta a todos os membros ou de apenas um número limitado de delegados eleger o novo líder do partido não é importante para a maioria dos eleitores quando se trata de dar ou recusar um voto a um partido.

O comité executivo do partido

Para além do presidente (ou dos presidentes), a direção nacional de um partido é normalmente constituída por outros membros eleitos da presidência e da comissão executiva, que nalguns países e partidos são relativamente pequenas, enquanto noutros são grandes. O secretário-geral e o tesoureiro, muitas vezes também os presidentes das associações regionais e, eventualmente, alguns funcionários importantes, como o chefe de governo, se pertencer ao partido (e não for já o seu presidente), o presidente ou o presidente do grupo parlamentar e os presidentes ou governadores dos estados federados, são normalmente eleitos ou, pelo menos, membros cooptados do órgão de direção mais importante de um partido. Além disso, existe normalmente uma comissão executiva alargada, que inclui um grupo mais vasto de membros eleitos ou cooptados, incluindo os presidentes das associações regionais, os presidentes de

algumas associações internas do partido, incluindo o presidente da organização juvenil e também – se existirem – o responsável nacional pela filiação ou o responsável nacional pela educação do partido. A integração de membros não eleitos nos dois órgãos de direção mais importantes garante que as consultas e as decisões tenham em conta um espectro de opiniões tão amplo quanto possível e que os ramos individuais do partido também apoiem as decisões depois de estas terem sido tomadas e as representem externamente.

Existem também diferentes procedimentos para eleger ou selecionar os outros membros da Comissão Executiva. Em muitos países, os outros membros da direção são eleitos pelos delegados numa convenção do partido, mas com procedimentos diferentes. Nalguns casos, os membros do partido podem candidatar-se individualmente para que os delegados num congresso do partido possam escolher entre vários candidatos. Nalguns casos, existem procedimentos de lista em que os membros do Conselho Executivo são eleitos juntamente com o presidente numa lista. Numa outra variante, o presidente seleciona independentemente os outros membros do comité executivo do partido sem que estes sejam eleitos por um comité do partido. Embora isto permita ao presidente garantir a máxima lealdade, ao mesmo tempo, é provável que várias vozes dentro do partido não estejam representadas no seu comité executivo. Isto pode ser um fardo porque – exceto talvez no caso dos partidos de quadros – não haverá uma homogeneidade absoluta entre os membros do partido. Por conseguinte, é mais útil aprender e praticar a ouvir opiniões contrárias e a tê-las em conta na tomada de decisões, mesmo quando se trabalha em conjunto internamente. Quando se trata de lidar com outros partidos, por exemplo, em negociações de coligação, este facto revela-se uma vantagem constante.

Dependendo da sua organização, desde o nível local ao nacional, os partidos têm normalmente vários presidentes e comissões executivas, que também são determinados por eleições. Nalguns países, estas eleições internas regulares dos partidos estão previstas na lei partidária.

Quadro 7 – Vantagens e desvantagens dos procedimentos de eleição da direção interna do partido

	Forma de eleição	Vantagens/desvantagens
Presidente do partido	Eleição pelos delegados durante uma convenção partidária.	Vantagem: ampla legitimidade e grande probabilidade de estabelecer uma boa rede de contactos com quadros importantes do partido e organizações regionais. Desvantagem: nenhuma.
	Eleições primárias (eleição direta por todos os membros do partido).	Vantagem: ampla legitimação (se a afluência às urnas for elevada e o processo eleitoral transparente); possibilidade de participação direta dos membros. Desvantagem: exacerbação do conflito interno no partido e formação de campos com vários candidatos; possibilidade de eleger um candidato popular que não esteja suficientemente enraizado e ligado em rede no partido; legitimação possivelmente fraca se a participação for baixa; custos elevados da realização de uma eleição direta.
Outros membros da Direção	Eleição pelos delegados a uma convenção partidária sob a forma de lista fechada apresentada pelo candidato à presidência.	Vantagem: grande lealdade para com o presidente e grande homogeneidade da direção do partido. Desvantagem: as opiniões discordantes e as críticas internas não são integradas na direção do partido, o que tende a promover conflitos no seio do partido; os grupos internos importantes do partido podem não se sentir representados pela comissão executiva e existe o risco de abandonarem o partido em caso de discrepâncias.
	Eleição individual de cada candidato pelos delegados de uma convenção partidária.	Vantagem: seleção entre vários candidatos; a comissão executiva reflete a amplitude dos membros; inclusão de críticos internos na liderança do partido, o que pode promover a sua lealdade Desvantagem: menor homogeneidade da liderança; discrepâncias ocasionais sobre as posições políticas do partido, que perturbam a imagem pública de unidade.
	Seleção/nomeação pelo presidente.	Vantagem: elevado grau de lealdade para com o presidente e elevado grau de unidade entre os dirigentes do partido. Desvantagem: legitimidade limitada dos membros da direção; risco de paternalismo no seio da organização partidária, com possíveis desvantagens para o profissionalismo do trabalho partidário.

Fonte: apresentação própria.

Nos grandes partidos, para além do presidente, existe um secretário-geral, que apoia o presidente no cumprimento das suas tarefas e gere os negócios do partido em consulta com ele. Nos partidos socialistas ou comunistas, em particular, o secretário-geral é o representante politicamente mais importante. Nos partidos em que o presidente tem o papel político mais importante e é o principal responsável pela representação política do partido, o secretário-geral é responsável pela coordenação de todo o trabalho do partido, incluindo todas as federações regionais, associações e organizações especiais. Os partidos com uma grande organização e recursos suficientes empregam também um diretor-geral para além do secretário-geral.

Em muitos partidos, as presidências e as comissões executivas reúnem-se regularmente, embora haja por vezes diferenças consideráveis na frequência dessas reuniões. Quando um presidente ou um secretário-geral goza de uma posição forte, abstém-se por vezes de realizar reuniões regulares da presidência ou da comissão executiva do seu partido, porque tem autoridade para tomar decisões de grande alcance por si próprio e não tem de prestar contas. Noutros partidos, essas decisões têm de ser estreitamente coordenadas com o comité executivo e, eventualmente, com outros órgãos. Para limitar as decisões arbitrárias da liderança, em muitos partidos, a comissão executiva interna reúne-se frequentemente ou utiliza outras formas de coordenação para discutir as questões mais importantes da atualidade.

As comissões executivas dos partidos têm normalmente uma posição forte em relação aos congressos dos partidos ou às comissões gerais dos partidos, cabendo o centro do poder às direções executivas, as presidências dos partidos. Regra geral, os congressos dos partidos não podem controlar os conselhos executivos depois de os terem elegido. Pelo contrário, há uma tendência em quase todos os partidos para desenvolver estruturas oligárquicas em que um grupo limitado de pessoas detém uma quantidade relativamente grande de poder que é difícil de controlar.

A lei de ferro da oligarquia

Na sua obra clássica sobre a investigação partidária de 1911, Robert Michels demonstrou uma «lei de ferro da oligarquia» (o domínio de um pequeno número de pessoas). De acordo com esta lei, cada

organização produz inevitavelmente uma classe dirigente que já não consegue controlar de forma eficaz e permanente. Assim, os dirigentes e os aparelhos partidários tornar-se-iam também cada vez mais independentes, tendo em conta a sua vantagem informativa e a especialização crescente da política. «Falar de organização é falar de uma tendência para a oligarquia. Há um traço profundamente aristocrático na natureza da organização.» É «a mãe da regra dos eleitos sobre os eleitores, dos nomeados sobre os clientes, dos delegados sobre os delegantes» (Michels 1989, 19). A acumulação de cargos e a concentração de poder são as características que acompanham a oligarquização e que colocam um problema ao processo democrático de tomada de decisões no seio de um partido. A melhoria dos procedimentos democráticos e a troca de opiniões no seio de um partido podem contribuir para o dismantelamento das estruturas partidárias endurecidas.

Mesmo que, idealmente, um partido seja democraticamente estruturado a vários níveis e os seus líderes sejam democraticamente legitimados, isto pouco diz sobre a realidade da democracia interna do partido. Para ser eleito para um cargo de topo, um candidato tem de ter uma boa rede dentro do seu partido. Uma vez no cargo, esta rede expande-se e cada titular de cargo tem também uma vantagem em termos de informação, poder de decisão sobre questões políticas e, por último, mas não menos importante, sobre a atribuição de cargos e posições. Isto vai desde o recrutamento de pessoal para a sede do partido até à nomeação de ministros para o governo nacional. Tudo isto, em conjunto, confere a um líder partidário um poder extraordinário – e, todavia, em partidos organizados democraticamente, têm de procurar constantemente aprovação e apoio para sustentar o seu poder na legitimidade.

É prática comum de muitos partidos – pelo menos nas conferências nacionais e, por vezes, também nas regionais – adotar as chamadas teses políticas ou «moções»¹⁶, a fim de determinar a sua própria posição

¹⁶ *Nota do tradutor:* o texto original emprega «Leitanträge», que no contexto político alemão diz respeito a uma moção proposta por uma conferência ou assembleia de partido,

nos debates atuais. Estas teses são preparadas pelo comité executivo, que exerce assim uma influência considerável sobre a posição de um congresso do partido. Nos partidos em que os membros ou delegados têm uma grande influência na discussão e votação das teses, estas podem ser alteradas no decurso dos congressos partidários. Os partidos em que os membros têm menos voz ativa seguem estritamente as orientações da comissão executiva.

Profissionalismo da organização partidária

Os partidos devem ser geridos de forma profissional e estar equipados com tecnologias de comunicação modernas. No topo da organização está a sede do partido, a partir da qual o presidente e o comité executivo gerem o partido. A sede desempenha funções importantes para o seu partido, que se resumem na lista que se segue:

Funções da sede central do partido

- Apoiar a direção do partido no desenvolvimento dos programas do partido e na sua posição sobre questões importantes da política quotidiana, analisando temas atuais e elaborando documentos de posição.
- Coordenar as campanhas eleitorais e organizar outras campanhas e atividades destinadas a reforçar o perfil do partido.
- Analisar os resultados eleitorais e tirar conclusões para a estratégia futura do partido.

ou ainda um grupo parlamentar que tem o objetivo de rejeitar alguns pontos considerados inadequados de uma agenda ou programa, ou apoiar elementos que melhor representem o grupo em questão, que porventura tenham sido criticados por outros elementos do grupo. As moções marcam uma posição. Tais moções são encaminhadas a um Comitê de Moções (*Antragskommission*) que analisa a candidatura das moções. O texto alemão dá a ideia de uma «moção-chave» ou uma «proposição principal». No contexto político português usa-se simplesmente a palavra *moção* como instrumento político de fiscalização, classificada em «Moção de censura», «Moção de confiança» e «Moção de rejeição». Cf. Assembleia da República. Divisão de Informação Legislativa Parlamentar. Folha informativa | AR/DSDIC/DILP/20. Moções/Censura – Confiança – Rejeição do programa. Edição 10 de novembro de 2015. Acesso em: <https://www.parlamento.pt/Fiscalizacao/Paginas/Mocoos-sobre.aspx>. No contexto anglófono se utiliza *lead motions* ou *key proposals*, por exemplo.

- Controlar e avaliar as ações dos diferentes ramos do partido no que diz respeito à adesão à linha do partido em questões políticas.
 - Organização de sondagens e análise dos seus resultados com recomendações para a estratégia do partido.
 - Trabalho de imprensa e relações públicas para o partido e manutenção dos seus canais nas redes sociais.
 - Acompanhamento de outros partidos políticos e avaliação das suas ações para a estratégia do partido.
 - Gerir as finanças do partido, financiar as suas campanhas eleitorais e preparar uma contabilidade transparente dos recursos financeiros totais do partido.
-

De um modo ideal, uma sede partidária é bem dotada de pessoal e de equipamento técnico e tem vários «departamentos especializados» que se concentram em temas específicos, preparam posições sobre questões atuais no debate político, fornecem aos representantes e membros do partido ajudas de argumentação, moldam a comunicação e a imagem externa do partido e, naturalmente, organizam e coordenam as campanhas eleitorais em particular. Idealmente, estas sedes profissionais dos partidos deveriam existir não só a nível nacional, mas também em regiões importantes – embora em menor escala e com menos recursos. Se um partido tiver recursos suficientes, deve ter uma infraestrutura permanente, pelo menos nas grandes cidades e municípios, com algum pessoal permanente responsável por cuidar dos membros, organizar as atividades locais do partido, comunicar com os membros e organizar as campanhas eleitorais locais. Para tudo isto, é essencial um rendimento contínuo. A manutenção da sede do partido absorve uma grande parte das despesas regulares de todos os partidos, não relacionadas com as campanhas.

Quadro 8 – Empregados a tempo inteiro de um partido

País	Número médio de empregados a tempo inteiro na sede do partido	Número médio de empregados na sede do partido por 1000 membros do partido	Número médio de empregados a tempo inteiro no grupo parlamentar	Número de empregados de um membro do parlamento
Austrália	21,0 (3) *	0,04 (3)	–	–
Bélgica	30,5 (10)	0,12 (10)	11,9 (8)	1,0 (8)
Chéquia	28,3 (4)	0,17 (4)	2,8 (4)	0,1 (3)
Dinamarca	9,0 (4)	0,80 (4)	23,3 (4)	1,6 (4)
Alemanha	77,0 (1)	0,12 (1)	726,8 (6)	7,0 (5)
Hungria	12,0 (1)	1,50 (1)	57,8 (4)	1,1 (4)
Irlanda	27,0 (3)	0,15 (2)	32,1 (5)	1,9 (4)
Israel	12,5 (2)	0,60 (2)	24,3 (3)	3,7 (3)
Itália	64,0 (4)	0,01 (4)	–	–
Holanda	44,5 (2)	0,12 (2)	–	–
Noruega	19,4 (7)	0,10 (7)	24,5 (7)	1,7 (7)
Portugal	1,0 (1)	0,02 (1)	38,0 (6)	2,3 (6)
Espanha	105,6 (5)	0,09 (5)	37,7 (5)	0,8 (5)
Suécia	35,8 (8)	0,12 (8)	37,3 (6)	1,1 (6)
Reino Unido	93,1 (7)	0,12 (7)	3,2 (5)	1,2 (5)
Média	42,9 (62)	0,12 (60)	92,9 (63)	2,0 (61)

Fonte: Webb & Keith 2017, 42.

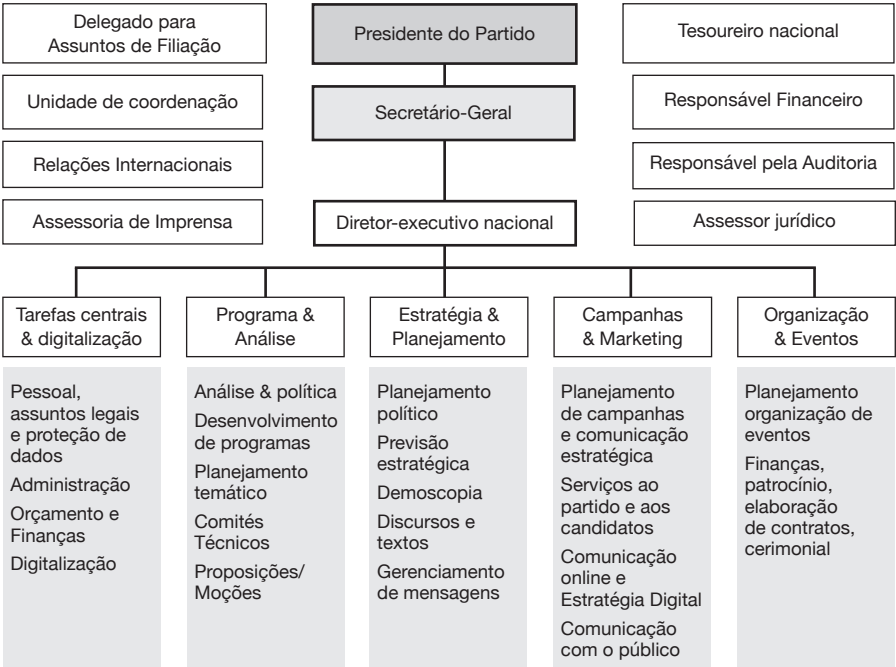
* Os números entre parênteses indicam o número de partidos analisados.

A existência de um quadro de pessoal permanente é hoje mais importante do que nunca, porque as campanhas eleitorais e o *marketing* político exigem atualmente um elevado nível de especialização que os membros que só podem empenhar-se no seu tempo livre dificilmente possuem. Além disso, os atuais funcionários assalariados têm de assumir funções que costumavam ser desempenhadas em maior medida por membros voluntários empenhados de um partido, mas para as quais há cada vez

menos voluntários disponíveis devido ao declínio do número de membros. Para poderem desempenhar eficazmente as suas tarefas, os funcionários a tempo inteiro e os voluntários têm de receber formação intensiva em todos os temas que há muito estão na ordem do dia para os gestores nas empresas (incluindo liderança, gestão de conflitos e de projetos).

Em muitos partidos – os que podem pagar (!) – observa-se um aumento do número de funcionários assalariados paralelamente à diminuição do número de membros (Webb & Keith 2017, 42s.). Os partidos que não dispõem desta margem de manobra financeira têm de se contentar com uma equipa mais reduzida e dependem mais do empenho dos seus membros. O financiamento estatal dos partidos, que existe sob diversas formas em muitos países, deve ser utilizado, pelo menos em parte, para criar um centro profissional dos partidos. O diagrama mostra o organigrama da CDU alemã, um partido bem financiado. É um exemplo de como uma tal organização poderia ser estruturada:

Figura 7 – Organograma de uma sede partidária, utilizando a CDU como exemplo



Fonte: Sede Administrativa Federal – União Democrata-Cristã (CDU).

Para além dos funcionários permanentes, muitos partidos também trabalham com consultores políticos de forma permanente ou, pelo menos, esporádica. Trata-se sobretudo de estudos de opinião, de *marketing* partidário e do planeamento e realização de campanhas eleitorais. Nos sistemas parlamentares, o recurso a este tipo de consultores é significativamente menor do que nos sistemas presidenciais, uma vez que as campanhas eleitorais são normalmente planeadas e coordenadas principalmente pelas sedes dos partidos, não havendo necessidade de os candidatos individuais complementarem a sua campanha eleitoral com uma campanha própria elaborada. Além disso, a maioria dos candidatos não dispõe de recursos para contratar consultores a longo prazo. Por conseguinte, o recurso a esses consultores externos concentra-se normalmente nas sedes nacionais e, em menor grau, nas sedes regionais dos partidos. Em contrapartida, nos sistemas presidenciais, com as suas campanhas personalizadas, as organizações partidárias desempenham um papel mais subordinado nas campanhas eleitorais. Os candidatos têm de criar a sua própria infraestrutura, que consiste, em grande parte, em consultores altamente especializados em *marketing* político. Os EUA são um bom exemplo disso. Uma vez que os deputados são também, em grande medida, responsáveis pelas suas próprias campanhas eleitorais, existe um exército de consultores externos que está constantemente a apoiar os deputados e senadores. Este facto também contribui para os elevados custos das campanhas eleitorais. Experiências semelhantes podem agora ser feitas em muitos outros sistemas presidenciais, seja no México, no Brasil, na Colômbia e na Argentina, seja na Indonésia ou nas Filipinas. Em todo o lado, as campanhas eleitorais absorvem atualmente enormes somas de dinheiro. O problema é que essas despesas não são apenas financiadas por donativos legais de campanha e muito menos pelos salários dos deputados, mas são frequentemente «refinanciadas» pela corrupção e outras formas de clientelismo.

A nomeação dos candidatos

A nomeação de candidatos a lugares nos parlamentos e a cargos públicos a todos os níveis de governo é uma função tradicional dos partidos políticos. Isto aplica-se não só à seleção de candidatos para cargos que vão desde vereadores e presidentes de câmara a deputados nacionais

e presidentes, mas inclui também a nomeação para uma vasta gama de cargos e postos em organismos governamentais, instituições estatais e semiestatais e empresas. Por vezes, os partidos podem mesmo exercer influência na nomeação de cargos em empresas privadas. Nos EUA, no Brasil, no México, na Indonésia, nas Filipinas, no Gana e noutras democracias presidencialistas, os partidos decidem sobre milhares de cargos no sector público e em parcerias público-privadas (PPP)¹⁷ após as eleições, desde o porteiro de uma agência governamental até ao conselho de administração de grandes empresas públicas. Nos sistemas parlamentares também existe um elevado grau de clientelismo.

Uma vez que as funções executivas continuam a ser de grande relevância para os partidos, é importante a forma como estas funções são desempenhadas. Trata-se de preencher cargos nos governos e nos parlamentos – e isso afeta sobretudo os interesses pessoais. É por isso que a decisão sobre candidaturas e cargos é uma grande fonte de conflito dentro do partido, até porque, muitas vezes, há muitos mais candidatos potenciais do que aqueles que podem ser nomeados por um partido no final. Apenas alguns deles são eleitos e, mesmo entre os eleitos, surgem novos conflitos em torno de cargos e posições no parlamento, num grupo parlamentar ou na atribuição de cargos governamentais. Os que não são eleitos esperam frequentemente outra forma de compensação. O processo de seleção dos candidatos é, portanto, muito importante.

Antes de os partidos decidirem, os potenciais candidatos têm de cumprir os requisitos legais para a sua elegibilidade. Em todos os países, existem, pelo menos, regras e restrições legais mínimas para o efeito, embora muitas vezes não sejam muito rigorosas, de modo que a maioria dos cidadãos está, em princípio, qualificada para se candidatar. Nalguns países, estes requisitos são um pouco mais rigorosos. A cidadania é, normalmente, um requisito básico para ser candidato nas eleições nacionais. Nos países da União Europeia, os cidadãos de um Estado-Membro da UE podem também candidatar-se às eleições autárquicas e às eleições para o Parlamento Europeu noutros Estados-Membros da UE, desde que

¹⁷ *Nota do tradutor:* o termo alemão é «halb-öffentlichen», que dá a ideia de algo «semi-público», com o uso aplicado ao que se chama em contexto lusófono de «parcerias público-privadas» (PPP), bastante comum nas autarquias, por exemplo.

aí residam. A residência no círculo eleitoral é exigida em alguns países e constitui frequentemente uma condição prévia para a elegibilidade nas eleições autárquicas. Por vezes, é também exigido o depósito de uma quantia em dinheiro ou um número mínimo de assinaturas de apoio a um candidato, nomeadamente para verificar a seriedade da candidatura. No Brasil e nas Filipinas, é exigida a cidadania por nascimento para concorrer à presidência; nos EUA, é necessário que o candidato tenha nascido no país. Quando são impostos requisitos adicionais de educação ou de literacia aos candidatos, isso já constitui uma restrição dos direitos cívicos e, por conseguinte, não está generalizado nas democracias. Por outro lado, em algumas democracias, as incompatibilidades também se aplicam a pessoas que ocupam cargos públicos, por exemplo, funcionários públicos, juizes, oficiais militares e titulares de cargos eleitos noutros níveis locais ou regionais («acumulação de cargos»), uma vez que se presume que tal conduz a um conflito de interesses. Os criminosos condenados e os que se encontram em situação de falência estão também impedidos de se candidatarem a cargos eletivos em muitos países.

Os partidos têm critérios adicionais para se candidatarem. Na maioria dos casos, a filiação é um requisito básico para garantir que um candidato é leal e representa as posições de um partido. Alguns partidos são muito rigorosos: o Partido Socialista Belga, por exemplo, costumava exigir que os seus candidatos enviassem os seus filhos para escolas públicas e que os seus cônjuges e filhos estivessem inscritos nas organizações partidárias relevantes. Atualmente, não existem praticamente requisitos deste tipo, porque uma identificação tão estreita com um partido é rara. Porém, muitos candidatos passaram frequentemente por um perseverante, árduo e lento percurso de atuação partidária¹⁸, ou seja, estiveram envolvidos na organização desde jovens, foram inicialmente ativos na política local e podem ter sido membros de um parlamento local ou adquiriram uma experiência prática inicial em gabinetes locais, o que os qualificou para cargos mais elevados ou para uma candidatura a um parlamento regional ou nacional. Muitas vezes, estes candidatos dispõem também de uma vasta

¹⁸ *Nota do tradutor:* em alemão, «*Ochsentour*» refere-se ao percurso (*tour*) do boi, como metáfora do lento trabalho de dedicação aplicado ao contexto político de candidatos engajados em partidos desde a juventude e que teriam mérito em assumir cargos de prestígio como reconhecimento de seu histórico de compromisso.

rede de contactos no seio do partido, o que os ajuda na apresentação de candidaturas e cargos internos. Para além destes candidatos «locais», muitos partidos estão também abertos aos chamados «candidatos laterais», cuja profissão ou outras qualificações se destinam a torná-los mais atrativos. Em países como as Filipinas, a Indonésia, a Índia ou mesmo o Brasil e a Argentina, este grupo de pessoas inclui frequentemente «celebridades» do mundo do espetáculo ou do desporto. Isto pode, de facto, atrair por momentos a atenção dos eleitores para um partido que aceite tais personalidades. Apesar disso, raramente se pode esperar lealdade e, acima de tudo, compromisso com os valores de um partido ou trabalho árduo para os seus objetivos políticos. Nos sistemas presidenciais, estas «entradas laterais» são mais comuns do que nos sistemas parlamentares, em que é necessária uma unidade mais forte do partido e, consequentemente, laços mais estreitos com a organização.

Nas eleições autárquicas, muitos partidos tendem a renunciar a um compromisso a longo prazo dos seus candidatos, uma vez que, a este nível, a personalidade está muito mais no centro da perceção do que o partido. A este nível, os partidos procuram por vezes candidatos que sejam conhecidos no contexto local, mesmo que não tenham qualquer ligação, ou tenham apenas uma ligação superficial, ao partido pelo qual se candidatam.

Os candidatos independentes são admitidos em muitos países, desde que preencham determinados requisitos mínimos. Não obstante, na maioria dos países, é difícil ou mesmo impossível aceder a um cargo eleitoral mais elevado sem o apoio de uma organização partidária; isto é ainda mais possível a nível local. Quando as organizações partidárias são fracas e existe um sistema de votação por maioria com círculos eleitorais uninominais, os candidatos independentes têm mais hipóteses de sucesso. Na Ucrânia e na Rússia, por exemplo, cerca de um quarto e um sexto dos deputados, respetivamente, foram por vezes candidatos independentes. Contudo, na maioria das democracias, os independentes não têm, em geral, qualquer hipótese real de sucesso eleitoral a nível nacional sem o apoio oficial adequado ou sem a ajuda financeira e os recursos organizacionais fornecidos pelos partidos. Bernie Sanders, por exemplo, foi durante algum tempo o único deputado independente e mais tarde senador no Congresso dos EUA. Nas suas duas candidaturas presidenciais, juntou-se ao

Partido Democrata, porque um candidato independente não tem qualquer hipótese, mesmo que tenha uma grande fortuna. O fracasso da candidatura do bilionário Michael Bloomberg à nomeação presidencial democrata em 2020 mostra que o dinheiro, por si só, não garante uma candidatura, mesmo nos EUA. Donald Trump teve mais sucesso quatro anos antes. Todavia, também não se baseou apenas no seu dinheiro, mas, como alguns comentadores acreditam, «sequestrou» o Partido Republicano para o conseguir.

Existem diferentes processos de seleção de candidatos dentro dos partidos. Os partidos decidem, em grande medida de forma autónoma, o modo como nomeiam os seus candidatos. Só em alguns países é que certos aspetos do processo de nomeação são regulados por lei. Na Alemanha e na Finlândia, os partidos têm de cumprir os requisitos legais para a seleção dos candidatos, que preveem um processo democrático em que os candidatos são eleitos pelas associações partidárias locais ou regionais sob a forma de assembleias de delegados ou de decisões abertas aos membros, consoante o tipo de eleição. O processo de seleção dos candidatos presidenciais nos partidos Democrata e Republicano nos EUA, que segue regras democráticas de base, tem suscitado um grande interesse. Noutros sistemas presidenciais, os congressos dos partidos decidem por vezes o candidato, caso existam vários candidatos. Porém, como muitas vezes o candidato já foi decidido antes dessas convenções de nomeação, mesmo que os delegados votem novamente, estas tendem a servir para proclamar uma decisão que já foi preparada.

Existem diferentes procedimentos para a seleção dos candidatos ao Parlamento. Por um lado, estes estão relacionados com o grau de centralização. Isto refere-se ao facto de as nomeações serem feitas principalmente pela direção nacional do partido ou delegadas a comités regionais ou locais. Por outro lado, também está relacionado com o círculo de pessoas envolvidas no processo de nomeação nos vários níveis da estrutura partidária. Em partidos fortemente organizados de forma centralizada, como o Partido Liberal Democrático no Japão ou o Partido Socialista e o Partido Popular em Espanha, os líderes partidários decidem de forma largamente autónoma sobre os candidatos individuais ao parlamento nacional e também sobre os distritos ou províncias em que irão concorrer e onde serão colocados numa lista partidária. No entanto, em muitos países, foram

estabelecidos procedimentos que prestam mais atenção ao princípio da democracia interna, de modo que, embora os líderes nacionais dos partidos possam por vezes exercer um direito de veto, as decisões mais importantes sobre quem é nomeado são tomadas por funcionários, delegados e ativistas a nível regional ou local. Nos processos mais descentralizados, as decisões de nomeação para cada círculo eleitoral estão nas mãos de todos os membros do partido ao nível da base, que votam em primárias fechadas e, nalguns locais, mesmo em primárias abertas envolvendo não-membros do partido. Em geral, os procedimentos de nomeação de candidatos parlamentares seguem um dos seguintes padrões:

Processo de nomeação para a seleção dos candidatos ao Parlamento

- A direção nacional do partido determina completamente a nomeação (centralismo forte).
- A direção nacional do partido decide com base numa lista de candidaturas apresentada por uma secção regional do partido.
- Os ramos regionais do partido fazem as nomeações com base numa lista que lhes é apresentada pela direção nacional do partido.
- As secções regionais do partido elaboram uma lista de candidaturas, que deve ser confirmada pela direção nacional do partido.
- As secções regionais do partido controlam totalmente o processo de nomeação.
- Os candidatos são eleitos por todos os membros de um círculo eleitoral (descentralização mais forte).

Fonte: de acordo com Norris 2006, 91.

Nas eleições locais e regionais, as direções partidárias locais e regionais têm normalmente um maior grau de autonomia de decisão, embora em alguns partidos altamente centralizados, pelo menos a decisão sobre os candidatos a presidente da câmara para municípios importantes seja também tomada pela direção nacional do partido. Numa série de países onde os partidos transferiram gradualmente a decisão sobre os candidatos ao parlamento nacional para os seus comités partidários locais ou regionais, isto também foi feito com a intenção de satisfazer a procura de uma

expansão da democracia interna e, assim, atrair também novos membros. Contudo, estes procedimentos continuaram, em grande medida, a não fazer sentido, pelo menos em termos de recrutamento de membros. Além disso, os cientistas políticos observaram que, nos casos em que os procedimentos se tornaram mais democráticos, a influência dos líderes regionais ou mesmo nacionais do partido na seleção dos candidatos continua a ser forte. Os conservadores britânicos, por exemplo, têm uma série de pelo menos oito etapas numa ordem predeterminada:

1. Submissão formal do formulário de candidatura no escritório central do partido;
2. Entrevista com funcionários do partido;
3. Apresentação durante um «Comité de Seleção de Fim de Semana»¹⁹;
4. Inclusão na lista nacional de candidatos aprovados;
5. Candidatura a uma determinada circunscrição eleitoral;
6. Processo de seleção e entrevista pelas organizações locais do partido em circunscrições individuais;
7. Sessão final de nomeação pelos membros do partido da circunscrição eleitoral;
8. Confirmação da candidatura pelo conselho do partido.

Alguns destes passos são mais formais, outros envolvem uma verdadeira disputa entre centenas de candidatos, resultados incertos e conflitos internos acesos. Isto é particularmente verdade, claro, quando se trata de concorrer num círculo eleitoral «seguro».

Para além destes obstáculos formais, existem também outras barreiras formais ou informais em alguns locais que desencorajam certos grupos, como as minorias étnicas, de se candidatarem. Mesmo nos casos em que, em princípio, se aplicam procedimentos democráticos, estes são por vezes reduzidos a uma formalidade se os candidatos já tiverem sido determinados (por exemplo, se um deputado bem conhecido se candidatar à reeleição) ou se não houver candidatos da oposição. A nomeação de

¹⁹ *Nota do tradutor:* a expressão «*Wochenend-Auswahlausschusses*» evoca encontros que acontecem aos fins de semana, promovidos pelos partidos com a finalidade de avaliarem e selecionarem os candidatos, por meio de entrevistas, testes, apresentações de propostas, e qualificações dos candidatos junto ao membros do partido.

mulheres também desempenha um papel importante neste contexto e é abordada na secção seguinte.

A digitalização dos partidos políticos

As reações à propagação do coronavírus e as suas consequências na primavera de 2020 estimularam significativamente a digitalização da política e dos partidos políticos. A transformação digital oferece-lhes inúmeras oportunidades e desafios. Inicialmente, foram sobretudo os novos partidos, como os Verdes ou os partidos piratas em alguns países da Europa Central e do Norte – ou os já mencionados M5S em Itália e Podemos e Ciudadanos em Espanha –, que utilizaram as novas possibilidades técnicas. Apesar disso, muitos partidos tradicionais e de maior dimensão, que foram um pouco mais lentos a reagir às mudanças tecnológicas, juntaram-se agora também ao processo de digitalização.

Mesmo antes da crise do coronavírus, muitos dirigentes partidários já utilizavam ferramentas digitais para comunicar diretamente entre si e com as organizações partidárias regionais ou locais. O vírus alargou estas formas de interação. Por exemplo, estão a ser utilizadas ferramentas de videoconferência, bem como sistemas colaborativos de processamento de texto. A utilização de nuvens também está a avançar. A fim de garantir elevados padrões de segurança, os partidos individuais que o podem fazer estão a criar as suas próprias nuvens para a gestão dos partidos. É óbvio que esta expansão do equipamento e das possibilidades técnicas implica um elevado nível de apoio. Isto significa que deve ser disponibilizada uma capacidade de pessoal suficiente na sede do partido (e possivelmente nas sedes regionais e locais do partido) para este novo trabalho digital. Uma vez que isto está associado a custos consideráveis, os partidos com maiores recursos financeiros, em particular, estarão mais aptos a utilizar as novas possibilidades técnicas.

Oportunidades da digitalização

Uma grande oportunidade apresentada pela digitalização é o facto de não só permitir novas formas de comunicação com os membros do partido e com o público, mas também abrir novas formas de participação dos membros do partido. Isto está a ser utilizado por quase todos os partidos. Os seus membros beneficiam de ver alargada a sua vantagem

informativa sobre os meios de comunicação social. Recebem informações muito mais frequentes e completas da direção do partido, o que não só satisfaz a necessidade individual de informação dos membros, como também lhes fornece ajudas de argumentação quando defendem as posições do partido.

As oportunidades alargadas de participação estendem-se a várias áreas. As reuniões gerais a nível local ou regional e mesmo os congressos nacionais do partido podem agora ser realizados em linha. Em vez de seguirem passivamente os congressos do partido na televisão ou através de serviços em linha, os novos meios técnicos também permitem que os membros participem ativamente em todas as formas de reuniões do partido. Isto vai desde simples pedidos de intervenção a procedimentos de moção digital, em que as moções nos congressos dos partidos podem ser apresentadas conjuntamente por um grupo de membros (sujeito a determinados quóruns) e depois justificadas em linha, até à participação em eleições internas dos partidos. No entanto, muitos partidos que estão abertos a estes procedimentos também asseguram que os procedimentos analógicos de apresentação de moções continuem a existir, a menos que um partido já esteja amplamente orientado para uma forma de participação digital. Embora muitos partidos ainda não tenham adquirido experiência com assembleias gerais em linha, existe uma tendência para um maior número de membros participarem em reuniões através de meios digitais que, de outro modo, não o poderiam fazer, ou apenas o poderiam fazer de forma limitada, devido a compromissos profissionais ou privados.

Uma vantagem particular da digitalização é o facto de ser muito mais fácil formar grupos de trabalho de peritos do partido que, de outra forma, só se reuniriam raramente e, mesmo assim, com grandes custos organizacionais e financeiros. A digitalização permite que o partido utilize muito melhor os seus recursos humanos. Pode reunir membros que representam áreas de interesse muito específicas e que, caso contrário, dificilmente poderiam participar em debates internos especializados. Um partido pode beneficiar muito deste facto quando debate questões técnicas.

Nas campanhas eleitorais, a utilização dos meios de comunicação digitais cria uma espécie de «igualdade de armas», porque mesmo os pequenos partidos com um orçamento reduzido podem realizar uma campanha eleitoral intensiva desta forma e chegar a um grande número de eleitores

com a sua mensagem em praticamente todas as partes de um país, com os quais dificilmente entram em contacto da forma convencional. Os números de utilizadores das redes sociais mostram que os pequenos partidos têm frequentemente muito mais seguidores do que os grandes partidos tradicionais.

Devido às constantes mudanças e ao progresso contínuo no que respeita aos processos digitais, todos os membros e funcionários que trabalham com estas formas técnicas devem receber formação contínua e estar familiarizados com os mais recentes desenvolvimentos tecnológicos. Isto aplica-se, em particular, àqueles que gerem as redes sociais no domínio das relações públicas. A comunicação e a troca regular de experiências entre este grupo de pessoas, que deve incluir não só os representantes da sede nacional do partido, mas também os das suas secções regionais e locais, devem, portanto, fazer parte da vida quotidiana do partido.

Todavia, para além do elevado nível de apoio necessário e dos custos envolvidos, a digitalização traz consigo outros desafios que afetam a substância democrática de um partido e que devem ser tidos em conta quando se envereda pelo caminho da digitalização.

Desafios da digitalização

Em primeiro lugar, existe o risco do «fosso digital» (*digital divide*)²⁰. Isto significa que os membros que não podem ou não querem utilizar as oportunidades digitais serão excluídos dos debates internos do partido se estes forem realizados apenas em linha. Embora existam sempre barreiras à participação nos partidos políticos, há que ter cuidado para que os meios digitais não criem barreiras adicionais. O Partido Verde na Alemanha, que começou a trabalhar com ferramentas digitais numa fase inicial, observou que tanto os membros mais jovens como os mais velhos utilizam intensivamente esta forma de participação interna no partido – os mais jovens porque estão mais familiarizados com as ferramentas digitais, os mais velhos porque têm mais tempo. Contudo, também se verificou que as mulheres

²⁰ *Nota do tradutor:* a expressão inglesa «digital divide» é utilizada para se referir ao acesso desigual à tecnologia de informação. Um termo mais técnico no contexto lusófono é «fosso digital» e sua variante mais popular é «exclusão digital».

participam significativamente menos na vida partidária através dos meios digitais do que os homens. Esta é uma experiência problemática para um partido para o qual a igualdade de género tem sido uma preocupação política central desde a sua fundação e é também rigorosamente respeitada na sua organização – por exemplo, na representação igual de homens e mulheres em todos os cargos de liderança. Por isso, já existem planos para introduzir uma espécie de sistema de quotas para a participação digital, que estipularia uma proporção obrigatória de mulheres nos debates em linha.

A realização de eleições ou votações em formato digital é problemática porque afeta os princípios fundamentais da democracia. As eleições internas dos partidos dizem respeito a decisões pessoais, quer se trate de eleições para a direção ou da nomeação de candidatos. As votações dizem respeito a moções em reuniões e congressos do partido ou outras questões organizacionais. Para além dos elevados riscos de segurança e do perigo de manipulação por piratas informáticos ou outros fatores externos de perturbação, que só podem ser excluídos com um grande esforço técnico (e financeiro correspondente), a participação em eleições e votações exige um verdadeiro processo de tomada de decisões, um princípio de personalidade e, em alguns casos, sigilo. Isto significa que todos os que participam numa votação devem decidir de forma autónoma. No caso da votação e das eleições em linha, tal não é garantido em determinadas circunstâncias e não pode ser verificado. A experiência do M5S em Itália e do Podemos em Espanha levanta sérias dúvidas sobre a transparência e a correção destes procedimentos. Na Alemanha, o Tribunal Constitucional Federal proibiu de facto os procedimentos de votação eletrónica, tal como são agora aceites em muitos outros países, mesmo em eleições gerais, porque fez depender a sua utilização das etapas essenciais do processo de votação e do apuramento dos resultados poderem ser verificados de forma fiável e sem conhecimentos especializados. Enquanto nas eleições convencionais com boletins de voto, a manipulação ou a manipulação de votos só é possível com um esforço considerável e um risco preventivamente elevado de deteção nas condições de enquadramento da regulamentação aplicável – de acordo com o tribunal na sua fundamentação –, os erros de programação no *software* ou a manipulação do *software* para fins de manipulação dos votos seriam difíceis de detetar nas máquinas de

voto eletrônicas. O vasto impacto de possíveis erros nas máquinas de voto ou de fraudes eleitorais específicas exigiria, portanto, precauções especiais para salvaguardar o princípio da publicidade das eleições. Por conseguinte, deveriam aplicar-se requisitos de segurança igualmente rigorosos aos procedimentos internos de votação digital dos partidos.

A pandemia do coronavírus contribuiu para dissipar as reservas sobre as eleições digitais nos partidos políticos em muitos locais. Uma vez que os partidos não puderam fazer uma pausa durante a pandemia e que foi necessário realizar conferências partidárias para eleger ou confirmar novas comissões executivas, os procedimentos legais foram alterados em vários países para que as eleições também pudessem ser realizadas digitalmente. Mesmo num país com grandes reservas e restrições às eleições digitais, como a Alemanha, foram criados novos regulamentos legais para este efeito. Noutros países, foi suficiente adaptar os estatutos para permitir as novas formas de participação dos membros.

A maior reserva em relação à digitalização dos partidos políticos é que, mesmo na era digital, a política e os partidos dependem do contacto entre as pessoas. A democracia exige uma comunidade de pessoas que concordem com as regras da sua convivência. Isto não é apenas possível através da troca sóbria de argumentos factuais, mas também através de emoções que alimentam a coesão política e a dissidência política. Tais emoções são dificilmente possíveis através de encontros em linha.

Para os partidos políticos em particular, a construção de comunidades sob a forma de encontros pessoais, o conhecimento de outras pessoas, conversas e acordos informais e a percepção da linguagem corporal de um parceiro de diálogo são de grande importância. Este laço social que une as pessoas aos partidos não pode ser substituído pela digitalização. Isto aplica-se à vida dentro do partido e, mais ainda, ao contacto dos partidos com os cidadãos e os eleitores. Nos congressos partidários, os discursos inflamados podem eletrizar os delegados e levar a resoluções que não estavam preparadas. O entusiasmo por um candidato pode ser despertado, mobilizando os membros do partido para uma campanha eleitoral. É possível chegar a acordos em discussões informais, os membros conhecem-se uns aos outros e dialogam, o que pode levar ao desenvolvimento de iniciativas conjuntas. Isto é muito mais só é possível através de encontros pessoais.

O contacto direto e sem barreiras entre os cidadãos e os políticos continua a ser um fundamento da democracia, mesmo na era da digitalização. As novas possibilidades técnicas podem facilitar e acelerar os procedimentos e processos internos dos partidos. Porém, os partidos só poderão continuar a desempenhar a sua função de charneira entre o Estado e a sociedade se procurarem o contacto direto com os cidadãos e os eleitores sob a forma tradicional de encontros pessoais entre pessoas de carne e osso e, sempre que possível, intensificarem esse contacto.

Os membros de um partido: o seu papel e as suas funções

Os membros, escreveu Maurice Duverger no seu livro seminal sobre investigação partidária, são «a própria substância do partido, o material de que é feita a sua atividade. Sem membros, um partido seria como um professor sem alunos» (Duverger 1959, 63). Todavia, um olhar sobre a investigação mais antiga sobre os partidos e sobre o desenvolvimento mais recente de muitos partidos e sistemas partidários mostra que a resposta à questão de saber se um partido precisa de membros e, sobretudo, de quantos membros precisa não é de modo algum inequívoca. Embora o número de partidos esteja a aumentar em todo o mundo, o número de membros dos partidos está a diminuir. Tudo isto indica que a relação entre um partido e os seus membros é mais complexa do que pode parecer à primeira vista.

Quadro 9 – Evolução dos números relativos à filiação partidária

País	Ano	Membros eleitores	Membros de partido político	Percentagem de membros de partido em relação ao eleitorado nacional
Alemanha	2005	61 870 711	1 423 284	2,30
	2013	61 946 900	1 317 550	2,13
Austrália	2013	14 722 754	231 000	1,57*
Áustria	2006	6 107 892	1 054 600	17,27
	2011	6 333 109	853 518	13,48*
Bélgica	2007	7 720 796	426 053	5,52

País	Ano	Membros eleitores	Membros de partido político	Percentagem de membros de partido em relação ao eleitorado nacional
	2012	8 008 892	385 729	4,82
Dinamarca	2007	4 022 920	166 300	4,13
	2011	4 079 910	149 640	3,67
Espanha	2008	35 073 179	1 530 803	4,36
	2011	35 779 491	1 494 001	4,18 +/-
Itália	2006	47 098 181	2 623 304	5,57
	2011	47 126 326	2 106 025	4,47 +/-
Noruega	2005	3 421 741	172 359	5,04
	2012	3 641 753	161 811	4,44
Países Baixos	2006	12 264 503	304 469	2,48
	2013	12 689 810	308 846	2,43
Polónia	2007	30 615 471	304 465	0,99
	2013	30 762 931	241 544	0,79 +/-
Portugal	2005	8 944 508	341 721	3,82
	2011	9 624 425	281 307	2,92 +/-
Reino Unido	2005	44 245 939	534 664	1,21
	2015	46 502 545	559 457	1,20
Suécia	2006	6 892 009	266 991	3,87
	2010	7 123 651	252 632	3,55 +/-

Fonte: Webb & Keith 2017, 34.

A maioria dos partidos não surgiu e não surge como partidos de massas ou de membros, mas como agrupamentos de pessoas que partilham uma preocupação política comum. Estas pessoas querem participar em debates e decisões políticas, candidatar-se a eleições e ser eleitas – mas, de preferência, não querem concorrer com rivais intrapartidários por círculos eleitorais ou posições nas listas dos partidos. Se um partido tiver muitos membros, isso também intensifica a disputa no seio do partido, o que não é desejado por todos os representantes principais. Por isso,

quando os primeiros partidos foram fundados, os membros não eram muito importantes. Inicialmente, foram os partidos operários que, no século XIX, se aperceberam de que, com uma base de filiação mais forte, podiam competir melhor com os partidos de notáveis. Mais tarde, os partidos de notáveis também se abriram a novos membros, que já não tinham de ser todos oriundos das classes médias abastadas ou instruídas. Apesar disso, a influência dos membros nestes partidos manteve-se relativamente baixa, pelo que os estudos partidários mais antigos apenas salientavam duas vantagens de um maior número de membros: os membros pagavam quotas e faziam trabalho voluntário, especialmente no contexto das campanhas eleitorais (Duverger 1959). O facto de também deverem participar nas decisões internas do partido não ocorreu aos líderes partidários, nem foi tematizado pelos académicos ou mesmo exigido pelos membros. Só na década de 1970 é que se começou a repensar o papel dos membros dos partidos, inspirado sobretudo por uma disputa entre os dois partidos mais importantes da Alemanha e do Reino Unido, a União Democrata-Cristã e o Partido Social-Democrata, e os Partidos Conservador e Trabalhista, respetivamente. Nestes dois países, foi reconhecido o potencial de um grande número de membros. Noutras democracias partidárias europeias, esta tendência foi seguida apenas de forma muito hesitante. Contudo, foi-se apercebendo gradualmente que um maior número de membros traz mais vantagens do que desvantagens para um partido. Estas vantagens e desvantagens podem ser resumidas da seguinte forma (Scarrow 1994; Detterbeck 2005):

Vantagens para os partidos com uma filiação numerosa

- Os membros reforçam a imagem do partido. Um partido com muitos membros é visto como forte e, conseqüentemente, é mais respeitado pelos *media* e pelos eleitores. Isto pode ter um impacto direto no comportamento dos eleitores.
- Os membros são elos importantes entre um partido e a sociedade. Um partido com uma base alargada de membros que represente uma grande variedade de diferentes meios sociológicos pode reconhecer questões relevantes mais cedo e desenvolver as suas próprias posições mais rapidamente, que pode representar com um elevado nível de representatividade.

- Os membros são eleitores fiéis do seu próprio partido.
 - Os deputados são importantes multiplicadores e recrutam outros eleitores para o seu próprio partido; através dos seus contactos familiares, profissionais e sociais, chegam diretamente a certos grupos de eleitores a quem, de outro modo, um partido teria pouco ou nenhum acesso.
 - Os membros contribuem para o financiamento de um partido, quer através das suas quotas e donativos, quer através do seu trabalho voluntário, que também tem um benefício monetário, quer através da angariação de donativos de terceiros.
 - Os membros fazem muito trabalho voluntário dentro de um partido que não poderia ser feito de outra forma. Este trabalho vai desde ajudar a atualizar o diretório de membros, cobrar as quotas dos membros, trabalho de escritório na sede local, até escrever petições em nome do partido, preparar análises sobre áreas políticas específicas ou ajudar a elaborar documentos políticos e programas políticos.
 - Os membros colaboram no perfil político de um partido com as suas ideias e contribuições para os debates.
 - Os deputados são candidatos nas eleições. Embora possa ser fácil para os partidos encontrarem um número suficiente de pessoas para se candidatarem às eleições nacionais ou regionais, é por vezes muito mais difícil preencher uma lista eleitoral com um número suficiente de candidatos nos municípios (isto é especialmente verdade em países com uma ampla representação municipal). Nestes casos, os membros do partido estão muitas vezes dispostos a candidatar-se, pelo menos pro forma, e a apoiar a campanha eleitoral, mesmo que não tenham grandes ambições políticas; porém, este empenhamento ajuda a reforçar a imagem do partido.
 - Com todos estes contributos, os partidos dão um importante contributo para a participação dos cidadãos na política – um princípio fundamental da democracia. Este é também um contributo para a legitimação dos próprios partidos.
-

Estas vantagens de um grande número de membros são também compensadas por alguns «custos», mas estes não devem ser vistos como uma «desvantagem»:

«Custos» para os partidos devido a numerosas adesões

- Os membros incorrem em custos financeiros em termos da sua organização e apoio, da comunicação e da sua participação nos processos internos do partido.
 - Os membros «comuns» são por vezes mais inflexíveis do ponto de vista ideológico do que os políticos profissionais experientes, que estão mais conscientes de que a política consiste em compromissos e que as concessões são muitas vezes inevitáveis. Há, portanto, uma maior necessidade de explicar as coisas aos membros mais ideologizados da base, o que custa tempo e esforço, por vezes restringe a margem de manobra política de um partido ou, em caso de conflitos, mancha a imagem de um partido. As organizações de juventude dos partidos, em particular, tendem a ter posições ideologicamente «puras», razão pela qual não são raros os conflitos entre os membros mais jovens e os mais velhos de um partido.
 - Um número mais elevado de membros favorece inevitavelmente a dissidência e o facciosismo no seio do partido, porque é naturalmente mais difícil manter a harmonia num grupo numeroso, tanto mais que a pressão da disputa e da ambição no seio de um partido é também muito elevada em relação aos outros.
-

Se ponderarmos estes argumentos, chegaremos à conclusão de que os benefícios de um grande número de membros ultrapassam de longe os custos para um partido. Este facto também não é refutado pelos desenvolvimentos mais recentes. Os partidos com um número reduzido ou em declínio de membros estão em desvantagem em todo o lado em comparação com os partidos com um número maior de membros. As modernas opções de comunicação não podem compensar totalmente este facto. O contacto pessoal entre os partidos e os cidadãos, enquanto potenciais eleitores, continua a ser um elemento indispensável de um trabalho

partidário moderno e bem-sucedido. É por esta razão que os partidos devem continuar a investir muita atenção e recursos no trabalho com os seus membros. Os partidos que não o fizerem ficam em desvantagem na disputa política.

Mas não são apenas os partidos que beneficiam de membros numerosos e ativos. Cada membro individual de um partido também pode obter benefícios tangíveis do seu compromisso com um partido – desde que queira realmente envolver-se ativamente. Todavia, muitos membros de partidos apenas querem expressar a sua concordância básica com a linha política de um partido e só se envolvem de forma seletiva, no máximo, especialmente durante as campanhas eleitorais. No entanto, é precisamente nessa altura que são de grande valor para o seu partido como multiplicadores.

Vantagens para os membros do partido

- Os membros do partido têm acesso a informação adicional sobre os processos e decisões políticas e têm frequentemente um contacto mais rápido e direto com políticos influentes.
 - Os membros do partido exercem maior influência política do que os cidadãos sem filiação partidária porque podem participar de várias formas no processo interno de tomada de decisões do partido – desde que o processo interno de tomada de decisões do partido funcione de baixo para cima – e podem organizar campanhas políticas e reuniões dentro do próprio partido.
 - É mais fácil para os membros do partido candidatarem-se a cargos políticos do que para os cidadãos sem filiação partidária, especialmente porque em muitos locais a filiação partidária é um pré-requisito necessário para se candidatarem a cargos públicos.
 - Os partidos oferecem a oportunidade de conhecer pessoas com os mesmos interesses e de alargar a sua própria rede de contactos.
-

A filiação individual direta é a forma mais comum de filiação partidária atualmente. Existiram e existem partidos com outros regulamentos. Por exemplo, as unidades de base dos partidos comunistas eram

frequentemente organizadas através de células de empresa e baseavam-se na atividade profissional dos membros. Tal como acontece ainda hoje no Partido Trabalhista britânico, também os partidos sociais-democratas da Noruega e da Suécia tiveram, durante muitas décadas, uma filiação parcialmente indireta através dos chamados sindicatos filiados. Assim, nos anos 90, no Reino Unido, para além dos cerca de 350 000 membros diretos do partido, cerca de quatro milhões de membros «indiretos» dos sindicatos estavam ligados ao partido e também pagavam uma contribuição para os cofres do partido. Em contrapartida, os sindicatos controlavam 50% dos votos nas conferências do partido. Contudo, este sistema foi abolido nos dois países escandinavos e alterou-se significativamente no Reino Unido, sobretudo porque os sindicatos também perderam o seu antigo papel dominante, tendo em conta as convulsões na economia e no mercado de trabalho. Em consequência, o Partido Trabalhista libertou-se da influência dos sindicatos, mas também perdeu um importante grupo de apoio.

Participação interna e democracia no seio do partido

«Os partidos que defendem a democracia num país não deveriam, antes de mais, considerar as regras da democracia dentro da sua própria organização?» Esta pergunta é frequentemente ouvida, especialmente por membros mais jovens do partido em países que ainda não têm uma longa tradição de democracia. Ficam particularmente desiludidos quando os líderes partidários, que arriscaram a vida a lutar pelos ideais da democracia durante uma ditadura, atuam de forma autocrática após uma mudança de regime e não permitem que os seus membros participem nas decisões. Mas mesmo em democracias estabelecidas, tanto os membros mais jovens como os mais velhos do partido queixam-se frequentemente de que as suas oportunidades de participar na formação do partido são limitadas porque todas as decisões importantes são tomadas por uma pequena elite do partido. Esta contradição entre a exigência de democracia interna do partido e as suas estruturas oligárquicas tem acompanhado o desenvolvimento dos partidos desde o seu aparecimento no século XIX.

Para muitos partidos, a democracia partidária interna é um desafio tão importante como a conquista de votos nas eleições, a formulação de posições políticas e a construção de uma organização partidária eficiente

(Detterbeck 2005; Carty 2013; Borz & Janda 2020). Atualmente, muitos membros dos partidos esperam que os processos internos dos partidos também cumpram os requisitos de democracia e transparência, não só para que os seus comités executivos tenham uma legitimidade sólida, mas também porque muitos membros querem participar nas decisões internas dos partidos. Por conseguinte, muitos partidos estão a considerar e a testar novas formas de participação, a fim de manter os seus membros e atrair novos. Apesar disso, têm frequentemente dificuldade em satisfazer a procura de democracia interna nos partidos. É verdade que em muitos países existem requisitos legais que estipulam que e como os partidos devem também observar procedimentos democráticos na sua vida interna; isto aplica-se sobretudo à eleição das comissões executivas e à nomeação de candidatos. Porém, mesmo nos casos em que estes requisitos não são abertamente desrespeitados, existe frequentemente um círculo de políticos experientes no topo que não baseiam a sua posição e legitimidade apenas em eleições internas transparentes do partido. Da mesma forma, mesmo em partidos que começaram com aspirações democráticas de base (como os Verdes ou os partidos de *Internet*), após um certo período, afirma-se uma elite de políticos experientes que dominam os processos e as questões e têm redes pessoais que são úteis tanto para o seu partido como, não menos importante, para as suas ambições pessoais.

Processos semelhantes podem ser observados em organizações não governamentais, que exigem ruidosamente a legitimidade democrática das decisões políticas do exterior – significando, principalmente, decisões no seu interesse – mas apenas praticam a democracia de forma limitada no interior da sua própria organização.

A democracia interna do partido pode referir-se essencialmente a três áreas diferentes: a eleição da direção do partido, a seleção de candidatos antes das eleições e a participação na decisão sobre programas e posições políticas. A forma como a participação dos membros é regulada em cada uma destas áreas depende da forma organizativa do partido, ou seja, se está organizado de forma centralizada ou descentralizada, se as decisões tendem a ser tomadas «exclusivamente» pelo presidente ou por um pequeno círculo de liderança, ou «inclusivamente» com a participação de outros órgãos, e como os procedimentos são «institucionalizados», ou seja, prescritos nos estatutos (Scarrow 2005). Nos partidos com um elevado

grau de inclusão, os membros, por vezes até os apoiantes registados, têm uma palavra importante a dizer na eleição da liderança do partido ou mesmo na nomeação dos candidatos; esses partidos também oferecem mais oportunidades de debate sobre a posição do seu partido relativamente a questões políticas individuais. Os partidos com um elevado grau de exclusão estão geralmente organizados de forma mais centralizada. Não obstante, um maior grau de descentralização não conduz automaticamente a uma maior participação dos membros se, por exemplo, apenas os líderes regionais e locais do partido puderem participar na tomada de decisões sobre determinadas questões, mas os membros não tiverem efetivamente mais direitos de participação na tomada de decisões internas do partido. É verdade que os partidos com um elevado grau de democracia interna têm geralmente também um elevado grau de institucionalização, o que significa que existem regras concretas sobre a participação dos membros. Todavia, as formas centralizadas e exclusivas de tomada de decisão também podem ser definidas com precisão, ou seja, institucionalizadas. A forma de organização tem, portanto, uma influência clara no grau de democracia interna do partido.

Se analisarmos agora os três domínios da democracia intrapartidária acima referidos, já abordámos os diferentes procedimentos de eleição de um líder partidário e de designação de candidatos para as eleições na secção anterior (> Capítulo 3) e verificámos que existem diferentes métodos para ambos. As análises eleitorais mostram repetidamente que os seus procedimentos internos de seleção e nomeação não têm um efeito duradouro nos resultados eleitorais da maioria dos partidos. O efeito externo é, assim, reduzido. No entanto, o efeito interno pode ser sustentável, uma vez que é cada vez mais importante que uma determinada percentagem de membros participe nos processos internos dos partidos e tenha uma palavra a dizer nas decisões sobre determinadas questões. Regra geral, estes membros representam a parte mais ativa da filiação e são, como consequência, particularmente importantes, uma vez que são mais empenhados e podem mesmo candidatar-se a determinados cargos.

Embora existam as reservas acima mencionadas relativamente à participação direta dos membros na eleição do líder do partido, os membros locais do partido devem ser envolvidos tão diretamente quanto possível na nomeação do candidato para um círculo eleitoral. A direção local, regional

ou mesmo nacional do partido pode verificar antecipadamente se todos os candidatos cumprem os requisitos formais para a nomeação. Porém, a base deve ter a palavra final. Isto facilita a mobilização durante uma campanha eleitoral. No caso de procedimentos de lista que abrangem vários círculos eleitorais, um procedimento de delegado pode novamente fazer sentido. Mas mesmo neste caso, os candidatos devem procurar o contacto com as bases, apresentar-se e explicar os seus objetivos.

A participação na decisão sobre o manifesto de um partido já foi mencionada como um exemplo de como os membros podem participar em importantes debates e decisões internas do partido. Contudo, os manifestos raramente são atualizados. A discussão dos manifestos eleitorais pode estimular os debates internos do partido e preparar os membros para a campanha eleitoral, cumprindo assim uma importante função de mobilização. Em contrapartida, a participação na decisão sobre a posição de um partido relativamente a certas questões da política quotidiana não é, em geral, muito útil ou praticável. Esta é a tarefa dos representantes eleitos nos parlamentos, que não estão vinculados a instruções, mas de quem se espera que alinhem a sua posição sobre questões individuais com os programas do seu partido (> Capítulo 10, secção «O grupo parlamentar de um partido»).

Mesmo os partidos «progressistas» que permitem que os seus membros tenham uma palavra a dizer na seleção dos líderes e na nomeação dos candidatos apenas os envolvem de forma limitada nas decisões sobre questões políticas individuais ou na posição do seu grupo parlamentar sobre projetos de lei individuais. No que diz respeito aos partidos digitais, já vimos acima que as votações internas frequentes podem ser controladas e manipuladas pelos seus líderes partidários e não representam de modo algum uma verdadeira participação na decisão dos membros *per se*. A prática política nas democracias atuais caracteriza-se por numerosos processos de negociação em comités formais e informais, nos quais são encontradas soluções de compromisso eficazes a nível da elite na esfera não pública, as decisões são rejeitadas ou mesmo aplicadas unilateralmente. A ação governamental nos parlamentos e nos governos tornou-se o ponto de referência central para os principais atores partidários. A ação governativa e as negociações interpartidárias na arena parlamentar requerem liberdade de ação, que seria dificultada por um compromisso com as decisões dos partidos políticos. Se os partidos concedessem aos seus

membros um elevado grau de participação nas decisões políticas, correr-se-ia o risco de diminuir a liberdade de ação das elites partidárias e de paralisar o partido no seu conjunto. Os partidos de governo, em particular, têm frequentemente de tomar decisões sobre questões que não estão ou ainda não estão previstas nos programas partidários. Os longos debates e votações dos membros sobre questões individuais podem restringir a margem de manobra de um partido. Mesmo os chamados «partidos de movimento», como os partidos verdes na Europa, experimentam repetidamente que os procedimentos participativos que envolvem todos os membros nos debates políticos quotidianos não são praticáveis. Estas abordagens, que podem desempenhar um papel na fase de fundação, perdem-se logo que um partido assume responsabilidades políticas. Também na vida interna de um partido, a democracia representativa significa a confiança fundamental de que as pessoas eleitas tomarão as suas decisões de acordo com os princípios do seu partido. Para além disso, os representantes eleitos nos parlamentos devem ter a liberdade do mandato, o que significa confiar que representarão os princípios básicos do seu partido nos debates e nas votações. Além disso, a independência dos mandatos legislativos está também consagrada constitucionalmente em muitos países, porque os representantes legislativos são responsáveis, em primeiro lugar, perante todos os eleitores e não apenas perante alguns membros do partido.

Mesmo que os partidos se esforcem por obter a máxima transparência e a participação intrapartidária dos membros, não podem ser evitados vários fenómenos típicos de organizações de maior dimensão. Por um lado, é claro, existe a posição proeminente de um líder partidário, que não só possui ingredientes formais de poder e influência, mas também numerosos ingredientes informais. A profissionalização da política e também dos partidos conduz a um aumento formal do poder das sedes dos partidos e, por conseguinte, também das pessoas que estão no topo dessas sedes. Além disso, nas modernas democracias de massas, são necessários processos de tomada de decisão rápidos, o que não permite longos processos de votação no seio dos partidos. Embora as opções de comunicação sejam hoje melhores e mais rápidas do que nunca na história, um partido não poderá levar a cabo longos processos de votação sobre muitas questões. A direção do partido deve então fazer aquilo para que foi eleita: tem de liderar, ou seja, decidir.

Tendo em conta estas condições estruturais da política e dos seus processos de tomada de decisão, existem certos limites à democracia intrapartidária – dos quais nem todos aqueles que propagam mais democracia intrapartidária atualmente como uma suposta panaceia contra a capacidade cada vez menor dos partidos de reterem os seus membros e o declínio do número de membros estão conscientes. A democracia intrapartidária não conduz necessariamente a um maior empenhamento, como foi observado na Coreia do Sul, por exemplo (Koo 2018). Alguns partidos verdes na Europa não estão a atrair novos membros porque estão a promover uma maior democracia partidária interna, mas porque são vistos como tendo conhecimentos específicos em matéria de proteção climática. Muitos destes partidos há muito que abandonaram as suas anteriores abordagens democráticas de base. Os novos membros estão sobretudo interessados na orientação programática dos partidos – o que, mais uma vez, sublinha a importância de um programa partidário conciso e significativo.

A expansão popular dos direitos de filiação e as novas formas de filiação não aumentaram o número de novos membros dos partidos nem abrandaram o declínio demográfico induzido pela filiação (Decker 2018, 287). Nem a filiação partidária se tornou mais jovem ou mais feminina em resultado disso. Todavia, a mobilização dentro do partido através de oportunidades de participação direta parece estar a encorajar mais membros do partido a tomar parte em processos internos e a despertar mais interesse na participação, mesmo que a participação em eleições diretas do presidente, em inquéritos aos membros sobre questões substantivas ou na votação de um acordo de coligação seja muitas vezes relativamente baixa. Esta última hipótese, contudo, comporta o risco de os grupos internos do partido, particularmente interessados em questões individuais, utilizarem esses procedimentos de participação para tomar decisões que afetam a imagem global do partido e distorcer a opinião maioritária que prevalece efetivamente a nível das bases.

Vista objetivamente, a democracia partidária interna tem, por consequência, apenas a ver com a participação nas decisões até certo ponto, mas tem definitivamente a ver com o conhecimento partilhado e a participação em debates e em certas ações, sobretudo nas campanhas eleitorais. Isto significa que a direção do partido deve informar os seus membros de forma contínua e transparente sobre determinados temas e

processos internos do partido e oferecer oportunidades de participação em debates internos ou outras ações. Atualmente, existe uma variedade de formas e formatos analógicos e, cada vez mais, também digitais para este efeito. Pode ser atrativa a organização dos chamados «diálogos estratégicos», nos quais membros, funcionários, representantes eleitos, mas também peritos, simpatizantes selecionados e outros multiplicadores discutem determinados tópicos, aumentando assim a consciência de tópicos e opiniões dentro da organização e intensificando uma rede com grupos importantes. Mesmo que estes debates possam ser realizados virtualmente, os encontros pessoais com os membros e o seu envolvimento em processos internos, nomeadamente através de associações de jovens, associações de mulheres, políticos locais, grupos de trabalho e outros fóruns, continuam a ser de grande importância. As associações locais e a política local são as que oferecem mais oportunidades para envolver os membros no trabalho ativo do partido. Além disso, a política local é um importante «campo de aprendizagem» da política, no qual os membros do partido se qualificam para funções mais elevadas.

Conflitos internos do partido

A democracia interna do partido também significa que os grupos internos de cada partido podem manifestar publicamente as suas opiniões e controvérsias – pelo menos na esfera interna do partido. Um partido não se deve furtar a este facto, mesmo que, por vezes, prevaleça entre os partidos e o eleitorado a convicção de que expressar abertamente diferenças de opinião significa fraqueza, falta de confiança e falta de unidade dentro de um partido. Em casos extremos, as diferentes posições podem, de facto, estar tão distantes entre si que esgotam todas as energias e as disputas internas paralisam tudo o resto. Mas, por outro lado, as divergências internas dos partidos fertilizam a discussão política. Por isso, é mais um sinal de força e dinamismo quando um partido as tolera e não as abafa com o apelo popular à «unidade».

As diferenças de opinião e os conflitos de posições, de estratégias e, sobretudo, de cargos estão constantemente presentes nos partidos. Estes conflitos são inevitáveis e legítimos, mas devem ser resolvidos de forma ordenada, para que o partido no seu conjunto não sofra danos e desvantagens permanentes nas próximas eleições. É preferível que esses

conflitos sejam resolvidos no quadro de procedimentos democráticos e transparentes. É muito importante que todos os envolvidos nesses conflitos respeitem, em última análise, as decisões maioritárias democráticas do seu partido, através das quais esses conflitos são decididos. Nem sempre é esse o caso.

Nalguns países, mesmo membros proeminentes, que podem também ter assentos parlamentares ou outros cargos públicos, abandonam o seu partido se um conflito não for decidido a seu favor. Os partidos jovens, em particular, que ainda não atingiram uma coesão interna estável e não institucionalizaram mecanismos de resolução de conflitos internos, são afetados por estas cisões. Há inúmeros exemplos disso na América Latina (Dyck 2018), bem como em Itália, na Coreia do Sul, na Turquia e em muitos outros países. Estes conflitos não só prejudicam as partes, como também são um mau exemplo de comportamento democrático. Afinal, a democracia significa respeitar as maiorias, mesmo que a sua própria posição seja «apenas» partilhada por uma minoria. Uma cisão é muitas vezes justificada pela suposta renúncia a importantes posições político-ideológicas ou mesmo político-estratégicas, por exemplo, no caso de cooperação ou coligação com outros grupos que anteriormente eram adversários. Apesar disso, a insatisfação pessoal com as derrotas nos debates internos do partido é muitas vezes o verdadeiro motivo. Uma cisão partidária geralmente não ajuda ninguém. Os partidos que emergem de cisões permanecem frequentemente fracos, como confirma o exemplo do antigo primeiro-ministro italiano Matteo Renzi, que era líder do Partido Democrático mas fundou o novo partido Itália Viva após uma derrota interna. Embora este partido tenha ganho alguns mandatos e até lugares no Governo, a sua importância é limitada. Ao sair de um partido relativamente forte, Renzi criou dois partidos fracos. Algo semelhante pode ser observado repetidamente noutros locais. A democracia também significa aceitar as derrotas dentro do partido.

Recrutamento de novos membros e novas formas de adesão

Estão a decorrer manifestações, protestos e outras formas de mobilização em todo o mundo e muitas pessoas estão a participar. Independentemente da questão em causa, este facto demonstra que as pessoas querem expressar os seus interesses e influenciar as decisões políticas. Muitas pessoas são politicamente ativas, seja em iniciativas locais para melhorar

as instalações de um jardim de infância, em mobilizações nacionais a favor da democratização ou de medidas contra as alterações climáticas, ou para articular as suas críticas às decisões do seu governo. Contudo, muitas pessoas não querem envolver-se em partidos políticos, preferindo formas de participação diretas, seletivas e mais relacionadas com as questões. Os partidos estão, portanto, numa corrida de recrutamento com os movimentos sociais e as organizações não governamentais, que dão mais espaço a essas formas individualizadas de participação (Decker 2018, 277s.). Porém, em princípio, os partidos podem utilizar a vontade de participação dos cidadãos para ganhar novos membros.

Os partidos que sabem que um grande número de membros oferece melhores hipóteses de sucesso eleitoral esforçam-se por expandir a sua base de membros. Isto conduziu a diferentes abordagens para aumentar a sua própria atratividade para novos membros. Por um lado, foram experimentadas formas novas e complementares de participação, por exemplo, sob a forma de uma espécie de versão «light» da filiação, com participação em reuniões internas sem ter de ultrapassar o limiar da filiação formal. A chamada «adesão experimental», as redes de apoiantes ou o registo como amigo do partido com uma taxa de adesão reduzida têm um efeito semelhante. Este «curso de iniciação» ao trabalho partidário pode incluir:

- Informação regular e completa sobre as posições e ações do partido;
- Participação em grupos de trabalho, grupos de projeto ou comissões, eventualmente com direito de voto, bem como convites para conferências locais ou regionais do partido, mas sem direito a propor moções ou a usar da palavra e, naturalmente, sem direito a participar em votações;
- Participação em inquéritos internos sobre temas específicos e decisões de orientação;
- Candidatura em listas partidárias quando o partido tem um número insuficiente de membros para preencher uma lista de candidatos; este é particularmente o caso nas eleições locais.

Até à data, os efeitos das formas alternativas de adesão têm sido limitados. Todavia, podem definitivamente dirigir-se a um reservatório separado de apoiantes que podem ser mobilizados para determinadas ocasiões, quer convidando-os a participar em atividades tradicionais de campanha

eleitoral ou outras ações, quer em celebrações conjuntas, mas também a apoiar o partido nas redes sociais. Para além disso, os partidos devem continuar a confiar em procedimentos que já provaram o seu valor no passado. Apesar dos preconceitos e do desdém com que por vezes se deparam, não tem de ser assim tão difícil atrair novos membros – desde que os partidos façam efetivamente esse esforço (Laux 2001).

O ponto de partida para todas as medidas de recrutamento de membros é a constatação de que as pessoas se interessam pela política porque sabem que a sua própria situação é determinada por ela. Têm opiniões e princípios políticos que gostariam de ver concretizados na política e pelos quais fariam campanha abertamente. Gostariam de participar mais diretamente e de ter uma palavra a dizer nas decisões. Apesar disso, não sabem como se podem envolver. Muitas destas pessoas estão apenas à espera de serem contactadas pelos partidos.

O contacto pessoal é a melhor forma de abordar as pessoas interessadas na política e de as persuadir a aderir a um partido. Uma visita domiciliária cuidadosamente preparada e efetuada com cortesia e discrição pode facilitar a decisão de aderir a um partido. O «recrutador» deve levar consigo e apresentar alguns documentos do partido: publicações concisas (por exemplo, os programas eleitorais de base e atual), uma carta de apresentação do presidente do partido, uma ficha de filiação e algum material publicitário do partido.

Uma outra forma de angariação de membros é a organização de eventos públicos, palestras ou conversas públicas, bem como festas ou atividades culturais para as quais podem ser convidadas pessoas que se acredita estarem próximas das posições políticas de um partido (para as quais são frequentemente convidadas personalidades importantes do partido, por exemplo, o representante do círculo eleitoral).

Os debates públicos sobre questões políticas locais atraem normalmente muita atenção e dão a um partido a oportunidade de divulgar as suas posições políticas e atrair novos apoiantes e membros.

Os partidos devem prestar especial atenção às suas listas de membros. A manutenção correta da lista de membros é de grande importância porque pode ser utilizada para vários fins (distribuição de informação política, angariação de fundos, apoio em campanhas eleitorais, etc.). Para além do endereço postal, do número de telefone, do endereço eletrónico

e da profissão de cada membro, a lista deve conter também informações adicionais sobre temas de interesse particular para o indivíduo, a sua experiência em áreas especializadas individuais e a sua participação noutras associações e organizações. Deste modo, é possível fornecer aos membros informações específicas sobre temas concretos e mobilizá-los para campanhas políticas nas suas áreas de interesse e especialização. A criação e o tratamento de uma base de dados de contactos devem respeitar sempre as normas de proteção de dados do Estado em causa.

A filiação específica e também os direitos e obrigações dos seus membros são regulados de forma diferente pelos partidos em todo o mundo (Kosiara-Pedersen et al. 2017). A maioria das formações pratica uma forma tradicional de filiação, ou seja, uma pessoa preenche um formulário de candidatura, é aceite, pode participar em reuniões e decisões que estão abertas a membros «comuns» de acordo com os estatutos e também paga regularmente uma quota (se tal for exigido).

A experiência mostra que as quotizações não desempenham um papel importante na decisão de se tornar membro de um partido, sobretudo porque não são elevadas em muitos locais e os partidos não prestam geralmente muita atenção ao facto de todos os membros pagarem regularmente as suas quotizações. Não obstante, há indicações de que os partidos mais difíceis ou mais caros de filiar têm menos membros, enquanto os partidos que oferecem mais benefícios políticos também atraem mais membros. Os partidos grandes e com muitos membros têm a vantagem de poder oferecer mais aos seus membros, por exemplo, prometendo candidaturas em eleições.

Para atrair novos membros, um partido pode seguir o seguinte plano de ação, que se revelou bem-sucedido em muitos casos.

Plano de ação para o recrutamento de novos membros (especialmente recomendado para organizações partidárias em municípios)

1. Investigação sobre a base de apoio existente (quantos membros existem em relação à dimensão de uma comunidade, como devem ser caracterizados os membros: grupo social, rendimento, profissão, idade, participação em associações locais, etc.).

2. Atualização constante do ficheiro de membros. Existe uma lista atualizada de membros com todas as informações básicas sobre morada, data de nascimento, endereço? Todos os membros são corretamente e regularmente convidados para os eventos do partido? Recebem regularmente as informações e declarações distribuídas pelo partido? Pagam regularmente as quotizações? Todos têm um cartão de membro?
 3. Recolha dos motivos que levam os cidadãos a aderir ao partido. O que é que o partido tem de fazer a nível local para atrair as pessoas a aderirem? Como é que o partido é visto numa comunidade?
 4. Recolha dos motivos que impedem as pessoas de aderir ao partido.
 5. Definição de objetivos claros para o recrutamento de membros: quantos membros devem ser recrutados num determinado período de tempo (por exemplo, três a seis meses)? Identificação de pessoas e grupos que possam ter os mesmos interesses que o partido. Definição de grupos-alvo para o recrutamento de membros e, eventualmente, uma campanha separada para grupos específicos como os jovens, as mulheres ou os idosos. Identificar ocasiões particularmente adequadas para o recrutamento de membros (datas de eleições ou quaisquer aniversários estaduais ou locais). Comunicar com outros membros do partido sobre a organização da campanha de filiação. Desenvolver um plano detalhado de quem assumirá as tarefas da campanha de filiação.
 6. Desenvolver um plano de acompanhamento para contactar as pessoas que concordam em tornar-se membros.
 7. Organizar uma reunião de apresentação para os novos membros. Preparar uma breve sessão de formação sobre o partido, o seu programa e posições políticas. Formular as expectativas dos novos membros. Fornecer materiais do partido, por exemplo, o programa do partido, brochuras, manuais.
 8. Planear medidas para manter os novos membros ativos.
-

A participação das mulheres nos partidos políticos

Atualmente, na maior parte das democracias do mundo, a igualdade de tratamento entre os sexos é um princípio constitucional. Todavia, em muitos lugares, a igualdade ou a igualdade de tratamento das mulheres ainda não foi alcançada em muitas áreas da vida pública, nas empresas (não só em termos de remuneração, mas também na transferência de cargos de gestão), nas administrações e no sistema judicial, nas instituições de ensino e, por último, mas não menos importante, na política. Em quase todos os parlamentos do mundo há muito menos mulheres do que homens. Os cargos de direção dos partidos políticos a nível mundial são também claramente dominados pelos homens. A União Interparlamentar compila regularmente dados relativos aos parlamentos. Um extrato desta lista é apresentado no quadro seguinte.

Quadro 10 – Proporção de mulheres nos parlamentos a nível mundial
(em janeiro de 2021)

Posição	País	Primeira ou única câmara			Posição	País	Primeira ou única câmara	
		%	Mulheres/ /Cadeiras				%	Mulheres/ /Cadeiras
50 a 65%								
1	Ruanda	61,3	49/80		2	Cuba	53,4	313/586
40 a 49,9%								
5	N. Zelândia	48,3	58/120		6	México	48,2	241/500
7	Suécia	47,0	164/349		10	Bolívia	46,2	60/130
11	Finlândia	46,0	92/200		12	África do Sul	45,8	182/397
13	Costa Rica	45,6	26/57		14	Noruega	44,4	75/169
16	Espanha	44,0	154/350		17	Senegal	43	71/165
18	Argentina	42,4	109/257		18	Moçambique	42,4	106/250
20	Suíça	42,0	84/200		22	Portugal	40	92/230

Posição	Pais	Primeira ou única câmara		Posição	Pais	Primeira ou única câmara	
		%	Mulheres/ /Cadeiras			%	Mulheres/ /Cadeiras
35 a 39,9%							
24	Áustria	39,9	73/183	27	França	39,5	228/577
28	Equador	39,4	54/137	30	Sérvia	39,2	98/250
32	Timor-Leste	38,5	25/65	36	Itália	35,7	225/630
30 a 34,9%							
39	Camarões	33,9	61/180	39	Grã-Bretanha	33,9	220/650
45	Nepal	32,7	90/275	47	Zimbabué	31,9	86/270
49	Alemanha	31,5	223/709	50	Austrália	31,1	47/151
25 a 25,9%							
52	Angola	29,6	65/220	52	Canadá	29,6	100/338
54	Albânia	29,5	36/122	60	Polónia	28,3	130/459
61	Filipinas	28,0	85/304	63	Estónia	27,7	28/101
67	EUA	27,3	118/433	69	Bulgária	27,1	65/240
72	Israel	26,7	32/120	77	Tunísia	26,3	57/217
82	Algéria	26	120/462	83	Nigéria	25,9	43/166
20 a 24,9%							
90	Uruguai	24,2	24/99	100	Chile	22,6	35/155
110	Indonésia	21,0	121/575	111	Bangladesh	20,9	73/350
112	Ucrânia	20,8	88/423	116	Paquistão	20,2	69/342
15 a 19,9%							
121	Chéquia	19	57/300	122	Colômbia	18,8	32/170
124	Roménia	18,5	61/329	129	Mongólia	17,3	13/75
142	Brasil	15,2	78/513	143	Paraguai	15,0	12/80
10 a 14,9%							
145	Malásia	14,9	33/222	147	Gana	14,6	40/275

Posição	País	Primeira ou única câmara		Posição	País	Primeira ou única câmara	
		%	Mulheres/ /Cadeiras			%	Mulheres/ /Cadeiras
148	Índia	14,4	78/540	153	Hungria	12,6	25/199
158	C. do Marfim	11,4	29/255	163	Botsuana	10,8	7/65
5 a 9,9%							
166	Japão	9,9	46/464	172	Benim	8,4	7/83
180	Nigéria	5,8	21/360	182	Sri Lanka	5,4	12/223

Fonte: IPU 2021.

O facto de as mulheres ocuparem temporariamente cargos importantes em alguns países, incluindo o de chefe de governo e chefe de Estado, não pode esconder a sua desigualdade geral de tratamento na política. Na Europa, por exemplo, as mulheres estão sub-representadas em todos os parlamentos nacionais. No entanto, existe uma grande variação entre uma percentagem de 12% e 46%. As mulheres também continuam a estar sub-representadas nos governos dos países da UE. A proporção de mulheres ministras em 2019 foi de pouco menos de um terço.

Dos 27 Estados-Membros da UE, dez países têm regulamentos legais sobre a paridade de género nos seus parlamentos nacionais. Alguns Estados da UE têm regulamentos de quotas a nível partidário, enquanto outros não têm nem regulamentos estatutários nem regulamentos internos de quotas partidárias. Nestes países da UE, a percentagem de mulheres nos parlamentos situa-se entre 12% e 28%. Na esteira da UE estão Malta e a Hungria. A percentagem de mulheres nos parlamentos nacionais é inferior a 10%. Em contrapartida, França, Suécia, Finlândia e Espanha registam uma percentagem elevada, de quase 40% ou mais. As mulheres representam 39% de todos os deputados do Parlamento Europeu na legislatura de 2019 a 2024 (286 em 751 lugares), o que constitui um novo recorde. Países como Espanha, Suécia, França e, sobretudo, Finlândia também se destacam positivamente da maioria dos outros países no Parlamento Europeu.

Em França e em Espanha, as chamadas leis da paridade contribuíram para um aumento da proporção de mulheres nos partidos políticos e nos parlamentos (bem como noutras instituições governamentais e não governamentais e empresas). Nestes países, os partidos devem respeitar determinadas quotas aquando da nomeação de candidatos, mas também aquando da atribuição de cargos partidários. Na Suécia e na Finlândia, existem compromissos voluntários em matéria de quotas, através dos quais os próprios partidos se comprometem a manter um determinado rácio entre homens e mulheres. Estes regulamentos conduziram a um aumento da proporção de mulheres no parlamento para 46% na Finlândia e 47,4% em Espanha. Em meados de 2020, a Espanha estava na vanguarda da UE.

Atualmente, muitos países dispõem de estratégias específicas e de regulamentação jurídica para aumentar a proporção de mulheres no parlamento (Norris 2006, 96). Estes regulamentos são frequentemente concebidos como uma espécie de medida transitória ou de ponte até que a paridade de género seja alcançada nos órgãos legislativos e noutros órgãos eleitos. Estas medidas incluem três estratégias principais:

1. *A reserva de um determinado número de lugares no parlamento para as mulheres ou para as minorias étnicas* (por exemplo, na Nova Zelândia, para os Maori). Este tipo de regulamentação foi introduzido sobretudo em países de África e do Sul da Ásia com sistemas de votação maioritários e uma cultura muçulmana, por exemplo, no Bangladesh e no Paquistão, mas também em Marrocos, na Tanzânia, no Botsuana e no Lesoto. Isto garante um número mínimo de mulheres em cargos eletivos. A nível internacional, o Ruanda destaca-se, desde há vários anos, como o país com a maior percentagem de mulheres deputadas. Todavia, o sistema político deste país – tal como o de Cuba, que ocupa o segundo lugar – não é uma democracia no nosso sentido. Neste país, tal como noutros países mais democráticos, onde as mulheres são nomeadas pela elite partidária masculina, elas estão, em primeiro lugar, dependentes dos seus agentes de recrutamento, ou seja, da elite partidária, sem desempenharem um papel independente ou terem sequer uma palavra a dizer. No Paquistão, essas «mulheres-quota» são tidas em pouca conta como representantes ou símbolos e são discriminadas pelos seus colegas homens no exercício

do seu mandato, por exemplo, no que diz respeito ao tempo de uso da palavra ou às iniciativas legislativas (Fleschenberg 2006, 91). Contudo, há que distinguir entre as mulheres que são eleitas e as que são nomeadas. As mulheres que têm a sua própria base eleitoral podem ser mais independentes e ganhar a sua própria legitimidade derivada do processo democrático. Na Índia, por exemplo, verificou-se que as mulheres a quem é atribuído um terço dos lugares nas eleições autárquicas podem ganhar muita influência quando conseguem ganhar um mandato e não dependem do patrocínio de um líder partidário masculino para o cumprir. Em contrapartida, quando as mulheres são nomeadas pelo líder ou por outro órgão, são frequentemente marginalizadas de qualquer responsabilidade real de tomada de decisões, porque não têm uma base eleitoral ou organizacional independente.

2. *As quotas legais de género para as listas de candidatos dos partidos.* Existem diferentes regulamentos para este efeito. Na maior parte dos casos, um número mínimo de cargos partidários e de lugares nas listas eleitorais deve ser reservado às mulheres. Em Espanha, por exemplo, cada sexo deve estar representado numa lista de candidatos com uma proporção mínima de 40%; na Polónia, essa proporção é de 35%. Em Portugal, a percentagem mínima é de 33%, mas também está estipulado que, no máximo, dois candidatos de um género podem estar lado a lado na lista, o que significa que nenhum dos géneros pode ser «desviado» para os lugares mais recuados e menos promissores da lista. A experiência mostra que tais regulamentos de quotas – quando funcionam – contribuem efetivamente para um aumento da proporção de mulheres na política na prática. Porém, quando o cumprimento das quotas não está associado a sanções (como na Indonésia ou no Brasil), estas são frequentemente ignoradas pelos partidos. Mas mesmo que os regulamentos relativos às quotas sejam respeitados (como na África do Sul), isto pode significar que as mulheres parlamentares não são tão eficazes como os seus colegas masculinos, porque a sua posição na lista do partido é decidida pela liderança do partido, dominada pelos homens, e estes determinam o seu raio de ação no parlamento. Além disso, as oportunidades de as mulheres parlamentares exercerem influência são também determinadas pelas condições sociais, pelo que, em sociedades socialmente conservadoras, por

exemplo, as mulheres só têm uma margem de manobra limitada no parlamento para tratar de questões supostamente específicas das mulheres, como a igualdade de género ou a mutilação genital feminina. A eficácia dos regulamentos sobre quotas depende, em geral, não só da sua observância pelos partidos, mas também, em grande medida, da lei eleitoral e de outros fatores. Por conseguinte, os regulamentos relativos às quotas devem, pelo menos, ser harmonizados com a lei eleitoral, a fim de se conseguir efetivamente um aumento da proporção de mulheres na política e nos parlamentos. Nalguns países, as mulheres mais jovens, em particular, resistem a um sistema de quotas porque querem ser eleitas pelos seus próprios méritos e não como «mulheres das quotas». No entanto, tem sido demonstrado repetidamente que, sem um sistema de quotas na maioria dos partidos e países, muitas vezes não é possível aumentar a proporção de mulheres na política e nos partidos.

3. *As quotas de género voluntárias dos partidos nos processos de seleção de candidatos.* Neste caso, as atitudes e os procedimentos dos partidos são fundamentais para aumentar efetivamente a proporção de mulheres em cargos eletivos. Um incentivo pode ser o facto de um partido querer realmente concretizar o princípio democrático da igualdade – e de o utilizar também como argumento na disputa com outros partidos. Afinal, nos últimos anos, tornou-se claro que a superação da desigualdade se tornou cada vez mais uma questão na disputa política. Mas, mesmo com boas intenções, aumentar a proporção de mulheres não é tarefa fácil para um partido. Após décadas de controvérsia interna, a CDU na Alemanha, por exemplo, decidiu, durante a sua conferência partidária em setembro de 2022, introduzir uma quota que significaria que, a partir de 2023, um terço dos cargos nos conselhos executivos a nível distrital e superior deve ser ocupado por mulheres. A proporção deverá aumentar para 40% em 2024 e depois para 50% em julho de 2025. O regulamento expira em 2029. Desta forma, o partido pretende aumentar a percentagem muito baixa de mulheres entre os seus membros e deputados. Apenas 23,5% dos deputados do Parlamento alemão são mulheres. A percentagem de mulheres nos Verdes e no SPD é significativamente mais elevada, sobretudo devido às quotas para mulheres nestes partidos. Os opositores a uma quota – incluindo muitas jovens da CDU

– argumentaram no debate que se tratava de uma política meramente simbólica. O problema não é entrar na política, mas conciliar a família com o empenhamento político. Nos próximos anos, poderemos observar se e como a quota afeta o empenho das mulheres no partido. As experiências da CDU serão certamente seguidas com grande interesse pelos partidos de outros países.

Uma comparação entre diferentes países e procedimentos mostra que dois procedimentos internos dos partidos contribuem, em particular, para aumentar a proporção de mulheres nos parlamentos (Pruyser et al. 2017): em primeiro lugar, o aumento da proporção de mulheres em posições de liderança partidária e, em segundo lugar, as decisões centralizadas da liderança partidária aquando da nomeação de candidatas.

Se um partido reformar as suas regras e procedimentos internos de forma a alcançar uma maior proporção de mulheres ou mesmo a paridade nos cargos de liderança interna do partido, a proporção de mulheres que desejam candidatar-se a eleições ou a outros cargos electivos sobre os quais os partidos têm influência também aumentará geralmente. Há mesmo provas de que, nos casos em que as mulheres lideram as organizações partidárias locais nos municípios, a proporção de mulheres que se candidatam a cargos é particularmente elevada. Os partidos podem, por conseguinte, ser aconselhados a alterar os seus estatutos e procedimentos de modo que a paridade máxima seja efetivamente alcançada na atribuição de cargos de liderança interna. Isto aplica-se sobretudo ao diretório do partido e à comissão executiva alargada do partido. Nestes casos, é definitivamente útil que as mulheres se organizem em associações internas de mulheres do partido que não só se concentrem em tópicos específicos que sejam de maior interesse para as mulheres, mas que também tenham como objetivo promover conscientemente as mulheres em posições de liderança ou como candidatas.

Quadro 11 – Género do líder do partido e respetivo processo eleitoral, 1965 a 2012

Corpo eleitoral (grupo que elege)	Número de mulheres líderes	%	Tamanho do corpo eleitoral*
Membros ou eleitores do partido	16	13,9	115
Delegados a uma conferência partidária	34	11,6	294
Grupo parlamentar	5	9,6	52
Comité executivo do partido	3	5,0	60
Autonomeados ou nomeados pelo presidente	0	0,0	10

* Doze países europeus, Israel e Austrália.

Fonte: Wauters & Pilet 2015, 84.

O segundo ponto é mais complicado. Há provas claras de que a centralização do poder de decisão da direção do partido na nomeação dos candidatos aumenta a proporção de mulheres. Isto não é um problema em países e partidos onde os procedimentos de nomeação já estão altamente centralizados. Mesmo sem requisitos legais, uma direção centralizada do partido pode decidir de forma independente sobre o aumento da proporção de mulheres. Apesar disso, quando os membros ou outros representantes locais decidem sobre o candidato para um círculo eleitoral, a experiência tem demonstrado que as mulheres estão frequentemente em desvantagem quando se trata de nomear candidatos. O simples apelo à igualdade de género na nomeação de candidatos não tem, normalmente, um efeito duradouro, porque a associação local não tem em mente a visão global do partido quando seleciona os candidatos, mas decide apenas de acordo com critérios locais. O apelo aos candidatos do sexo masculino para que renunciem a uma candidatura a favor de uma mulher também não produzirá, muitas vezes, qualquer efeito se a unidade local do partido decidir independentemente sobre uma candidatura. Uma decisão centralizada pode conduzir a uma maior paridade na nomeação de candidatos,

mas ao mesmo tempo pode enfraquecer a base partidária local se um concorrente masculino que se vai demitir estiver mais enraizado nas estruturas partidárias locais ou num círculo eleitoral. Esta situação revela um dilema da democracia partidária interna que um partido só pode evitar, em certa medida, se a direção local, regional e nacional do partido abordar a questão da paridade de género numa fase precoce, antes das eleições, sensibilizar o partido para esta questão e criar candidaturas femininas com a antecedência adequada a longo prazo. Isto também inclui a dissipação de velhos preconceitos de que as mulheres recebem menos apoio dos eleitores ou mobilizam menos fundos para uma campanha eleitoral quando se trata de angariação de fundos. Como muitos estudos demonstram atualmente, não é esse o caso.

Em todo o caso, há uma experiência que deve ser registada: a proporção de mulheres na política e nos parlamentos só pode ser aumentada se, em primeiro lugar, os partidos estiverem realmente interessados em fazê-lo e, em segundo lugar, se adaptarem os seus procedimentos internos a este objetivo. Atualmente, isto está a funcionar muito bem nos partidos verdes na Europa e existe uma cultura de aceitação da paridade no seio do partido. Muitos outros partidos, por outro lado, dependem de quotas estatutárias para aumentar a proporção de mulheres entre os seus representantes eleitos. No entanto, estes regulamentos de quotas funcionam principalmente em países com representação proporcional e listas partidárias. Nos países com sistemas de votação maioritária em que os círculos eleitorais individuais são decisivos, como no Reino Unido ou em muitos países asiáticos, continua a ser difícil aumentar a proporção de mulheres através de um sistema de quotas, enquanto os partidos não alterarem a sua posição e os procedimentos de nomeação.

Associações internas do partido

As chamadas associações internas do partido, organizações especiais ou grupos de trabalho oferecem uma forma especial de envolvimento interno do partido e de participação em debates programáticos e campanhas políticas. Os partidos com maior número de membros, em particular, criam estas organizações partidárias internas, por um lado, para dar aos membros de determinados grupos sociais a oportunidade de articularem os seus interesses dentro do partido, mas também para demonstrarem

solidariedade com classes e grupos sociais. Estas associações podem desempenhar um papel importante na função representativa de um partido, na medida em que lhe permitem um melhor acesso a esses grupos, o reconhecimento precoce das suas atitudes e reivindicações e a sua integração no seu trabalho. Por exemplo, não são apenas os partidos sociais-democratas e socialistas que têm uma «ala operária» com uma associação interna correspondente à qual pertencem trabalhadores e sindicalistas, mas também outros partidos eleitorais ou populares que atribuem importância a uma boa relação com os trabalhadores. Por exemplo, alguns partidos democratas-cristãos da América Latina tinham uma ala operária e fortes agrupamentos internos com membros da classe média académica (profissionais), como advogados e professores universitários, que representavam um estrato importante da sociedade. Dada a diversidade da maioria das sociedades, os partidos que pretendem apelar a um leque mais vasto de eleitores podem estabelecer contactos com diferentes grupos (profissionais) através de associações partidárias internas, tais como membros de sindicatos, políticos locais, artesãos, trabalhadores independentes, pequenos e médios empresários, professores, agentes da polícia, mas também grupos demograficamente definidos, tais como jovens, mulheres e idosos. Os políticos locais desempenham um papel importante para um partido. Por esta razão, todos os partidos que estão representados num grande número de municípios devem tentar proporcionar aos seus políticos locais um espaço para troca de experiências numa organização especial ou num grupo de trabalho.

É particularmente importante que os chamados partidos eleitoralistas e populares demonstrem que integram efetivamente membros de diferentes estratos e articulam os seus interesses no seu programa e propostas políticas. Estes partidos já cumprem, portanto, a função de agregar interesses internamente. Tanto nos debates programáticos como, sobretudo, nas campanhas eleitorais, estes agrupamentos internos dos partidos podem desempenhar uma importante função de ponte para os seus partidos.

A posição das organizações especiais dentro do partido é regulada de forma muito diferente em todo o mundo. Nalguns casos, a adesão é automática quando se adere a um partido (frequentemente no caso das organizações de juventude do partido), enquanto noutros a adesão tem de ser

solicitada separadamente. Algumas destas organizações exigem quotas separadas, enquanto noutras a adesão é gratuita. A maioria destas organizações tem uma estrutura própria com um comité executivo próprio. Nos grandes partidos, algumas têm as suas próprias infraestruturas. Consoante o peso de uma associação, estas têm uma palavra a dizer na nomeação dos candidatos e nas listas eleitorais. Existe uma variedade particular de associações deste tipo nos partidos alemães CDU e SPD, que, porém, tratam estas organizações e os seus membros de forma muito diferente, de acordo com os seus estatutos.

Organizações de juventude de um partido

As organizações de juventude dos partidos têm uma importância especial para os partidos – ou pelo menos deveriam ter, uma vez que muitos partidos falham em prestar atenção às suas organizações de juventude. Desempenham funções importantes, mesmo que a relação mútua seja por vezes difícil e surjam conflitos de vez em quando. Por esta razão, alguns partidos preferem não dar aos seus jovens um quadro organizativo próprio ou um maior grau de autonomia e limitam o seu papel ao de trabalhadores de campanha. A já referida profissionalização de muitos partidos também contribuiu para o facto de alguns negligenciarem não só o recrutamento geral de membros, mas também o recrutamento de jovens. Não obstante, os benefícios da organização da juventude partidária ultrapassam de longe os potenciais desafios.

As organizações de juventude contribuem para a socialização dos jovens que, enquanto membros de um partido, não só ficam a conhecer os seus fundamentos políticos e ideológicos, como também se familiarizam com a vida política e partidária. Estes processos desempenham um papel particularmente importante numa idade jovem (Hooghe & Stolle 2005; Rainsford 2018). Os novos membros adaptam-se à cultura de grupo de uma organização a que aderem e que ajudam a moldar após uma fase de aprendizagem. Mesmo que nem todas as atitudes políticas ou padrões de comportamento permaneçam estáveis ao longo de todo o ciclo de vida, pode geralmente assumir-se que as experiências de socialização efetuadas no início da vida têm uma influência duradoura no comportamento e atitudes futuras. Isto também se aplica às atitudes em relação a um partido político. O envolvimento num partido numa idade jovem promove

frequentemente laços a longo prazo, se não mesmo para toda a vida. O facto de as redes se formarem mais facilmente numa idade precoce e permanecerem muitas vezes intactas durante décadas também desempenha aqui um papel importante. Os membros do partido que já estão integrados em redes políticas numa idade jovem podem ser mobilizados muito mais facilmente para o trabalho político mais tarde na vida – mesmo que seja «apenas» para apoio esporádico a campanhas eleitorais. Os estudos confirmam que muitas das pessoas que se tornaram politicamente ativas em tenra idade continuam a sê-lo mais tarde. Este facto torna ainda mais problemático o facto de não só os partidos mas também as suas organizações de juventude terem perdido membros nos últimos anos. Assim, um importante reservatório de futuros funcionários e apoiantes está a secar.

É certo que, de vez em quando, surgem conflitos entre os jovens e os mais velhos de um partido, porque os jovens tendem por vezes a articular exigências radicais que não correspondem a cem por cento à linha oficial do partido. Os adversários políticos tentam interpretar esses conflitos como um indício da falta de fiabilidade política de um partido. Mas um partido autoconfiante deve ser capaz de resistir a isso. No entanto, também podem surgir conflitos graves que nem sempre têm causas políticas. No Reino Unido, por exemplo, um conflito entre o Partido Conservador e a sua organização juvenil Conservative Future, em 2016, acabou por levar à sua dissolução; o conflito foi provocado por falhas pessoais e conflitos no seio da organização juvenil. Atualmente, existe uma organização sucessora.

As organizações de jovens são tratadas de forma diferente nos estatutos do partido. Normalmente, existe um limite de idade para a adesão, que se situa geralmente entre os 15 e os 30 anos, por vezes ligeiramente superior. Na Alemanha, por exemplo, existem duas organizações de juventude partidárias relativamente fortes, a Junge Union e os Jovens Socialistas, cuja relação com o «partido-mãe» é regulada de forma diferente nos estatutos.

A Junge Union é formalmente uma associação autónoma e apartidária, reconhecida por ambos os partidos, a CDU e a CSU (que só está ativa na Baviera), como a sua organização de juventude. Com mais de 120 000 membros, é a maior organização política de juventude da Europa e dispõe de uma sede e de pessoal próprios. Os membros da Junge Union elegem o seu comité executivo sem qualquer influência dos «partidos-mãe». Tudo

isto confere à organização uma grande autonomia, que se reflete repetidamente nas suas próprias declarações e reivindicações políticas, nem todas coordenadas com os líderes partidários. Este facto gera, por vezes, contradições e conflitos. Quem quiser pertencer simultaneamente à CDU ou à CSU deve apresentar um pedido de adesão separado. Os Jovens Socialistas, a organização juvenil do SPD com cerca de 80 000 membros, são, pelo contrário, parte integrante da estrutura do partido. Todos os membros do SPD com menos de 35 anos pertencem automaticamente aos Jovens Socialistas, sem terem de participar ativamente na organização. Os «Jusos»²¹, como também são conhecidos, têm o seu próprio gabinete, mas estão instalados na sede do partido. São uma parte rebelde do seu partido, fazendo por vezes exigências radicais que ultrapassam a linha do partido. Elegem a sua própria direção, também sem a influência do executivo do partido. Os líderes das duas organizações de juventude da CDU e do SPD são convidados como membros cooptados do comité executivo do partido-mãe, onde podem participar nos debates, mas não têm direito de voto.

Na maior parte dos países, as organizações de juventude fazem parte da estrutura do partido. Nalguns locais, porém, a sua autonomia é tão limitada que os seus presidentes não são eleitos, mas nomeados pelo presidente do partido ou, pelo menos, nomeados em estreita consulta com o presidente. Estas organizações de jovens dificilmente podem desenvolver um perfil independente. Embora assegurem uma maior homogeneidade, é questionável se isso ajuda a atrair a geração mais jovem para o partido. Podemos apenas supor que esta autonomia limitada contribuiu para o declínio do número de membros de muitas organizações de juventude nos últimos anos. Isto foi observado na Suécia e na Bélgica, por exemplo, onde os partidos socialistas tinham fortes organizações de juventude até ao início dos anos 90, mas desde então perderam muitos membros. No Reino Unido, porém, registou-se um efeito contrário. Também aí, as associações de jovens dos partidos Conservador, Trabalhista e Liberal perderam membros durante muitos anos. Mas após a viragem do século, estas organizações registaram um ressurgimento, que no caso do Partido Trabalhista teve a ver com a eleição de Jeremy Corbyn e a maior politização

²¹ *Nota do tradutor:* «Juso» é abreviação de Juventude Socialista (em alemão, Jungensozialisten), a organização juvenil do Partido Social Democrata Alemão (SPD).

relacionada com o plebiscito do Brexit, entre outras coisas. No entanto, no caso do Reino Unido, como em muitos outros países, não são apenas os motivos políticos que desempenham um papel no envolvimento numa organização política de jovens. Alguns jovens seguem os seus amigos e procuram uma experiência comunitária – o que muitas vezes motiva pessoas de idade avançada a aderir a partidos políticos. Por conseguinte, é importante que as organizações de juventude não só ofereçam aos seus membros debates e atividades políticas, mas também criem um sentido de comunidade que possa ser associado a questões políticas. Também se provou ser uma boa ideia que os membros das organizações de jovens planeiem e implementem projetos políticos – idealmente em coordenação com a liderança do partido local. Este é um grande incentivo motivacional que também pode ajudar a melhorar significativamente a imagem pública do partido e a sua presença na sociedade. A próxima secção fornece mais informações sobre este assunto.

Organizações de mulheres

Em muitos locais, foram criadas associações de mulheres como organizações internas especiais dos partidos, com o objetivo de motivar as mulheres para a política e de lhes dar mais voz. As questões mais importantes são a maior presença e participação das mulheres nos comités internos dos partidos e, em particular, a sua maior consideração como candidatas nas eleições. Por outro lado, tendem a ocupar-se das chamadas «questões femininas» tradicionais, ainda que muitas mulheres resistam hoje em dia a ficar limitadas a temas como a família, a infância e a juventude ou a política de educação. A questão da igualdade de direitos, com as suas várias implicações, é normalmente o tema mais importante para as organizações de mulheres, abordando tanto a desigualdade intra-partidária como a desigualdade social. Assim, muitas organizações de mulheres lutam atualmente não só pela igualdade de remuneração entre os sexos, mas também por regulamentos legais que aumentem a proporção de mulheres nos conselhos de administração das empresas. Isto também pode levar a coligações interpartidárias de organizações de mulheres de diferentes partidos. As associações de mulheres com um forte número de membros podem ter um impacto significativo na imagem de um partido. A sua autonomia interna e a sua capacidade de ação correspondem normalmente

aos regulamentos para outras associações internas do partido, ou seja, em alguns partidos, as mulheres podem eleger as suas comissões executivas e comités de forma independente e também têm maior peso na negociação de candidaturas. Noutros partidos, a secção das mulheres também depende fortemente do presidente, que por vezes nomeia a sua presidente. Este facto restringe consideravelmente a margem de manobra de uma associação deste tipo.

Outras associações e organizações especiais de partidos

Para além das associações de jovens ou de mulheres, os partidos podem também ter outras organizações especiais. Algumas destas organizações são enumeradas abaixo para mostrar as variantes possíveis. Em muitos locais, estas organizações têm uma estrutura própria e uma estrutura semelhante à da organização partidária. Isto significa que existem grupos locais, grupos regionais e uma associação nacional, cada um com o seu próprio comité executivo e membros particularmente empenhados. Estas organizações oferecem ao partido a oportunidade de permitir que os membros participem nos debates internos do partido e de atribuir posições de destaque que não pertencem à direção nacional, regional ou local.

- Associação de trabalhadores para a recolha e representação dos trabalhadores de um partido.
- A associação política local é um conjunto de membros dos órgãos de representação local e regional de um partido. Desempenha uma função consultiva para os grupos municipais do partido, por exemplo, em questões de política administrativa e municipal e nos domínios políticos individuais da autonomia local. Nos grandes partidos que estão representados em numerosos municípios, uma associação deste tipo pode ser influente.
- Uma associação de pequenas e médias empresas (PME) ou Associação Comercial que representa os interesses de empresários de médias empresas, comerciantes, trabalhadores independentes, bem como de empresas industriais de porte médio e da economia em geral. Este tipo de associação é geralmente favorável ao conceito de responsabilidade pessoal como base de uma ordem económica e social liberal.

- Uma associação de idosos que reconhece a importância crescente dos cidadãos mais velhos, especialmente daqueles que já não trabalham, mas que continuam ativos e empenhados.
- Uma associação de estudantes que desempenhe duas funções importantes: por um lado, mobiliza os estudantes e, por conseguinte, os futuros membros da elite de um país para os objetivos e as posições políticas de um partido, resultando muitas vezes em laços para toda a vida; por outro lado, as universidades são uma fonte de recrutamento para os futuros funcionários dos grupos parlamentares ou deputados individuais e, não menos importante, para os futuros candidatos que um partido apresenta aos eleitores.
- Grupos de trabalho: para além das associações, os partidos também têm grupos de trabalho para questões individuais, nos quais os membros interessados podem participar, mas que não têm o mesmo estatuto que uma associação. Por exemplo, existem grupos de trabalho de advogadas, profissionais de saúde, professoras e outros grupos profissionais e especialidades.
- Os grupos de trabalho temáticos são um complemento funcional das associações formalizadas, que se ocupam de temas específicos numa base *ad hoc* e por um período de tempo limitado, mas, acima de tudo, podem também trabalhar em conjunto virtualmente, de forma flexível e a partir de qualquer local, estimulando assim o debate sobre temas individuais no seio do partido.

Formação política e capacitação dos membros do partido

A democracia tem de ser aprendida. Não funciona por si só. Numa democracia, o poder de decisão não está nas mãos de alguns burocratas, tecnocratas, autocratas ou militares, mas, em última análise, nas mãos dos cidadãos. A sua participação não se limita ao voto nas eleições. Pelo contrário, todas as democracias dependem do empenhamento político de uma parte significativa dos seus cidadãos, que participam nos partidos políticos, nas organizações sociais, nas associações, nos meios de comunicação social e onde quer que haja um discurso aberto sobre a configuração da comunidade. Contudo, o empenhamento por si só não é suficiente. Os cidadãos precisam de saber como estão organizadas as instituições, como funcionam as eleições, quais os direitos e deveres do governo e dos

parlamentos, etc. Precisam também de ter uma compreensão e um conhecimento básicos do sistema político. Devem também ter uma compreensão e um conhecimento básicos das questões atuais, de modo a poderem desempenhar o seu papel de cidadãos políticos de forma responsável. As condições prévias para tal não são apenas a liberdade de opinião e de informação e a transparência do governo e de outras instituições estatais e privadas, mas também a vontade dos próprios cidadãos de adquirirem informação e conhecimento. Atualmente, em todos os países do mundo, a simples participação nas eleições exige, pelo menos, um conhecimento rudimentar do funcionamento da política e das competências do órgão político que está a ser votado nas eleições. Isto aplica-se igualmente aos municípios, às autoridades regionais, ao Estado central e ao parlamento nacional; na Europa, há também o nível europeu.

É verdade que os jovens, em particular, com o seu acesso mais imparcial aos meios de comunicação eletrónicos, são, em princípio, constantemente confrontados com informações preparadas pelos meios de comunicação social. Mas os meios de comunicação social, nomeadamente a televisão, a *Internet* e as redes sociais, são menos do que nunca intermediários «neutros» na sociedade política, que se limitam a fornecer informações. Há muito que eles próprios se tornaram uma componente cada vez mais poderosa do sistema de poder político, que não só informam, mas também representam e, em alguns casos, manipulam. Além disso, a maioria dos utilizadores da *Internet* ou das redes sociais não procura sistematicamente informações fiáveis sobre acontecimentos políticos ou sociais. Muitos utilizadores não sabem lidar de forma crítica com as redes sociais ou com as plataformas que oferecem informações e comentários. Isto torna-os ainda mais suscetíveis a notícias falsas e a manipulações que não reconhecem. Por último, mas não menos importante, existe uma correlação entre o nível de educação política dos cidadãos e a extensão da corrupção num país. Os países com baixos níveis de corrupção têm cidadãos com melhor educação política.

Onde é que os cidadãos aprendem como funciona e se organiza a democracia? Que competências têm os representantes individuais e as instituições do sistema político e como atuam uns com os outros e contra os outros? Que direitos têm os cidadãos? Como é que podem participar? Como podem utilizar os diversos meios de comunicação social e como

se podem proteger da sua manipulação? E por último, mas não menos importante: Onde podem aprender e praticar os elementos essenciais de uma cultura política democrática – a tolerância, o reconhecimento do direito a uma opinião divergente e também a aceitação da derrota após uma votação democrática?

Todos estes são temas e atitudes que podem ser aprendidos e praticados através da educação política. As suas questões orientadoras mais importantes são os problemas básicos da vida política. Uma democracia precisa do apoio da educação política. Esta não deve limitar-se às aulas na escola, mas deve também estender-se a outras áreas da educação extraescolar de jovens e adultos. Em muitos países, porém, não existe uma educação política sistemática e financiada pelo Estado – nem mesmo nas escolas. Nalguns locais, isto é uma consequência das medidas de doutrinação dos anteriores regimes autoritários. Após a transição para a democracia, os governos democráticos não querem expor-se à acusação de promoverem uma nova forma de manipulação política. Noutros países, há simplesmente falta de recursos. Muitas vezes, porém, há uma falta de compreensão da necessidade de educação política. A falta de esforços sistemáticos e de programas de educação cívica é uma omissão que pode custar caro a um sistema democrático. Uma vez que a educação política não é um bem comercializável em lado nenhum, a sua promoção através de recursos estatais é inevitável. Mas também os políticos e, sobretudo, os partidos políticos têm de ser constantemente convencidos deste facto.

Os partidos políticos e a educação política

A necessidade de esforços direcionados e sustentados na educação política aplica-se não só a uma sociedade civil democrática em geral, mas também aos próprios partidos políticos. Estes necessitam não só de membros empenhados, como também de membros informados, onde quer que tenham uma presença política: nos municípios, nas regiões e, naturalmente, a nível nacional. Perante questões complexas e um sistema de tomada de decisões complicado, espera-se atualmente de cada político profissional não só um elevado nível de conhecimentos, mas também uma atitude normativa básica que cumpra elevados princípios éticos e morais. Nem todos os políticos correspondem a estas expectativas. No entanto, tendo em conta as novas exigências quanto ao nível de informação e de

conhecimentos, todos eles são obrigados a frequentar uma formação contínua. Isto aplica-se não só aos titulares de cargos e deputados nos níveis superiores do sistema político e governamental, como também aos muitos representantes dos partidos que trabalham numa base de voluntariado e estão envolvidos a nível local nas suas comunidades ou associações. Estes devem alargar os seus conhecimentos através de uma formação contínua regular, a fim de representarem com competência as posições do seu partido e poderem participar nos debates públicos e nas decisões políticas no interesse do seu partido de forma qualificada. Aos políticos locais e aos membros dos conselhos municipais – que muitas vezes só exercem a sua atividade numa base voluntária – é exigido um elevado nível de especialização, que só pode ser adquirido através de formação contínua.

Os próprios partidos devem assegurar que os seus membros tenham a possibilidade de qualificação e formação contínua. A própria política oferece, sem dúvida, a forma mais importante de educação política através dos processos políticos concretos e atuais aos vários níveis, do seu acompanhamento atento contínuo através dos meios de comunicação social e da participação em debates factuais. As ações educativas organizadas pelos partidos políticos ou por outras instituições não podem competir com isto. Apesar disso, o aprofundamento das questões de fundo e, sobretudo, a sua avaliação na perspetiva dos princípios partidários só podem ser alcançados através da formação interna dos partidos.

Os partidos devem, por conseguinte, envidar continuamente os seus próprios esforços para oferecer aos seus membros uma gama de programas de educação e formação política. Idealmente, estes programas deveriam abranger os três domínios a seguir referidos:

Áreas temáticas da formação política interna dos partidos

- Questões políticas fundamentais e temas especializados num vasto espetro, a fim de permitir aos membros avaliar e representar questões e contextos políticos em conformidade com as posições do partido.
- Temas práticos do trabalho partidário, como a organização de eventos, a organização e o planeamento de campanhas eleitorais ou a execução de projetos políticos para ativar os membros e reforçar a visibilidade de um partido.

- Comunicação e retórica e, neste contexto, a utilização dos novos *media*.
-

Estes programas de formação e capacitação devem ser dirigidos a um amplo espectro de membros do partido, em particular:

- Os membros mais jovens e, sobretudo, os novos membros de um partido, que não só são apresentados e apoiados profissionalmente através da sua participação em ações educativas com pessoas que partilham a mesma opinião, mas também são «socializados» no sentido do partido (experiências comunitárias).
- Os funcionários do partido e os titulares de cargos públicos, para que recebam formação complementar sobre questões específicas. Para os políticos locais, em particular, está disponível um vasto leque de temas, que vão desde o planeamento e gestão do orçamento, processos de planeamento e procedimentos de adjudicação de contratos até ao desenvolvimento económico municipal e à política social, escolar, ambiental e cultural.

A qualificação do indivíduo também qualifica a organização. Se a qualificação se tornar a norma, os partidos terão uma base alargada de membros bem formados que podem assumir funções de liderança.

Nalguns países, existem institutos ou fundações que fazem parte da estrutura do partido ou que são formalmente independentes, mas afiliados ao partido, que organizam ações educativas em nome de um partido. Os eventos organizados por estas instituições estão muitas vezes, pelo menos parcialmente, abertos a não-membros do partido. Contudo, mesmo nos casos em que essas instituições têm um certo grau de segurança financeira graças ao financiamento estatal e podem funcionar continuamente, o trabalho educativo sistemático é frequentemente negligenciado a favor de conferências e congressos, que podem chamar a atenção para a instituição organizadora e para o seu partido afiliado durante um momento, mas que apenas contribuem de forma limitada para a formação contínua dos membros do partido. Para além destes eventos, devem ser organizadas sistematicamente ações de formação e de aperfeiçoamento.

O coordenador de formação de um partido

Para garantir que a educação e a formação dos membros não sejam negligenciadas no trabalho do partido, é vantajoso nomear os chamados coordenadores de formação²². Estes podem ser úteis tanto a nível da organização nacional como das subdivisões regionais e locais. O responsável nacional pela formação deve assegurar que todos os ramos do partido estejam conscientes da missão educativa e deve coordenar as atividades de formação do partido. Os responsáveis pela formação das secções regionais e locais devem planear e executar medidas concretas. Os recursos financeiros não são decisivos, uma vez que muitas ações podem ser realizadas com um orçamento reduzido. O que é importante é que estes eventos se realizem com uma certa regularidade. Isto requer um planeamento providente, mas é recompensado pelo facto de muitos membros do partido estarem dispostos a participar. A sua participação tornar-se-á rapidamente uma parte fixa da sua agenda.

O tipo de atividades de formação é variado. Sabe-se que os partidos marxistas e socialistas, em particular, formaram círculos de leitura no passado para discutir em conjunto os escritos de Karl Marx e de outros autores. Hoje em dia, isto pode não ser apropriado, mesmo para esses partidos, embora haja material de leitura suficiente para esses círculos, mesmo para os «partidos burgueses» atuais. Mesmo que não leiam em conjunto, há muitos tópicos que podem ser discutidos numa reunião regular de membros do partido. Nessas reuniões, um membro local ou um orador convidado pode introduzir um tema e abrir a discussão. Para além do debate substantivo, a experiência comunitária também é importante neste caso, o que nenhuma plataforma virtual pode substituir. Os ramos locais do partido, em particular, devem organizar regularmente estes eventos de formação e nomear um membro local como seu «coordenador de formação». Desde que os temas abordados não sejam demasiado sensíveis, estes eventos podem também ser abertos a não-membros do partido.

²² *Nota do tradutor:* o termo alemão é «Bildungsbeauftragte» e pode ser traduzido como responsável ou encarregado da educação, sendo o seu uso mais amplo que no campo político. No caso lusófono, o termo educação tem uma conotação mais relacionada a processo educacional escolar e universitário, sendo mais usual no campo político o uso de «formação política», e o seu responsável normalmente identificado como «coordenador» de tal aspeto, no âmbito de um partido.

Outras formas de formação são os workshops ou seminários de um dia ou de vários dias com oradores especializados. Estes formatos de formação são particularmente recomendados para os funcionários e membros dos parlamentos locais ou regionais. Cada funcionário do partido deve participar num programa de formação deste tipo pelo menos uma vez por ano. Para além das questões políticas, um tema importante é a utilização dos meios de comunicação modernos, bem como a sua análise crítica. O alcance de muitos partidos nas redes sociais é bastante limitado em comparação com outros fornecedores de informação política, muitos dos quais divulgam notícias falsas ou, pelo menos, notícias de conteúdo duvidoso. O facto de muitos partidos pouco poderem fazer para contrariar esta situação deve-se também à falta de formação dos seus membros e funcionários na utilização dos meios de comunicação modernos.

A pouca atenção que alguns partidos dedicam à formação política é contraproducente para a consecução dos seus objetivos. Todos os partidos deveriam, portanto, fazer mais esforços neste domínio, porque não só a democracia, mas também o trabalho de um partido tem de ser aprendido.

Projetos políticos como incentivo motivacional para os membros

Os novos membros, especialmente os jovens, querem envolver-se e contribuir para o fortalecimento do seu partido. É claro que estes membros não poderão assumir imediatamente posições de liderança política ou apresentar-se como candidatos no topo de uma lista eleitoral. No entanto, existem outras formas de envolver membros jovens e empenhados no trabalho do partido e de lhes dar a oportunidade de deixarem a sua marca. Uma forma experimentada e testada de o fazer é desenvolver e implementar os seus próprios projetos políticos. O trabalho de formação política da Escola Konrad Adenauer para Jovens Políticos (KASYP) na Ásia teve e continua a ter boas experiências neste domínio. Estas podem ser utilizadas em todo o lado. A secção seguinte apresenta, portanto, algumas sugestões para planear e implementar projetos políticos com base nestas experiências (Romero 2017).

O que é um projeto do partido?

Um projeto partidário é uma atividade que visa promover o partido através da introdução e implementação de uma nova ideia, ação ou processo

no partido. Um projeto deve ter uma duração limitada e, acima de tudo, deve ser bem pensado, bem planeado e acordado com todos os representantes relevantes de um partido. Acima de tudo, deve também ser realista e exequível. Os jovens membros do partido querem, por vezes, realizar imediatamente as grandes soluções. Todavia, no decurso de um projeto deste tipo, aprenderão que a política em democracia avança passo a passo, que muitas coisas têm de ser acordadas e que muitas opiniões têm de ser ouvidas. Como Max Weber disse uma vez, a política é como perfurar tábuas grossas. É esta a experiência que terão quando implementarem um projeto a nível local.

Exemplos de projetos partidários

Os projetos partidários podem consistir em atividades muito diferentes: *workshops* de formação para novos e jovens membros do partido; melhoria da comunicação interna do partido, por exemplo, através da edição de um boletim informativo, da criação de uma plataforma de redes sociais, da criação de vídeos ou de um *podcast*, da atualização da lista de distribuição, da organização de uma campanha local de angariação de fundos, etc.

Preparação do projeto do partido

O primeiro passo é discutir com a direção local do partido que tipo de projeto seria útil. Uma vez decidida esta questão, devem ser clarificados os recursos necessários para a sua realização e quem os fornecerá ou como poderão ser obtidos. Por último, é também necessário considerar quem estará envolvido no projeto e quando serão tomadas as medidas necessárias para o concretizar. Todas estas etapas de planeamento, incluindo o calendário, podem ser registadas no chamado diagrama de Gantt. É possível encontrar na *Internet* uma grande quantidade de informações e instruções sob este termo (ver também Romero 2017, 111s.).

Planeamento estratégico

Para implementar um projeto com sucesso, é necessária uma estratégia. Esta deve incluir os seguintes pontos:

- Definir o objetivo do projeto com a maior precisão possível (por exemplo, aumentar o número de membros, melhorar a comunicação ou a organização, etc.).

- Realizar a chamada análise SWOT, na qual são registados todos os fatores que favorecem ou dificultam o êxito de um projeto. A análise SWOT é uma ferramenta de planeamento popular e útil que também é utilizada para o planeamento de campanhas. Quem aprender a utilizar a ferramenta para o seu projeto político numa fase inicial pode também utilizá-la para outros fins políticos mais tarde – por exemplo, quando planear a sua própria campanha eleitoral.
- Elaborar um plano para os meios de comunicação social, desde que o projeto seja adequado para o trabalho de relações públicas do partido. Nem todas as atividades de um partido têm de ser públicas, e o projeto político de um recém-chegado ao partido não será amplamente divulgado. Todavia, se se pretende chegar a um público mais vasto, é necessário elaborar um plano de comunicação metódico que contenha todas as datas e informações importantes, incluindo uma lista dos meios de comunicação social e jornalistas locais que devem ser informados sobre o projeto e que podem até ser convidados para um evento organizado pelo projeto.
- É muito mais importante do que o trabalho de relações públicas externas que o público do partido esteja bem informado, a fim de evitar irritações e mobilizar o apoio ao projeto. Ao mesmo tempo, isto ensina como lidar e conviver com os colegas do partido – o que, por vezes, não é tão fácil devido à competitividade interna.

SWOT – ferramenta de planeamento para projetos políticos

A análise SWOT é uma matriz que permite registar esquematicamente os pontos fortes (*strengths*), os pontos fracos (*weaknesses*), as oportunidades (*opportunities*) e as ameaças de um projeto (*threats*). Qualquer pessoa que planeie um projeto político pode utilizar esta matriz para mapear as suas vantagens e fraquezas, mas também as suas oportunidades e problemas previsíveis, e tê-los em conta no seu planeamento. A matriz básica da análise SWOT é, portanto, composta por quatro partes:

Quadro 12 – Modelo básico de um gráfico SWOT como ferramenta de planeamento para projetos políticos

Pontos fortes Quais os pontos fortes mais importantes de um projeto, também no que diz respeito ao ambiente político e social?	Pontos fracos Quais são os principais pontos fracos de um projeto, a nível interno e externo?
Oportunidades (hipóteses) Quais são as oportunidades mais importantes para a organização no contexto político e social do partido?	Ameaças (riscos) As ameaças e os desafios mais importantes, a nível interno e externo?

Fonte: Romero 2017, 40s.

Este esquema constitui a base para outras etapas de planeamento, que também podem ser registadas e visualizadas esquematicamente. A abordagem metódica e sistemática tem a vantagem de registar os passos individuais no caminho para a implementação de um projeto e de permitir que todos os envolvidos no projeto vejam rapidamente quais os passos que já foram dados e o que ainda precisa de ser feito. Naturalmente, existem muitas outras ferramentas de planeamento que se baseiam nesta análise inicial SWOT para planear projetos com precisão e alinhar as ações individuais com os objetivos da organização do partido. Um bom planeamento de tais projetos partidários é um pré-requisito para alcançar um impacto social e político. Se os membros individuais ou grupos de um partido tiverem a oportunidade de realizar tais projetos políticos, isso não só reforça a lealdade individual a um partido, como também promove o seu perfil. Por último, mas não menos importante, o planeamento e a realização de projetos políticos é um bom treino para a preparação de uma das atividades mais importantes de qualquer partido: a campanha eleitoral.

Perguntas para o leitor

- Como é que os partidos que conhece estão organizados: centralizados ou mais descentralizados?
- Qual é o poder dos líderes partidários e quais são os seus poderes? Com que frequência são eleitos ou reeleitos?

- Que poderes têm as associações regionais ou locais dos partidos? Podem eleger os seus dirigentes de forma independente, sem influência do centro nacional do partido, e têm também uma palavra importante a dizer na seleção dos candidatos às autarquias locais, aos órgãos representativos regionais e ao parlamento nacional?
- Como está a evoluir o número de membros do partido? Existem esforços específicos para recrutar novos membros?
- De que benefícios usufruem os membros? Estão envolvidos nas decisões internas do partido ou são apenas informados sobre as mesmas? Participam na eleição dos líderes do partido e na nomeação de candidatos?
- Que papel desempenham as mulheres nos partidos? Qual é a sua quota-parte no parlamento? Qual é a sua quota-parte em posições de liderança dentro dos partidos? O que estão os partidos a fazer para aumentar a proporção de mulheres em posições de liderança?
- Qual é a importância das associações internas dos partidos ou das organizações especiais? Como é que estão organizadas? Existem associações de jovens, de mulheres, de políticos locais e outras? Qual é o seu grau de autonomia?
- Qual é a importância para os partidos da formação política e do aperfeiçoamento dos seus membros e dos representantes eleitos? Que medidas de formação e aperfeiçoamento são adotadas?
- Os membros mais jovens dos partidos têm a possibilidade de organizar os seus próprios projetos políticos?

Capítulo 5

A organização local dos partidos e a importância da política local para os partidos

A presença nas cidades e municípios²³ de um país sob a forma de associações ou grupos locais e a representação nos parlamentos locais são de grande importância para os partidos políticos. Estes não podem levar suficientemente a sério a política local como um domínio político fundamental. Quando um partido está firmemente ancorado nas comunidades locais e demonstra a sua capacidade de governar nas cidades e nos municípios, desempenhará também um papel importante a nível nacional. O desempenho local e a proximidade com as populações são a base da confiança de que um partido necessita para ser eleito para tarefas supralocais. Os novos partidos, em especial, têm mais hipóteses de sobrevivência se conseguirem obter representação nos parlamentos locais. Isto aplica-se também, em particular, aos novos partidos fundados em democracias «jovens» (Obert & Müller 2017). Com base numa política local bem-sucedida, podem gradualmente alcançar o sucesso a nível nacional. O sucesso eleitoral imediato a nível nacional sem provas prévias de capacidade de atuação na política local é ainda bastante raro. Nos sistemas presidenciais, os «participantes laterais» podem candidatar-se com sucesso a cargos a nível nacional, como mostra o exemplo de Volodymyr Zelensky, que foi eleito presidente da Ucrânia em 2019, depois de anteriormente ser conhecido apenas como um *showman* e declarar a sua candidatura para surpresa do público. No entanto, quando esses *outsiders* não podem contar com

²³ *Nota do tradutor:* em alemão «den Städten und Gemeinden», no contexto português respetivamente *cidades*, como área urbana com estatuto legal de cidade, e coincide por vezes com as sedes de distrito, mas não somente; *concelhos* correspondem aos municípios e é uma palavra equivalente a *Gemeinden* em alemão, como unidade autónoma com o seu próprio governo local, liderado por uma câmara municipal e um presidente da câmara.

um partido com uma ampla base política local, o seu alcance e sucesso político permanecerão limitados.

A política local é o «berço da democracia» num duplo sentido. Por um lado, a democracia tem as suas origens na comunidade local, a cidade. Desde as primeiras formas de povoamento humano, as pessoas tiveram de decidir como viver em conjunto nas suas comunidades locais. Estes aglomerados constituíram a forma original do Estado e a regulação dos assuntos da cidade, *polis* em grego, tornou-se política. A política local da Grécia Antiga, sobretudo em Atenas, deu origem a ideias, normas e procedimentos que, séculos mais tarde, continuam a ser fundamentais para a ordem democrática dos tempos modernos.

Mas também a política local é o «berço da democracia», porque muitos políticos deram os seus primeiros passos políticos na política local. Muitos políticos de importância nacional aprenderam a fazer política a nível local e foram inicialmente membros dos parlamentos locais ou presidentes de câmara, antes de se tornarem governadores de Estados constituintes, deputados nacionais, primeiros-ministros ou chefes de Estado. Konrad Adenauer, por exemplo, foi presidente da câmara da cidade de Colónia durante muitos anos e Boris Johnson foi presidente da câmara de Londres durante dois mandatos; Joko Widodo foi primeiro presidente da câmara da cidade de Surakarta e depois governador de Jacarta antes de ser eleito presidente da Indonésia; o presidente das Filipinas, Rodrigo Duterte, foi presidente da câmara da cidade de Davao durante muitos anos e o presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador foi presidente da câmara da capital, Distrito Federal. Na Suécia, Finlândia e Noruega, mais de metade dos ministros nacionais adquiriram tradicionalmente experiência em importantes cargos políticos locais antes de chegarem ao cargo nacional. Mesmo que os países acima mencionados representem estilos políticos diferentes, estes exemplos mostram que é possível aprender o ofício da política: para aqueles que querem aprender o ofício da política, a política local é um campo de aprendizagem ideal. A transição da política local para a política nacional é facilitada pelo facto de, na maioria das democracias parlamentares, os partidos nacionais serem também os atores dominantes na política local. Só em alguns países é que os partidos nacionais estão pouco ou nada representados a nível local. No Canadá, a política local é quase exclusivamente dominada por independentes ou membros de associações de listas

locais. Na Austrália e na Nova Zelândia, os partidos locais sem pretensão nacional são os atores mais importantes na política local, tal como as listas de candidatos não partidários em Itália ou no Japão. Na maioria dos outros países, porém, os partidos nacionais também desempenham um papel central na política local.

O objetivo da política local

De que trata a política local? As coisas que afetam mais diretamente as pessoas: habitação, alimentação e bebidas, compras, deslocação para o trabalho, local de trabalho, segurança, educação das crianças, atividades de lazer, cuidados de saúde e até o enterro dos mortos. Traduzindo para a linguagem da ação política, isto significa: a disponibilização e a acessibilidade da habitação, a criação de lojas, empresas e serviços de todos os tipos, o planeamento e a construção de infraestruturas de transportes e rodoviárias, a garantia da segurança local, o fornecimento de energia e a eliminação de resíduos, o planeamento, a construção e a manutenção de infantários, escolas, universidades, hospitais, instalações desportivas, equipamentos culturais e juvenis, cuidados nos cemitérios, etc. Nenhum domínio da política está tão próximo dos cidadãos como a política local.

Por isso, a política local deve:

- Identificar e resolver problemas a nível local;
- Preservar e proteger os recursos locais disponíveis;
- Promover processos de desenvolvimento a nível local através de uma mobilização eficiente dos recursos;
- Implementar todas as medidas locais em estreita consulta e *feedback* com os cidadãos.

Em alguns países com uma estrutura centralizada, muitas medidas locais são decididas pelo governo nacional através de ministérios e outras instituições ou por departamentos e autoridades governamentais regionais. Contudo, os processos democráticos levaram à constatação de que a descentralização das decisões políticas e administrativas é muito mais eficaz, porque um governo central não pode, por si só, acompanhar e controlar os processos de desenvolvimento em todas as partes de um país. Existe sempre uma grande diversidade nas comunidades locais. Os órgãos administrativos locais de aldeias e municípios ou mesmo as autoridades

governamentais de regiões individuais a nível inter-estatal compreendem geralmente os problemas e as necessidades das suas comunidades muito melhor do que um centro governamental nacional. Por conseguinte, é mais eficiente e, em geral, mais rentável que os governos locais ou regionais desempenhem o maior número possível de tarefas de forma independente que afetem os interesses e as preocupações diretas dos cidadãos. É claro que um governo central não deve fugir às suas responsabilidades e deve apoiar os governos locais e regionais, quando existam, no cumprimento das suas tarefas sem exercer ele próprio poderes de decisão. Para que esta divisão de tarefas funcione eficazmente, o nível administrativo para o qual as competências relevantes são transferidas deve também assumir a responsabilidade jurídica (e, se for caso disso, política) pelas suas tarefas. O conceito subjacente a este tipo de repartição de tarefas é o princípio da subsidiariedade.

Princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade é o princípio segundo o qual uma tarefa social ou estatal deve, na medida do possível, ser executada pelo nível inferior ou pela unidade mais pequena. Só se esta unidade não estiver em condições de cumprir uma tarefa de forma eficiente é que esta deve ser executada pela unidade imediatamente superior. No sector estatal, o princípio da subsidiariedade é importante para a relação entre os municípios ou outros organismos autónomos e a autoridade central. Nos Estados federados, significa que, em primeiro lugar, os municípios e, em seguida, os Estados federados ou as províncias executam as tarefas públicas e que o governo central apenas cumpre as funções que não podem ser executadas pelas tarefas subordinadas (por exemplo, política externa, defesa nacional, etc.). Para a União Europeia, o princípio da subsidiariedade é um conceito central na distribuição de tarefas entre os seus Estados-Membros e as instituições comunitárias: estas últimas só podem intervir em determinados domínios políticos se as medidas tomadas pelos Estados-Membros não forem suficientes e se os objetivos políticos puderem ser melhor alcançados a nível comunitário.

Os partidos e a política local

A política local é um importante campo de atividade para os partidos. Nem sempre foi esse o caso. Durante muito tempo, a opinião prevalente na Europa e noutras partes do mundo foi a de que a política local era mais uma questão de autoadministração apolítica que estava afastada das disputas partidárias. Hoje, porém, é consensual que na política local também se tomam muitas decisões que não são meros atos administrativos, mas que exigem legitimação política, que deve resultar de debates políticos e de decisões democráticas. Por outro lado, a modernização e a multiplicação dos modos de vida e de produção nas cidades e mesmo nas comunidades mais pequenas tem gerado novas questões e conflitos sobre a organização da convivência local, pelo que a necessidade de partidos para articular, resolver e decidir estes conflitos através de eleições também tem crescido na política local. Por isso, os partidos ocupam hoje um lugar importante na política local a nível mundial.

Porque é na política local que os cidadãos entram em contacto mais direto com o Estado, os seus serviços e o seu funcionamento, e porque os partidos desempenham um importante papel de mediação entre os cidadãos e o Estado no município, a sua imagem depende em grande medida da forma como se comportam na política local, se são eficientes e representam eficazmente os interesses dos cidadãos, se reconhecem as preocupações locais e as traduzem em políticas práticas – ou se os seus representantes são corruptos e incapazes de responder às preocupações locais. Para os partidos, a política local é, por consequência, simultaneamente uma oportunidade e um desafio. Em princípio, cumprem aqui as mesmas funções que em todos os outros níveis políticos: seleção e agregação de interesses sociais, elaboração de um programa político, elaboração de uma posição partidária sobre questões individuais, integração e mobilização, comunicação e relações públicas, campanha, recrutamento de novos membros para o partido, recrutamento e nomeação de candidatos para as eleições, conceção e implementação de políticas e participação na formulação de leis e regulamentos locais, assumindo a responsabilidade do governo local.

As análises dos partidos nas chamadas «jovens» democracias mostram que o grau de presença com as suas próprias secções locais é um fator-chave não só para a sua sobrevivência e estabelecimento, mas também

para o seu sucesso eleitoral e presença unificada nos parlamentos, para além do recrutamento de novos membros e do pessoal das sedes. Além disso, as análises dos resultados eleitorais nos parlamentos nacionais mostram claramente que os candidatos ao parlamento nacional são particularmente bem-sucedidos quando o seu partido está bem posicionado a nível local e prossegue políticas locais bem-sucedidas.

A forte presença dos partidos nas grandes cidades não pode ser subestimada. Estas são um laboratório de mudanças sociais, especialmente no contexto da urbanização global. O estilo de vida das grandes cidades influencia o modo de vida até às aldeias mais pequenas, com um certo desfasamento temporal. O que é exemplificado nas cidades chega, alguns anos mais tarde, às regiões mais rurais de outras partes do país. Isto aplica-se sobretudo à cultura juvenil, ao estilo de vida e às atitudes políticas dos jovens. As suas atitudes em relação à política e aos partidos individuais influenciam fortemente as atitudes dos jovens e dos adultos de todo o país com um certo desfasamento temporal. Assim, é importante para um partido procurar e manter continuamente o contacto com os jovens, especialmente nas grandes cidades. Ao fazê-lo, experimentará muito em termos de «agregação de interesses sociais» – e poderá também ter de mostrar flexibilidade em certas posições programáticas, a fim de conquistar os jovens eleitores ou manter a sua lealdade a longo prazo.

No entanto, existem algumas circunstâncias especiais em muitos municípios que tornam difícil para os partidos atuarem aqui de forma semelhante ao nível nacional. Estas incluem:

1. *Disputa entre muitos atores.* Num município, há muito mais atores a competir com os partidos pela liderança da opinião sobre questões locais do que a nível nacional. Estes incluem representantes da sociedade civil, clubes e associações e, por último, mas não menos importante, muitos cidadãos que estão muito familiarizados com os problemas locais. Este facto exige muito dos conhecimentos especializados dos representantes dos partidos. Por outro lado, há também os funcionários da administração local, que são vistos de forma muito mais clara do que, por exemplo, os funcionários de uma autoridade nacional ou de um ministério e aos quais os cidadãos têm um acesso muito mais direto, por vezes pessoal, do que

às autoridades nacionais. Isto também cria disputa para os partidos desta direção.

2. *Uma participação mais direta dos cidadãos.* Em muitos países, há anos que se verifica uma tendência para uma maior participação direta dos cidadãos, especialmente nas questões locais. Apesar disso, esta expansão dos direitos de participação democrática constitui um problema para os partidos, na medida em que significa que estes deixaram de ser vistos como o principal mediador e porta-voz dos interesses locais. Isto dá a impressão – especialmente nos municípios mais pequenos – de que não são realmente necessários quando se trata de articular as preocupações locais. Naturalmente, este facto também se repercute na filiação partidária local.

3. *Uma forma diferente de comunicação.* A proximidade com os cidadãos exige uma forma de comunicação muito mais personalizada. É claro que, ainda hoje, as organizações partidárias locais têm de utilizar as redes sociais para comunicar as suas questões e posições, fornecer informações sobre campanhas e convidar pessoas para eventos. Todavia, a presença pessoal e o contacto com os cidadãos são de importância fundamental. Os políticos locais fazem parte da comunidade local. Devem também prová-lo participando ativamente em clubes e associações locais. O envolvimento em projetos sociais pode tocar a arena política. Os clubes desportivos ou as associações culturais não têm objetivos políticos. A pertença a essas comunidades (e, portanto, ao «espaço pré-político») dá ao político uma ideia do que interessa aos cidadãos. Acima de tudo, mostra: «Este político local é um de nós.» O seu instrumento de comunicação mais importante é, portanto, a sua aparência pessoal e a sua integração na comunidade local. Isto cria familiaridade e credibilidade.

4. *Outras formas de conflito político.* Não são apenas as questões que são disputadas na política local que diferem das «grandes» questões da política nacional, mas também o estilo de disputa política. Pelo menos os representantes dos partidos que representam posições ditas moderadas devem ter o cuidado de não permitir que os desacordos políticos se transformem em discussões pessoais, mesmo que exista o risco, sobretudo

a nível local, de um desacordo político atingir o nível pessoal muito mais rapidamente do que um desacordo sobre as «grandes» questões. Além disso, a experiência mostra que os cidadãos não gostam quando uma disputa sobre questões políticas conduz a conflitos pessoais. Desta forma, é importante conduzir o debate com um sentido de proporção.

5. *Uma vontade cada vez menor dos cidadãos de participar nos procedimentos e instituições formais de representação política.* Por muito que muitos cidadãos estejam atualmente dispostos a participar em iniciativas locais ou em grupos *ad hoc* formados para representar uma causa específica, a expor as suas queixas em reuniões de cidadãos ou a comentar em linha acontecimentos locais, em muitos locais o número dos que estão dispostos a participar nos procedimentos formais e nas instituições de representação política diminuiu. A eleição para um conselho local ou municipal, o estudo de documentos administrativos e a participação em reuniões de comissões exigem uma grande disponibilidade de tempo. Este tempo não só é fastidioso, como também raramente é plenamente apreciado. Para muitos partidos, isto significa que não conseguem apresentar um número suficiente de candidatos (capazes) nas eleições e, assim, são menos atrativos quando lançados. Quando os cidadãos se recusam a participar em agremiações, isso constitui não só um desafio para os partidos, mas também uma ameaça à preservação da autonomia local.

Além disso, os partidos enfrentam outros problemas que afetam a sua própria organização, tais como:

- uma organização partidária local fraca e poucos ou nenhuns funcionários permanentes;
- falta de recursos, ausência de financiamento partidário para as organizações partidárias locais;
- pouca competência técnica dos representantes locais dos partidos nos órgãos representativos locais;
- falta de mecanismos de responsabilização e de processos de consulta entre a elite do partido e as bases.

Além disso, em alguns locais, as organizações partidárias locais são afetadas por fenómenos como processos de decisão oligárquicos, políticas personalistas, indefinição ideológica ou debates intrapartidários

limitados sobre alternativas políticas. As redes de clientelismo e o sectarismo podem provocar conflitos entre os membros e uma possível cisão do partido local. Além disso, as organizações partidárias locais, que muitas vezes dispõem de poucos recursos, têm de se defender contra tentativas de influenciar a sua capacidade de decisão política através de donativos ou outras contribuições. A política do dinheiro, ou seja, as decisões a favor de indivíduos ou empresas que «mostram a sua gratidão» aos políticos locais, não é rara a nível local, porque as decisões políticas locais afetam os interesses de indivíduos ou empresas muito mais diretamente do que a nível político nacional.

Nalguns países, os partidos têm dificuldade em nomear candidatos suficientes e, sobretudo, competentes para os cargos eletivos devido ao seu reduzido número de membros. Além disso, especialmente nas eleições autárquicas, são também confrontados com candidatos não partidários e listas eleitorais que não estão sobrecarregadas com a imagem negativa dos partidos. É por isso que têm de provar o seu papel de representantes competentes dos interesses dos cidadãos, especialmente na política local.

Embora os partidos nacionais continuem a dominar a política local, pelo menos na maioria das democracias parlamentares europeias, observa-se um reforço dos partidos locais e dos candidatos independentes sem ligação aos partidos nacionais em vários países do continente (Rahat & Kenig 2015, 73s.). Uma razão para isso é o crescente ceticismo em relação aos partidos e outra é um reforço do «localismo» ou regionalismo como uma espécie de posição defensiva contra a incontrolabilidade da política nacional e supranacional. É certo que estas reações podem conduzir a um maior interesse na participação política por parte de muitos cidadãos. Ao mesmo tempo, porém, existe o perigo de as listas locais serem orientadas por interesses individuais, privados ou clientelistas. Além disso, as listas não partidárias e independentes têm geralmente um período de vida curto, o que dificulta a prossecução de projetos e interesses a longo prazo num município – para além do facto de não existir um bom acesso às unidades administrativas superiores ou de ser mais difícil se não existir uma rede através de um partido que possa facilitar esses contactos.

A ação de relações públicas dos partidos políticos na política local

As relações públicas são um instrumento central para um partido, a todos os níveis da sua pirâmide organizacional, a fim de criar compreensão e confiança nas suas políticas. Não se trata apenas de fazer publicidade, ou seja, de realçar corajosamente as suas próprias realizações, mas de criar compreensão para a sua própria posição, confiança na sua fiabilidade e desempenho e, acima de tudo, de construir uma relação duradoura entre aqueles que realizam este trabalho de relações públicas (por exemplo, um partido) e os grupos-alvo (por exemplo, os cidadãos de um município). Na política local, como noutros níveis políticos, o trabalho de relações públicas deve fazer o seguinte:

- Comunicar pontos de vista para que os cidadãos saibam o que um partido defende.
- Orientar para que os cidadãos possam ver alternativas e compreender por que razão um partido é a favor de determinadas decisões ou projetos políticos.
- Gerar aprovação para que os cidadãos votem e apoiem o seu próprio partido nas eleições e noutras ocasiões.
- Informar, para que os cidadãos reconheçam os factos que um partido utiliza para justificar a sua posição política sobre determinados assuntos e problemas.
- Representar interesses, porque a defesa dos interesses sociais e a sua representação política é uma das funções centrais dos partidos.
- Criar confiança, porque justifica as suas decisões e torna transparente a base em que as toma.
- Envolver-se com os adversários políticos, porque a disputa política pelos melhores programas e pelas pessoas mais competentes é uma componente central da democracia.

Devido à sua grande importância para o sucesso e aceitação local, um partido deve realizar continuamente um trabalho de relações públicas e planear estrategicamente. Ao fazê-lo, deve ter em mente os seguintes objetivos (Märtn 2009, 16):

- Gerar atenção.
- Aumentar a perceção.
- Aumentar a consciência.

- Fornecer orientação.
- Mudar as atitudes.
- Obter apoio.
- Construir relações duradouras.

Para atingir estes objetivos, o partido dispõe de uma vasta gama de instrumentos. Não há limites para a criatividade e a diversidade de ideias de um partido local e dos seus membros. Comunicados de imprensa, cartas, brochuras, publicação do seu próprio jornal local, envio de um boletim informativo aos membros locais e aos cidadãos interessados, campanhas de *mailing*, anúncios, contacto direto (*canvassing*), evidentemente todas as formas de comunicação digital através de várias plataformas, mas acima de tudo: contacto direto com os cidadãos.

Quando um partido dispõe de recursos para o fazer, pode conceber o seu trabalho de relações públicas locais de forma direcionada, de modo a poder, por exemplo, formular mensagens específicas para grupos de interesse e enviá-las em diferentes «pacotes». Contudo, as organizações partidárias locais com um orçamento reduzido ou um pequeno número de membros ativos terão dificuldade em preparar e enviar continuamente tais mensagens. Outros aspetos da comunicação política que são igualmente importantes para o trabalho de relações públicas locais dos partidos políticos são discutidos mais adiante (> Capítulo 8).

Os partidos nas assembleias municipais

A reputação de um partido a nível local depende, em grande medida, do seu envolvimento nas decisões sobre assuntos locais. Quando um partido fornece o presidente da câmara ou outros funcionários importantes de um município, os seus cargos executivos, mas também a sua aparência pessoal e as relações com os cidadãos, têm uma influência decisiva na imagem de um partido. Para além disso, o trabalho dos representantes do partido no parlamento local – o conselho municipal ou da cidade – desempenha um papel importante na forma como são vistos. Estes conselhos locais são normalmente os órgãos de decisão mais elevados de uma cidade ou município, uma vez que debatem todos os assuntos que se inserem na sua área de responsabilidade. As suas decisões estabelecem as bases para o trabalho da administração e desempenham também um

papel fundamental no controlo do governo local, do presidente da câmara, de outros funcionários e da administração. Mesmo que as suas funções e poderes de decisão sejam geralmente menos amplos do que os dos parlamentos nacionais, os conselhos municipais são autênticos órgãos representativos dos cidadãos. A sua legitimidade, tal como a de um parlamento nacional, baseia-se na eleição direta, livre, igual e secreta dos seus membros, que se realiza a intervalos regulares – quatro ou cinco anos na maioria dos países.

Em muitos locais, os membros dos parlamentos locais gozam de direitos especiais para poderem desempenhar adequadamente as suas funções e tomar as suas decisões de forma independente. Por um lado, isto diz respeito às funções parlamentares, como o direito de intervir no conselho durante os debates e de fazer declarações, o direito de propor moções sobre questões individuais, individualmente ou em grupo, que são depois votadas em comissões ou na sessão plenária do parlamento local. Naturalmente, isto também se aplica ao direito de voto nas votações ou na eleição do presidente da câmara (que, em alguns países, é eleito pelo parlamento local) e noutras decisões importantes em matéria de pessoal que requerem a aprovação do parlamento.

Além disso, os vereadores têm direito a uma informação atempada e exaustiva por parte da administração local, tanto sobre os processos internos como sobre os assuntos que afetam os interesses de um município e dos quais a administração teve conhecimento. Para além deste direito à informação, em alguns países, os vereadores têm também o direito de consultar determinados processos na posse da administração local, por exemplo, quando se trata de litígios judiciais, transações imobiliárias ou concursos para adjudicação de contratos públicos. Este direito de acesso aos *dossiers* está muitas vezes dependente de um número mínimo de deputados que o solicitem.

Mesmo este breve resumo dos deveres e direitos dos autarcas indica que os autarcas devem ter um bom conhecimento de um vasto leque de domínios para poderem desempenhar as suas funções de forma consciente e tomar decisões de forma responsável. Ao nomear os seus candidatos, os partidos políticos devem, por conseguinte, garantir que estes representam um espetro de conhecimentos e de experiência tão vasto quanto possível, de modo que possam desempenhar eficazmente o seu

trabalho no conselho enquanto representantes eleitos. A formação contínua dos seus conselheiros deve, desse modo, fazer parte integrante do trabalho dos partidos locais. A já referida associação intrapartidária dos políticos locais de um partido pode desempenhar um importante papel de apoio neste domínio.

A obrigação de facto de se submeterem a uma formação contínua, paralelamente ao seu trabalho efetivo no conselho, constitui um encargo adicional para os deputados locais, especialmente quando exercem o seu trabalho no conselho como um cargo honorário no seu tempo livre. São raros os países em que os membros dos conselhos municipais exercem as suas funções a tempo inteiro, mesmo em municípios mais pequenos, e são bem remunerados e equipados com gabinetes e assistentes. É o caso do Brasil, por exemplo. Esta situação pode favorecer o aparecimento de redes locais de clientelismo e, conseqüentemente, o afastamento progressivo dos eleitos em relação aos cidadãos. O trabalho autárquico deve, assim, manter em todo o lado o carácter de um cargo honorífico, também para evitar que os candidatos se preocupem menos com os interesses da sua comunidade do que com a garantia do seu próprio rendimento. Só nos parlamentos das grandes cidades, que se ocupam de questões complexas e tomam decisões que afetam diretamente as condições de vida de centenas de milhares ou milhões de pessoas, se justifica uma dedicação a tempo inteiro ou quase exclusiva a um mandato autárquico (com a correspondente remuneração). Isto porque, para além da exigência de qualificação profissional, um mandato autárquico está associado a uma elevada carga horária, o que limita consideravelmente o exercício de uma profissão. Na maior parte dos Estados federados e dos municípios onde o trabalho autárquico é essencialmente exercido numa base de voluntariado, existem regulamentações sob a forma de senhas de presença ou de subsídios de despesas para garantir que nenhum membro de um parlamento local sofra grandes perdas financeiras devido ao seu empenhamento político. O facto de os interesses privados terem, normalmente, de ficar em segundo plano em relação ao compromisso político é uma questão natural para a maioria dos políticos locais. No entanto, deveriam existir regulamentos que lhes permitissem cumprir o seu mandato sem mais obstáculos. Isto inclui, por exemplo, a proteção contra o despedimento ou a demissão de uma relação de serviço ou de emprego, a transferência para outro local de trabalho

ou qualquer outra desvantagem, bem como a dispensa do trabalho por parte da entidade patronal para participar em reuniões do parlamento local ou das suas comissões.

Grupos políticos nas assembleias municipais

Tal como a nível nacional, os representantes de um partido também formam grupos parlamentares num parlamento local como associações voluntárias, a fim de harmonizar o seu trabalho parlamentar, coordenar tarefas, mas também para fornecer informações sobre os temas de trabalho e as votações em comissões individuais, porque dificilmente um parlamentar pode trabalhar em todas as comissões de um parlamento.

A estrutura interna de um grupo parlamentar deve ser organizada de forma democrática. Normalmente, é constituída por um presidente e (consoante o número de membros) por uma mesa, cujos direitos e deveres estão explicitamente definidos em alguns países ou municípios. Quando estes grupos recebem contribuições financeiras ou qualquer outra forma de benefício – por exemplo, subsídios para custos materiais, pagamento de pessoal – devem prestar contas das suas receitas e despesas e devem também ser controlados para evitar a utilização indevida de fundos públicos.

Sobretudo nos grandes parlamentos locais das grandes cidades, os grupos políticos individuais formam grupos de trabalho que preparam as reuniões das comissões ou do plenário parlamentar. Para além dos vereadores, podem ser convidados a participar nesses grupos de trabalho outros membros de um partido que não detenham um mandato autárquico, bem como outros cidadãos especializados. Isto ajuda a melhorar a imagem de um grupo parlamentar e do seu partido.

O trabalho de relações públicas também faz parte das competências dos grupos parlamentares, uma vez que os cidadãos têm o direito de ser informados sobre as ações do seu parlamento e dos seus membros. Nenhum partido ou grupo parlamentar deve deixar a informação sobre a atividade do município apenas a cargo da administração local ou do presidente da câmara. A nível municipal, em particular, é importante que os partidos aumentem a sua visibilidade, fornecendo regularmente informações ao público.

Participação dos cidadãos e partidos nas autarquias

A convivência e, sobretudo, a qualidade de vida num município dependem não só de as instituições municipais cumprirem as suas tarefas com eficácia, como também de os cidadãos ajudarem a moldar a vida da comunidade de diversas formas. Este empenhamento cívico é a base de uma sociedade local viva, diversificada e viável. Os municípios, ou seja, a administração local, podem apoiar este envolvimento através de vários programas, promovendo iniciativas e procurando o contacto com os cidadãos quando é necessário tomar decisões importantes sobre questões municipais. Em alguns países, a participação dos cidadãos é mesmo exigida por lei. Por exemplo, quando é necessário tomar decisões sobre projetos de infraestruturas importantes ou alterações aos planos de construção ou paisagísticos, os concursos e os planos devem ser tornados públicos e os cidadãos interessados devem ter não só uma visão, mas também o direito de se oporem. Os conselhos consultivos, as reuniões de cidadãos e outras formas de diálogo com o presidente da câmara e outros decisores de um município são uma forma de permitir que os cidadãos participem nos debates políticos locais. Isto torna possível discutir projetos fora do parlamento local e ouvir opiniões, aprovações ou objeções a projetos planeados. Naturalmente, a *Internet* e as redes sociais também devem ser utilizadas atualmente para criar oportunidades de participação nesses debates.

Um partido que pretenda desempenhar um papel decisivo na política local deve promover conscientemente este envolvimento cívico. Isto não restringe o seu campo de ação e organização política, mas antes o alarga e reforça. É certo que os fóruns de cidadãos ou outras formas de participação cívica não podem substituir as decisões dos parlamentos locais e dos seus representantes eleitos. Com efeito, só estes são democraticamente eleitos e representam a totalidade dos cidadãos de um município. No final de um período eleitoral, são os partidos que se confrontam com os eleitores e não aqueles que são particularmente ativos em fóruns de cidadãos individuais. A representatividade dos processos de decisão garante igualmente a responsabilização das decisões tomadas no plano jurídico e constitucional. Contudo, os partidos devem esforçar-se por recolher as opiniões, propostas e impulsos expressos pela sociedade local sob diversas formas, ponderá-los e eventualmente incorporá-los na sua própria agenda política, ou seja, «traduzir» as sugestões dos cidadãos em

propostas políticas. Esta é a função clássica dos partidos, que é a de agregar os interesses sociais. A ponderação significa reconhecer quais as propostas que são efetivamente do interesse da sociedade local no seu conjunto e quais as que representam apenas os interesses particulares de pequenos grupos ou indivíduos, mesmo que estes se expressem de forma particularmente veemente.

Não obstante, os partidos não devem apenas reagir ao envolvimento cívico, mas também encorajá-lo e promovê-lo de forma proativa. Para o efeito, é necessário que, por um lado, defendam a criação de diversas formas de participação cívica. Alguns dos diversos formatos para o efeito são enumerados abaixo. Por outro lado, os partidos não só devem discutir o maior número possível das suas próprias propostas políticas no círculo dos seus representantes ou membros eleitos, como também devem fazer um esforço consciente para envolver os cidadãos de um município num debate numa fase inicial.

Formas de participação dos cidadãos na política local

«Cidadãos especialistas» nas comissões dos parlamentos locais.

Para apoiar o trabalho das comissões dos parlamentos locais e garantir a experiência dos cidadãos em temas específicos, os chamados «cidadãos especialistas» podem ser nomeados membros dessas comissões, nas quais exercem uma função consultiva sem direito de voto. Estes cidadãos são geralmente convidados por sugestão dos partidos, o que garante o pluralismo de opiniões e impede a representação de interesses unilaterais.

Petições e referendos dos cidadãos. Trata-se de instrumentos que permitem a realização de uma votação sobre uma questão específica. Se um número mínimo de cidadãos solicitar uma petição deste tipo, realiza-se uma espécie de «referendo», com o qual se pode impedir uma medida já decidida ou implementar uma nova medida. Este referendo retira uma decisão de fundo das mãos dos representantes municipais eleitos e tem a mesma qualidade de uma resolução do parlamento municipal. Ao contrário dos referendos a nível nacional, que, em certos casos, podem ser prescritos por uma Constituição, mas que, em muitos casos, também podem ser objeto de abusos por parte de populistas e violar os princípios da

democracia representativa, os referendos nas autarquias locais são, hoje em dia, em grande parte incontroversos.

Requerimento dos moradores. Outro instrumento de democracia direta, este tipo de requerimento, se preencher determinados requisitos e for apoiado por um número mínimo especificado de cidadãos, pode obrigar um conselho local a tratar de um assunto específico numa reunião pública, mas sem o obrigar a tomar uma decisão sobre o assunto.

Conselhos consultivos. Estes conselhos dão a certos grupos da população ou partes afetadas a oportunidade de prestar aconselhamento especializado ao conselho local ou à administração. Nos municípios alemães, por exemplo, existem conselhos consultivos para os jovens, os idosos, os estrangeiros e as pessoas com deficiência. Estes conselhos são eleitos diretamente pelos residentes em causa ou pelo parlamento local. A composição, a competência e a organização dos conselhos consultivos variam consideravelmente de local para local.

Conselhos consultivos para estrangeiros. Há cerca de 50 anos que existem na Alemanha os chamados conselhos consultivos para estrangeiros ou para a migração e integração nas autarquias locais. Enquanto órgãos meramente consultivos, estes conselhos oferecem uma oportunidade, na sua maioria voluntária, para os residentes que não têm direito de voto participarem na administração local.

Direito de voto autárquico para estrangeiros. O direito de voto autárquico para estrangeiros é uma forma especial de participação cívica. Desde o Tratado de Maastricht de 1992, todos os cidadãos da União Europeia têm o direito de votar e de se apresentar como candidatos nas eleições autárquicas do seu local de residência principal, independentemente do Estado-Membro em que se encontrem. Em pouco menos de metade dos Estados-Membros da UE, os cidadãos de países terceiros também podem participar ativamente nas eleições autárquicas; em alguns países, podem igualmente ser eleitos para cargos locais.

Autoadministração de instalações municipais. Muitos municípios são proprietários de várias instalações, como escolas, hospitais, instalações desportivas e de lazer, teatros e outras instituições culturais.

Não é raro que a exploração destes equipamentos seja transferida para associações ou outras organizações de apoio, limitando-se a administração municipal a supervisionar a sua correta gestão.

Organizações de autoajuda. Existem associações e iniciativas em muitas áreas da vida pessoal e comunitária para ajudar indivíduos ou grupos em determinadas situações da vida (por exemplo, problemas de saúde, toxicodependência, deficiência ou desemprego) ou para prosseguir interesses comuns (por exemplo, em clubes desportivos ou culturais).

Participação digital. A participação digital está a tornar-se cada vez mais generalizada e existem atualmente várias ferramentas e processos para o efeito que estão constantemente a ser desenvolvidos. Embora as eleições digitais só sejam possíveis em alguns países até agora, por exemplo, na Estónia, os inquéritos digitais aos cidadãos estão a tornar-se cada vez mais comuns, especialmente para temas que são debatidos de forma inconclusiva nos órgãos municipais. Quando se trata de questões específicas, como propostas para a expansão de rotas de transporte ou a utilização de determinados espaços abertos e propriedades, há um nível relativamente elevado de participação dos cidadãos nesses inquéritos. Porém, tal como acontece com outras formas de participação dos cidadãos, existe o risco de estes inquéritos não refletirem a vontade de todos os cidadãos, mas apenas de alguns que estão particularmente bem organizados e ativos na *Internet* e nas redes sociais.

As diferentes formas de participação dos cidadãos não limitam a margem de manobra dos partidos, desde que estes saibam promover e apoiar essas formas – e também utilizá-las para os seus próprios objetivos políticos. Isto aplica-se também às formas e formatos digitais de participação no contexto da comunicação política dos partidos, que podem e devem agora ser utilizados para se dirigirem a todos os grupos etários.

Os partidos devem promover os jovens com particular vigor. Não se trata (ou não se trata apenas) de recrutar jovens para as organizações de juventude dos partidos. Os jovens querem participar em projetos concretos que tenham uma influência direta na organização do seu ambiente de

vida. Muitas vezes, não se apercebem de que os partidos podem abrir caminhos para que possam influenciar a política de uma forma prática. Este facto deve-se sobretudo à falta de esforços dos partidos para interessar e inspirar os jovens na política. Nenhum domínio político é mais adequado para este efeito do que a política local. Aqui, os jovens podem aprender como a sociedade pode ser moldada politicamente de forma sustentável. Isto também ajuda a reforçar a democracia de um país, uma vez que os jovens aprendem a articular ativamente as suas necessidades e interesses na arena política através do envolvimento político na comunidade. Em países como o Reino Unido e a Alemanha, algumas cidades e regiões mantêm programas de financiamento específicos ou os chamados «parlamentos de jovens» para interessar os jovens em questões políticas locais e incentivar a sua participação em projetos locais (Rau 2017). Mesmo que tais iniciativas venham da administração, os partidos políticos também podem seguir esta abordagem e tentar ainda mais envolver os jovens em projetos específicos. Esta é uma forma de utilizar os projetos políticos descritos acima para inspirar os jovens a aderir a um partido.

No entanto, os partidos também têm outra forma de introduzir diretamente os jovens na política: nomeando-os como candidatos nas eleições autárquicas de um círculo eleitoral ou atribuindo-lhes lugares promissores nas listas de candidatos. Desta forma, asseguram a «formação» política dos seus próprios jovens e, ao mesmo tempo, garantem que uma parte importante da comunidade local participa de forma visível e direta nas decisões políticas. Desta forma, evita-se a incrustação das estruturas partidárias locais e o perigo de se cair no estatuto de partido de figuras notáveis. Ao transferir cargos e funções importantes para os jovens, um partido revitaliza-se internamente e torna-se mais atrativo externamente, sobretudo para os grupos de eleitores mais jovens.

Limites da participação cívica

Por muito importantes que sejam as várias formas de participação dos cidadãos, também designadas como expressão de uma «democracia participativa», e por muito que os partidos as devam apoiar, não podem substituir as formas existentes de decisão democrática, representativa ou direta. No que se refere às diferentes formas de participação cívica na política local, apenas os representantes eleitos nos parlamentos locais são

legitimados por eleições gerais. Os rácios de maioria numa cidade ou num conselho municipal refletem adequadamente as preferências políticas dos cidadãos, pelo menos durante o respetivo período eleitoral. Mesmo que os representantes eleitos ou a administração local cedam poderes a outros fóruns de cidadãos, são, em última análise, responsáveis perante os cidadãos – e são confirmados ou penalizados por todas as decisões políticas tomadas durante um período eleitoral nas eleições seguintes.

Neste ponto, é de notar que nem tudo o que é rotulado como uma forma de participação dos cidadãos lhes dá, de facto, uma maior voz nas questões políticas locais. Um exemplo disso é a ideia do «orçamento participativo». Esta ideia nasceu, ou pelo menos foi propagada, pelo Partido dos Trabalhadores no Brasil, que introduziu o «orçamento participativo» nos anos 80 na cidade de Porto Alegre, que governava. Desde então, esta ideia foi adotada em muitos países, tornando o «orçamento participativo» uma das formas de participação mais discutidas atualmente. A ideia de base é simples: os cidadãos devem decidir eles próprios o orçamento da sua autarquia local. Todavia, um olhar mais atento em Porto Alegre mostrou que, embora esta suposta participação dos cidadãos seja bem adequada ao *marketing* partidário, a participação efetiva dos cidadãos no plano anual do orçamento local permaneceu muito limitada. Em primeiro lugar, os fóruns de cidadãos que deliberam sobre um orçamento municipal não podem substituir o papel do governo local e, sobretudo, do parlamento local, que, na tradição parlamentar, não só é responsável pela adoção final de um orçamento, como também representa a totalidade dos vários interesses de uma sociedade municipal. Em segundo lugar, verificou-se que nas «consultas» sobre um projeto de orçamento não estavam envolvidos todos os cidadãos, mas apenas alguns grupos interessados, que, naturalmente, quiseram inscrever, em primeiro lugar, os seus próprios interesses e preferências no projeto de orçamento. Em terceiro lugar, como a margem de manobra financeira em praticamente todos os orçamentos públicos, quer a nível local quer nacional, é relativamente pequena devido a rubricas recorrentes e a requisitos legais, os debates sobre o «orçamento participativo» acabaram por dizer respeito apenas a uma parte relativamente pequena do volume orçamental efetivo, cuja utilização foi decidida pelos grupos envolvidos no debate. O orçamento participativo revelou-se, assim, um instrumento de clientelismo local. Apesar disso, o Partido dos

Trabalhadores recebeu uma grande atenção nacional e internacional por este facto. Este projeto de política local desempenhou um papel significativo na preparação do caminho para o centro do poder nacional, ao vencer as eleições presidenciais de 2001. Mesmo que o efeito real do «orçamento participativo» continue a ser limitado ou, pelo menos, controverso, não deixa de ser um exemplo de como o desempenho de um partido na política local é um pré-requisito essencial para afirmar a sua pretensão ao poder nacional. Outros aspetos da participação dos cidadãos e da democracia direta são discutidos em pormenor mais adiante (> Capítulo 7, «Partidos e sociedade»).

Princípios de boa governação nas autarquias

Uma vez que a aceitação dos partidos políticos nas autarquias depende em grande medida do seu desempenho na execução das tarefas municipais, o capítulo termina com a citação dos «Doze princípios de boa governação», que o Conselho da Europa, uma associação de 47 Estados, publicou há alguns anos para orientar as autarquias locais no sentido de oferecerem melhores serviços aos seus cidadãos (cf. Conselho da Europa [s.d.]). Os partidos também se podem orientar por estes princípios, não só na gestão de um município, mas também na formação e capacitação política dos seus membros, dos eleitos locais e dos candidatos.

Os doze princípios da boa governação

Princípio 1: *Participação, representação e realização justa de eleições*

As eleições locais são realizadas de forma livre e equitativa, em conformidade com as normas internacionais e a legislação nacional, e sem qualquer tipo de fraude. Os cidadãos estão no centro dos assuntos públicos e são envolvidos na vida pública a nível local de formas claramente definidas. A sua participação baseia-se na liberdade de expressão, de reunião e de associação. Há sempre uma tentativa honesta de mediar entre os diferentes interesses legítimos e de chegar a um consenso alargado sobre o que é do melhor interesse de toda a comunidade e sobre a forma de o conseguir.

Princípio 2: *Capacidade de resposta*

Os objetivos, as regras, as estruturas e os procedimentos são adaptados às expectativas e necessidades legítimas dos cidadãos. Os serviços públicos são prestados e os pedidos e queixas são respondidos num prazo razoável.

Princípio 3: *Eficiência e eficácia*

Os resultados correspondem aos objetivos acordados. Os recursos disponíveis são utilizados da melhor forma possível. Os sistemas de gestão do desempenho e as auditorias permitem avaliar e melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços.

Princípio 4: *Abertura e transparência*

As decisões são tomadas e aplicadas em conformidade com as regras e os regulamentos. O público é informado sobre os resultados das decisões da administração local de uma forma que lhe permite acompanhar e contribuir efetivamente para o trabalho da autoridade local.

Princípio 5: *Estado de Direito*

As autoridades locais cumprem a lei e as decisões judiciais. As regras e os regulamentos são observados e aplicados de forma imparcial.

Princípio 6: *Comportamento ético*

O bem comum é posto à frente dos interesses individuais. Estão em vigor medidas eficazes para prevenir e combater todas as formas de corrupção. Os conflitos de interesses são comunicados em tempo útil e as pessoas afetadas devem abster-se de participar em decisões relevantes.

Princípio 7: *Competência e capacidade*

Os funcionários públicos são motivados a seguir uma formação contínua e a melhorar continuamente o seu desempenho.

Princípio 8: *Inovação e espírito de abertura a mudanças*

São procuradas soluções novas e eficazes para os problemas e são utilizados métodos modernos de prestação de serviços. Existe uma vontade de experimentar novos programas e de aprender com a experiência dos outros.

Princípio 9: *Sustentabilidade e orientação a longo prazo*

As necessidades das gerações futuras são tidas em conta nas políticas atuais e os problemas e tensões, quer sejam de natureza ambiental, estrutural, financeira, económica ou social, não são transferidos para as gerações futuras. Existe uma perspetiva ampla e a longo prazo sobre o futuro da comunidade local que tem em conta os fatores históricos, culturais e sociais de uma comunidade ao planear o futuro.

Princípio 10: *Boa gestão financeira*

Os princípios da gestão das finanças públicas são respeitados. Os encargos não excedem o custo dos serviços prestados. Os riscos são corretamente avaliados e geridos.

Princípio 11: *Direitos humanos, diversidade cultural e coesão social*

No âmbito da esfera de influência da autarquia local, os direitos humanos são respeitados, protegidos e realizados e a discriminação por qualquer motivo é combatida. A diversidade cultural é tratada como um trunfo e são envidados esforços contínuos para garantir que todos participem na comunidade local, se identifiquem com ela e não se sintam excluídos. A coesão social e a integração das zonas desfavorecidas são promovidas. O acesso aos serviços básicos é mantido, especialmente para os grupos mais desfavorecidos.

Princípio 12: *Responsabilização*

Todos os decisores – coletivos e individuais – assumem a responsabilidade pelas suas decisões. As decisões são comunicadas, explicadas e podem ser objeto de sanções. Existem recursos legais eficazes contra a má administração e contra os atos das autoridades locais que violam os direitos civis.

Perguntas para o leitor

- Que papel desempenham os partidos que conhece na política local? Estão presentes e ativos nos municípios?
- Os jovens membros dos partidos (até aos 30 anos) estão também representados nos órgãos representativos locais?
- Que tipo de trabalho de relações públicas realizam os partidos nas autarquias?
- Como é que envolvem os seus membros no trabalho político?
- Como procuram estabelecer contactos com os cidadãos?
- Como é que os cidadãos participam nas decisões políticas locais?

Capítulo 6

O financiamento dos partidos políticos

A democracia tem o seu preço. Isto inclui garantir que os partidos políticos disponham de financiamento adequado para que possam desempenhar as suas funções de forma eficaz, adquirir conhecimentos especializados, desenvolver e divulgar os seus programas, manter uma estrutura organizacional estável, comunicar com os seus membros e, por último, mas não menos importante, realizar campanhas eleitorais e participar na disputa política em pé de igualdade. Idealmente, os partidos são financeiramente independentes e são financiados pelas quotas dos seus membros, sem dependerem financeiramente de uma pessoa, de uma empresa, de um grupo de interesses ou mesmo de um financiamento governamental. No entanto, esta situação ideal só existe no caso de partidos mais pequenos ou dos já referidos partidos empresariais que dependem do seu proprietário. Mesmo na Europa, onde tradicionalmente mais membros do partido pagam contribuições efetivas, estas não são geralmente suficientes para financiar adequadamente o trabalho do partido e o seu aparelho. Os partidos maiores e politicamente importantes, com um grande número de membros, necessitam de uma forma de financiamento adicional. Contudo, este facto gera problemas consideráveis em muitos locais, que podem não só abalar a reputação dos próprios partidos, como também a da democracia. A má gestão e a corrupção já foram mencionadas como uma fonte de financiamento das campanhas eleitorais. Na América Latina, a máfia da droga exerce também uma influência nefasta sobre os partidos e os políticos. Na América do Norte e também na Ásia, estão envolvidas grandes empresas e personalidades ricas e, em África, as redes de clientelismo e, em alguns locais, o tráfico de droga estão a desempenhar um papel cada vez mais importante no financiamento dos partidos. Na Europa, quase todos os países têm alguma forma de financiamento ou subvenção estatal

dos partidos políticos; não obstante, o clientelismo, a corrupção e a criminalidade organizada também desempenham um papel no financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais em muitos locais.

O financiamento dos partidos, a sua organização legal e a eliminação ou, pelo menos, a limitação das fontes ilegais de financiamento são um desafio em todos os países democráticos – sobretudo para os próprios partidos, porque têm uma palavra a dizer na decisão sobre as leis e a sua aplicação. Por conseguinte, desempenham um papel fundamental na determinação da forma como o financiamento dos partidos é regulamentado, implementado e, acima de tudo, monitorizado num país.

Em muitos países, até à data, só cumpriram esta tarefa de forma limitada ou mesmo inexistente, como demonstram numerosos escândalos e casos de corrupção. É claro que as condições de enquadramento político, económico e financeiro nacionais desempenham um papel em todo o lado. Mais importante ainda, porém, é a atitude com que os partidos conduzem o seu financiamento, a forma como distribuem os fundos estatais e até que ponto permitem o financiamento privado e, acima de tudo, como exigem transparência e controlo e penalizam as violações das regras do financiamento dos partidos.

Todavia, o financiamento dos partidos sofre não só de uma legislação inadequada e de uma falta de vontade por parte dos partidos, mas também, em especial, de uma falta de compreensão por parte do público em geral sobre a necessidade de um financiamento adequado dos partidos. Em muitos locais, os meios de comunicação social tendem a escandalizar-se rapidamente quando os partidos e os parlamentos debatem o seu próprio financiamento. Esta situação é exacerbada atualmente pelas opiniões individuais expressas nas redes sociais. É certo que os políticos, enquanto ministros ou representantes nacionais, usufruem, em muitos locais, de um rendimento superior ao salário médio de um país. Este facto justifica-se tendo em conta as suas responsabilidades. Porém, se todos os debates sobre os recursos financeiros da política forem escandalizados com referência aos elevados rendimentos dos políticos, isso dificulta os debates abertos sobre o financiamento da política e dos partidos e incentiva-os a procurar formas alternativas de financiamento, que muitas vezes se revelam ilegais e acabam por lhes causar mais problemas do que benefícios. A transferência das decisões sobre os recursos financeiros dos

partidos e dos políticos para organismos ou comissões independentes, que garantam uma certa distância dos partidos, pode evitar estas críticas. Afinal, decisões em «causa própria» são sempre problemáticas e difíceis de legitimar.

Quadro 13 – Fontes de rendimento dos partidos políticos na Europa

País	Quotas dos membros (Euro/M)	%	Financiamento estatal dos partidos políticos (Euro/M)	%	Doações (Euro/M)	%	Rendimento total (Euro/M)	N.º de partidos	Ano
Alemanha	181,37	41,7	137,57	31,6	53,55	12,3	434,92	7	2011
Áustria	7,61	12,2	46,22	73,8	1,56	2,5	62,61	5	2010
Bélgica	2,65	3,1	64,76	76,8	0,45	0,5	84,29	12	2012
Canadá	31,9	41	21,11	27,1	–	–	77,82	5	2011
Chéquia	2,65	6,3	16,98	40,3	5,75	13,7	42,13	5	2011
Dinamarca	2,98	10,6	12,95	46,1	10,66	38	28,08	8	2011
Espanha	35,85	13,5	211,28	79,8	5,23	2	264,92	5	2011
França	15,87	13	53,06	43,6	28,79	23,6	121,78	2	2012
Hungria	0,75	8	7,48	79,3	0,9	9,6	9,44	4	2011
Irlanda	0,75	5,9	9,31	73,2	2,57	20,2	12,71	5	2010-12
Israel	0,04	0,1	18,6	75,7	–	–	24,56	10	2011
Itália	30,47	21,1	107,04	74,3	3,95	2,7	144,14	5	2011
Noruega	7,94	10,2	53,33	68,3	6,28	8	78,08	7	2011
Países Baixos	19,63	42,9	13,36	29,2	0,8	1,8	45,74	11	2012
Polónia	1,09	3,9	16,17	58,3	0,94	3,4	27,71	6	2011
Portugal	14,09	33,1	28,53	66,9	–	–	42,62	6	2011

País	Quotas dos membros (Euro/M)	%	Financiamento estatal dos partidos políticos (Euro/M)	%	Doações (Euro/M)	%	Rendimento total (Euro/M)	N.º de partidos	Ano
Reino Unido	13,24	14,9	10,09	11,3	39,13	44	88,97	7	2012-13
Suécia	2,12	3	47,08	64,6	1,95	2,7	72,93	8	2010-11
Média		15,8		56,5		9,4		N= 118	

Fonte: Van Biezen & Kopecký 2017, 87.

Desafios do financiamento dos partidos

Os partidos enfrentam vários desafios quando se esforçam por financiar adequadamente o seu aparelho e as suas atividades políticas (IDEA 2014; Van Biezen & Kopecký 2017).

Custos elevados das campanhas eleitorais

Em quase todo o mundo, os custos e as despesas das campanhas eleitorais têm aumentado continuamente nos últimos anos. Este facto resulta, em parte, da crescente profissionalização da política, com os partidos e os candidatos a gastarem mais dinheiro em sondagens de opinião, consultores políticos e publicidade nos meios de comunicação social. Toda a campanha eleitoral dos EUA em 2020, ou seja, as campanhas dos candidatos presidenciais, bem como as dos deputados e senadores, custou quase 14 mil milhões de dólares; este valor foi quase o dobro dos custos da campanha eleitoral em 2016. As campanhas eleitorais presidenciais são geralmente muito mais caras do que as campanhas eleitorais nos sistemas parlamentares, onde a tónica é menos colocada no candidato individual e mais nos partidos como um todo. No entanto, mesmo nos sistemas parlamentares da Europa Ocidental, os custos das campanhas eleitorais aumentaram significativamente nos últimos anos em relação aos custos de funcionamento do aparelho partidário. Os elevados custos das campanhas eleitorais levam a que os partidos e os candidatos procurem financiamento

junto de uma grande variedade de fontes. Se as receitas e as despesas não forem estritamente reguladas, os partidos e os candidatos tendem a tornar-se dependentes de grandes donativos privados, o que aumenta o risco de influência indevida por parte desses doadores.

Falta de apoio financeiro dos membros

Embora as quotizações dos membros tenham sido uma importante fonte de financiamento dos partidos, pelo menos na Europa, a disponibilidade para apoiar financeiramente um partido também diminuiu significativamente. Noutras regiões, esta fonte de financiamento nunca desempenhou um papel importante, até porque nos países mais pobres, mesmo uma quotização modesta pode significar um sacrifício comparativamente grande para os membros individuais do partido. Por outro lado, a renúncia generalizada ao pagamento de quotizações também pode levar a uma distorção da percepção de um partido, até mesmo ao ponto de se autoenganar. Em Espanha, por exemplo, os partidos ostentam números consideráveis de membros – mas muitos membros praticamente não contribuem para a sua manutenção. Embora os líderes partidários se orgulhem de referir os números de filiação, isso tende a simular um apoio de massas que não existe ou, pelo menos, não é fundamentado. A circunstância de a maioria dos partidos não confiar em tais afirmações é demonstrada pelo facto de só poderem participar nas eleições e votações internas aqueles que podem provar que pagaram uma quota de filiação. Na ausência de apoio financeiro dos membros, um partido depende de donativos de empresas ou de outros interesses organizados, de dinheiros públicos ou de financiamento ilícito (ou, nalguns países, de dinheiro de líderes partidários individuais ou de candidatos).

Dependência entre empresas e políticos

Em todo o lado, as empresas privadas precisam do apoio dos políticos, seja para decidir o quadro económico ou fiscal, a regulamentação, a promoção de certas tecnologias ou sectores económicos, projetos de construção de todo o tipo, etc. Estão, portanto, dispostas a apoiar financeiramente os partidos políticos. Muitas vezes, fazem-no por convicção e concordância com o programa de um partido. Algumas empresas apoiam todos os partidos relevantes proporcionalmente ao seu peso de voto no

parlamento, a fim de dar um contributo geral para a democracia, por um lado, mas também para manter bons contactos com várias forças políticas, por outro. Quando esses donativos são tratados de forma legal e transparente, tal não deve ser criticado, mesmo que os donativos individuais de indivíduos ou empresas devam ser limitados por lei, a fim de evitar a influência indevida de indivíduos num determinado partido. Contudo, torna-se problemático quando empresários ricos ganham uma influência desproporcionada nos partidos através de donativos e outras contribuições, prosseguindo assim os seus interesses económicos pessoais.

Acesso desigual ao financiamento

Embora seja suposto os partidos participarem nas eleições em pé de igualdade, não existe praticamente igualdade de financiamento em lado nenhum. O financiamento público exclusivo e rigorosamente aplicado pode alcançar um grau mais elevado de igualdade de oportunidades. Todavia, como o financiamento público está normalmente ligado aos resultados eleitorais, um partido bem-sucedido terá sempre uma maior quota de financiamento estatal. Como os donativos ou outras contribuições para os partidos individuais dificilmente podem ser completamente excluídos, alguns serão sempre mais privilegiados do que outros. Por isso, é importante regulamentar os donativos e torná-los transparentes.

Utilização abusiva dos recursos estatais

Os titulares de cargos e os partidos no poder têm acesso a privilégios e poderes dos quais podem se beneficiar. Não se trata necessariamente de vantagens financeiras ou outras vantagens materiais, como também, por exemplo, de uma maior presença nos meios de comunicação social ou do acesso a informações que não estão disponíveis para outros. Isto resulta numa clara vantagem competitiva que não pode ser realisticamente evitada. Porém, é problemático quando um partido no poder também utiliza indevidamente outros recursos à sua disposição, tais como empregar funcionários públicos para atividades de campanha durante o horário de trabalho ou utilizar veículos oficiais, instalações de escritórios ou telefones oficiais para fins partidários e de campanha e, acima de tudo, influenciar estações de televisão estatais e privadas financiadas publicamente para fins partidários. No México e noutros países, muitos meios

de comunicação social radiofónicos e impressos existem apenas graças aos avultados fundos de publicidade que lhes são pagos por agências e empresas estatais ou instituições particulares de interesse público²⁴ para «campanhas de informação» de todo o tipo. Naturalmente, espera-se em troca uma informação pró-governo. No entanto, a utilização de recursos públicos para fins políticos enfraquece a democracia e pode prejudicar a pluralidade política. Constitui também, pelo menos indiretamente, uma utilização abusiva dos recursos públicos o facto de um partido conseguir atribuir muitos cargos em empresas e instituições estatais ou empresas que prestam alguma forma de serviço público²⁵ e os titulares desses cargos serem obrigados a doar parte do seu salário aos cofres do partido. Apesar disso, esta prática é comum entre os membros do parlamento em todo o mundo e, nalguns locais, é uma componente importante do financiamento dos partidos. Quando um partido no poder que domina o parlamento altera deliberadamente o quadro legal do país em seu próprio benefício ou para perseguir a oposição, está a abandonar o terreno da democracia. Os partidos que definem o limiar para o financiamento estatal dos partidos de tal forma que os partidos da oposição deixam de receber quaisquer contribuições estão também a caminhar nessa direção.

Falta de aplicação das regras

Mesmo em países com regulamentos relativamente rigorosos sobre o financiamento dos partidos, ocorrem frequentemente abusos. Isto deve-se, em parte, ao facto de os organismos encarregados de controlar as finanças dos partidos e dos candidatos não terem os mandatos e as capacidades de que necessitam para desempenhar eficazmente o seu papel. Em alguns casos, não têm a independência necessária para exercer o controlo. Na Europa Ocidental, o controlo das finanças políticas está muitas vezes nas mãos dos parlamentos, pelo que, pelo menos no que diz respeito aos fundos legalmente cobrados e gastos, o controlo mútuo

²⁴ *Nota do tradutor:* em alemão «halbstaatliche», literalmente uma instituição «semi-estatal». No Direito Administrativo português há a ideia de «instituição privada de interesse público», ou ainda entidades (semi)públicas, indicando assim a sua natureza sem fins lucrativos, porém de uso invulgar.

²⁵ *Idem infra.*

é garantido por vários partidos, que asseguram que os seus concorrentes não beneficiam de quaisquer vantagens. O financiamento ilegal através de abuso de poder, como o desvio de comissões na celebração de contratos públicos, faturas inflacionadas, contratação de empresas falsas, etc., é problemático. Trata-se de práticas criminosas que devem ser perseguidas e penalizadas pela justiça – se vierem a ser descobertas. Mas este é um problema em muitos sítios. Nos países com um elevado nível de corrupção, a cultura da impunidade é também generalizada. Em alguns locais, por exemplo na Europa de Leste e na Ásia Central, existem regras rigorosas, mas estas são aplicadas apenas à oposição. Isto já não tem nada a ver com o Estado de Direito democrático. Mas mesmo nas democracias há outras falhas, por exemplo, quando as penas são impostas, mas não são proporcionais à infração ou aos benefícios ilegalmente adquiridos.

Autorregulação dos partidos e dos políticos

Sem uma atitude correta por parte dos partidos e a correspondente sensibilidade por parte do público, as melhores regulamentações estatais são de pouca utilidade. Se o controlo do seu financiamento estiver apenas nas mãos dos próprios partidos, haverá sempre conflitos de interesses, muitas vezes a favor do partido e em detrimento da transparência e da correção. É por isso que todos os partidos devem organizar as condições de enquadramento de forma que não só eles próprios, mas também a justiça, os meios de comunicação social e a sociedade civil participem no controlo das finanças dos partidos. A publicação de um relatório financeiro anual com as fontes de rendimento e os doadores de um partido é apenas o padrão mínimo.

Rendimento legal dos partidos

- As quotizações dos membros são a fonte de receitas menos controversa. Constituem uma expressão da ligação dos membros ao seu partido.
- Reembolso dos custos da campanha eleitoral. Trata-se de uma prática generalizada de financiamento público dos partidos. Regra geral, o reembolso das despesas de campanha eleitoral está ligado aos resultados eleitorais do partido.

- Contribuições dos membros dos grupos parlamentares e contribuições regulares similares dos funcionários dos partidos; estas pessoas contribuem para o seu partido para além das suas quotas, porque devem o seu mandato ou cargo na administração pública ao seu partido.
 - Rendimentos de bens, eventos, etc.; alguns partidos mantêm empresas (por exemplo, fábricas de impressão para a distribuição de documentos do partido, jornais do partido, etc.) ou desenvolvem outras atividades que geram rendimentos. Em princípio, devem prestar contas públicas de todas as suas receitas provenientes dessas atividades e do seu património.
 - Os donativos são a forma de financiamento dos partidos mais controversa aos olhos do público. Os grandes partidos, em particular, recebem uma parte significativa das suas receitas através de donativos. Deve-se ter o cuidado de assegurar que um partido não se torne dependente de grandes dadores.
 - Os empréstimos são uma importante fonte de rendimento para alguns partidos. Não obstante, o endividamento é um problema grave. Os partidos devem, por isso, prestar contas publicamente das suas responsabilidades para com os bancos.
-

Algumas tendências de financiamento dos partidos a nível mundial

Uma consequência e um êxito do desenvolvimento global da democracia é o facto de a corrupção e os abusos no financiamento dos partidos estarem a ser cada vez mais divulgados. Esta situação conduziu a novas regras sobre o financiamento dos partidos e o controlo do financiamento das campanhas eleitorais em todo o mundo, mesmo em países onde estas eram completamente desconhecidas até há pouco tempo.

Um elemento-chave da nova regulamentação é o financiamento estatal dos partidos políticos através de contribuições diretas ou indiretas. Cerca de dois terços dos Estados do mundo asseguram atualmente o financiamento público direto. Esta medida substitui a ausência de quotas e permite alcançar uma certa igualdade no financiamento dos partidos políticos. Estas regras são também uma consequência da tomada de

consciência de que os partidos são pilares essenciais da democracia, nos quais é necessário investir para que o sistema funcione.

Apesar destes esforços, o montante e o âmbito do financiamento estatal são ainda demasiado baixos em muitos locais para cobrir as necessidades financeiras dos partidos. A aquisição adicional de donativos ou de outras formas de financiamento continua, portanto, a ser necessária, mesmo que isso contrarie o objetivo de criar condições equitativas – que está associado à introdução do financiamento público. Os países pobres, em particular, com pouca margem de manobra financeira, têm pouco dinheiro para gastar no financiamento dos partidos políticos. No Peru, por exemplo, os partidos foram privados de financiamento público devido à situação orçamental geralmente difícil. Em África e na Ásia, por outro lado, não existe uma forte tradição ou experiência de financiamento estatal dos partidos políticos. Na Ásia, só nas democracias mais ricas e estabelecidas do Japão, da Coreia do Sul e de Taiwan é que existe um financiamento público significativo dos partidos. Todavia, muitas infrações que envolvem donativos e despesas continuam também a ser cometidas nesses países. Na Indonésia, em Timor-Leste e na Tailândia, existe financiamento estatal dos partidos políticos, mas este é insignificante em relação ao total de receitas e despesas dos partidos (Ufen 2015). Nos países mais pobres do Sul da Ásia não existe financiamento estatal dos partidos. Aqui, como em todo o continente, os partidos dependem de donativos de empresas e de doadores privados e, em muito menor grau, de quotas (IDEA 2007, 101s.). Na América Latina, por outro lado, o cofinanciamento estatal dos partidos está atualmente estabelecido na maioria dos países.

Mesmo nos países mais ricos, é comum uma mistura de financiamento público e privado dos partidos. Isto é aconselhável porque uma dependência unilateral do Estado traz novos problemas para os partidos, como também para a disputa política. Em princípio, deve ser possível o aparecimento e o crescimento de novos partidos. Ao mesmo tempo, porém, os partidos estabelecidos não devem ter de temer pela sua existência se perderem uma eleição e receberem menos financiamento estatal. A independência dos partidos deve significar também um certo grau de independência em relação aos benefícios do Estado. Na Europa, contudo, existe uma tendência problemática, segundo a qual os partidos em alguns países se tornaram altamente dependentes do financiamento estatal. Em média,

os partidos europeus recebem atualmente dois terços do seu rendimento total de fontes estatais; em alguns países, a proporção é mesmo superior a 80% (Van Biezen & Kopecký 2017). É evidente que essas contribuições são geralmente utilizadas pelos partidos para expandir a sua organização, o que também inclui o recrutamento de novos membros. Por conseguinte, não se confirmam os pressupostos anteriores de que os partidos financiados pelo Estado se tornariam mais confortáveis e perderiam o interesse em desenvolver a sua organização (Katz & Mair 1995).

Os subsídios estatais não protegem contra derrotas eleitorais – e, desta forma, também não protegem contra possíveis perdas consideráveis de rendimentos, como alguns partidos já experimentaram; isto deve-se ao facto de o montante do financiamento estatal estar normalmente ligado ao resultado das eleições. Esta é outra razão pela qual é importante que os partidos utilizem as suas receitas para expandir a sua organização. Ao mesmo tempo, devem ter o cuidado de limitar a sua dependência financeira do financiamento estatal, a fim de alcançar um equilíbrio entre o financiamento público e privado. Uma solução interessante foi encontrada na Alemanha. Aqui, os partidos são apoiados por um mecanismo de subvenções mistas, em que as subvenções públicas nunca podem ser superiores ao montante que os próprios partidos angariam. O montante total das subvenções públicas é limitado. Ao mesmo tempo, a quantia dos donativos privados também foi limitado e foram introduzidas regras de transparência rigorosas. Deste modo, garante-se que as receitas e as despesas dos partidos, bem como os custos globais da campanha eleitoral, se mantenham a um nível razoável.

Naturalmente, não é possível especificar um montante fixo para o financiamento dos partidos pelo Estado. As necessidades financeiras resultam de muitos fatores, nomeadamente da estrutura do sistema partidário, do sistema eleitoral e de muitas outras circunstâncias nacionais. No entanto, como regra geral, o financiamento público só deve ser concedido a partidos que participem em eleições e obtenham uma percentagem mínima de votos. As subvenções podem ser divididas de acordo com a percentagem de votos. Devem também estar associadas a condições relativas às despesas e à sua contabilização. Por exemplo, muitos países estipulam que os donativos só podem ser gastos em campanhas eleitorais ou em atividades internas do partido claramente definidas, como congressos do partido,

eleições internas do partido ou a promoção da paridade de género. Contudo, em muitos locais, essas regras não são rigorosas e os partidos são relativamente livres de decidir em que é que utilizam o dinheiro. O facto de, nestes casos, também se tentar influenciar a disputa interna dos partidos com fundos públicos contradiz a ideia de apoio estatal aos partidos, mas tem sido repetidamente observado na Europa, sobretudo em locais onde o apoio estatal é muito elevado.

Recomendações para o financiamento dos partidos políticos

O Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA) dedicou numerosos estudos e publicações ao tema do financiamento dos partidos, que podem ser consultados no seu sítio *Web* (www.idea.int). Nesta base, o IDEA formulou uma série de recomendações que devem ser tidas em conta aquando da regulamentação do financiamento dos partidos. Estas recomendações são aqui resumidas em termos gerais (IDEA 2014):

1. A regulamentação do financiamento dos partidos deve estar comprometida com o objetivo de reforçar a democracia e deve corresponder às especificidades nacionais de cada país. Embora um país possa aprender com a experiência de regulamentos noutros países, as suas próprias regras e procedimentos (tal como acontece com a reforma dos sistemas eleitorais) devem ter sempre em conta as suas próprias circunstâncias nacionais e, no caso do financiamento dos partidos, em particular o papel e a reputação dos partidos.

2. O mero alargamento do âmbito de aplicação da regulamentação não é útil se não existirem órgãos que controlem o cumprimento das regras e possam também sancionar os partidos por eventuais infrações às mesmas. É claro que o quadro jurídico deve ser concebido de forma a definir os limites do financiamento aceitável dos partidos. Também não é suficiente regular apenas o controlo das finanças dos partidos sem submeter outras áreas a tais mecanismos de controlo. O desenvolvimento de um sistema funcional de auditoria pública deve, por conseguinte, acompanhar o financiamento dos partidos.

3. Porque, na maioria dos países, os membros dos partidos não contribuem de forma significativa para o financiamento do seu partido e para reduzir a dependência de donativos privados, deve ser introduzido um

sistema de cofinanciamento estatal dos partidos, sempre que tal seja possível tendo em conta as finanças públicas. Se for corretamente gerido e distribuído, o financiamento público pode constituir um bom contrapeso às doações privadas e dar acesso aos fundos a uma variedade de atores políticos, contribuindo assim para a igualdade de condições. O financiamento público pode também aumentar a transparência e incentivar os partidos a investir em candidaturas femininas. Apesar disso, existe o risco de os partidos políticos se tornarem demasiado dependentes do financiamento público; esta dependência deve ser cuidadosamente monitorizada.

4. Para além das contribuições financeiras, os partidos deveriam beneficiar de igual publicidade através dos meios de comunicação social públicos e livres, sob a forma de tempo de antena gratuito durante as campanhas eleitorais. Especialmente nos países onde o Estado não pode conceder apoio financeiro aos partidos, esta medida contribuiria para a igualdade de direitos na publicidade eleitoral.

5. Os custos das campanhas eleitorais devem ser limitados em todo o lado e o cumprimento deste limite deve ser rigorosamente controlado, mas as infrações a este princípio devem também ser drasticamente punidas. O Brasil fez grandes progressos neste domínio nos últimos anos. O tribunal eleitoral independente controla as despesas de campanha dos partidos e já revogou os mandatos de muitos deputados, senadores e até governadores na sequência da descoberta de financiamento ilegal. As despesas ilimitadas e, por consequência, as campanhas dispendiosas aumentam a vulnerabilidade dos partidos a grandes doadores e a donativos ilegais e ameaçam a independência dos partidos e uma campanha eleitoral equitativa. Os donativos das empresas também devem ser estritamente regulamentados. As empresas que concorrem a contratos públicos ou que trabalham com contratos públicos devem estar sujeitas a uma proibição de donativos a partidos políticos.

6. As deduções fiscais para donativos partidários são um tipo especial de subsídio partidário. Estes são praticados em muitos locais da Europa. Os partidos não europeus deveriam também analisar a aplicabilidade dos regulamentos correspondentes no seu próprio país.

7. O cofinanciamento estatal dos partidos deve estar associado a requisitos de comportamento interno dos partidos. Isto diz respeito não só à parte administrativa, como a divulgação das finanças ou a apresentação

atempada de relatórios financeiros, mas também ao cumprimento de certas regras de democracia partidária interna ou à consideração da igualdade de género.

8. A nível estatal, deve ser criado um acompanhamento e um controlo não partidário do financiamento dos partidos, para o qual existem diferentes modelos a nível internacional. Em qualquer caso, as finanças dos partidos devem ser transparentes, ou seja, as informações sobre as receitas, as despesas e as contas anuais dos partidos devem estar disponíveis ao público e devem aplicar-se as mesmas normas de informação a todos os partidos de um país, para garantir a comparabilidade. Esta medida contribuiria para reforçar a confiança do público nos partidos políticos. Os principais dadores devem ser tornados públicos. A privacidade dos pequenos doadores pode ser protegida através da fixação de um limiar para a comunicação ou publicação.

9. A igualdade de género deve também ser tida em conta no financiamento dos partidos, incentivando o envolvimento político das mulheres e a sua candidatura a cargos eleitorais pelos seus partidos, nomeadamente através de maiores dotações de fundos internos de campanha dos partidos.

10. Os meios de comunicação social e a sociedade civil devem reconhecer que o financiamento adequado dos partidos políticos é essencial para o funcionamento do processo democrático, incluindo a qualidade das eleições. A informação sobre o financiamento dos partidos ou sobre os salários dos deputados deve ser orientada por este princípio. Isto não implica uma atitude acrítica em relação ao financiamento dos partidos ou às decisões sobre os salários dos deputados, e os meios de comunicação social e a sociedade civil devem também manter um olhar crítico sobre o financiamento das campanhas eleitorais, especialmente durante os períodos eleitorais. Todavia, a crítica generalizada ao financiamento dos partidos nem sempre faz justiça à função dos partidos e às necessidades financeiras daí resultantes.

Angariação de fundos para os partidos

O financiamento público dos partidos não deve ser a única nem a mais importante fonte de receitas dos partidos. Os partidos devem, por isso, desenvolver a capacidade de angariar os seus próprios fundos. Esta é uma

tarefa central para cada partido e deve, por isso, ser suficientemente tida em conta na estrutura e distribuição de tarefas dentro de um partido. Isto aplica-se também às organizações partidárias a nível local, nas cidades e nos municípios.

É necessária uma estratégia concisa para a angariação de fundos, que deve ser elaborada pelo tesoureiro do partido. Este tesoureiro deve coordenar todas as atividades de angariação de fundos e estabelecer a ligação com os tesoureiros regionais e locais do partido. Em todos os níveis da estrutura do partido, deve haver uma pessoa responsável pelas finanças (tesoureiro) que seja também responsável pela angariação de fundos.

Tal como no recrutamento de membros, o contacto pessoal continua a ser o melhor método para angariar donativos. Ao mesmo tempo, cada partido deve ter uma visão a longo prazo do progresso tecnológico e reconhecer as novas tendências. Por exemplo, o microfinanciamento de campanhas eleitorais por cartão de crédito através da *Internet* tornou-se cada vez mais popular nos EUA, o mais tardar desde 2008.

Instruções para os partidos com microfinanciamento

1. Explicar claramente porque é que o donativo é importante, para que despesas será utilizado e de que forma influenciará positivamente uma campanha específica. Como é que o doador beneficiará do êxito da campanha de angariação de fundos?
2. Utilizar o maior número possível de sistemas de pagamento (em linha) para facilitar ao máximo a decisão de efetuar um donativo aos potenciais apoiantes (por exemplo, pagamento através de Visa, Mastercard, cartão EC, transferência bancária, PayPal, etc.).
3. Publicar igualmente um formulário de donativo tradicional que possa ser descarregado e impresso e facilmente partilhado nas redes sociais e preenchido à mão.
4. Permitir que os doadores divulguem o seu apoio (sem mencionar o montante) nas redes sociais através da plataforma de pagamento após o pagamento («botões de partilha»).
5. Envolver os multiplicadores e os pares nas campanhas de angariação de fundos nas redes sociais e pedir-lhes que apoiem o apelo aos donativos.

6. Propor uma variedade de montantes fixos de donativos na plataforma de pagamento (*framing*), desde montantes baixos a montantes elevados. Por exemplo, se se pretende atingir um donativo médio de 20 euros, devem ser dadas apenas algumas opções fixas abaixo deste valor e muitas acima (por exemplo, 10 – 20 – 25 – 50 – 100 – 200 – 500 – 1000 euros), mas estas devem estar de acordo com os limites máximos de donativos individuais para os partidos no país. A transferência de montantes individuais também deve ser possível.
7. Permitir a opção de repetição automática de um donativo – por exemplo, numa base mensal – até nova ordem. Antes do pagamento, obter uma confirmação separada do doador de que compreendeu o procedimento. Assegurar que os montantes máximos anuais não sejam ultrapassados ou que as obrigações de publicação sejam automaticamente assinaladas logo que um determinado montante seja ultrapassado.
8. Desenvolver artigos de *merchandising* significativos e apelativos que sejam logisticamente fáceis de produzir e enviar e que possam angariar fundos adicionais.
9. Promover a angariação de fundos no Twitter, Facebook e outras plataformas e, se necessário, comprar publicidade nas plataformas *online*, se a legislação da campanha o permitir.

As ideias aqui mencionadas são utilizadas em diferentes graus em diferentes países. Trata-se apenas de sugestões de carácter geral. As opções de implementação prática dependem das leis de financiamento dos partidos e de proteção de dados relevantes, bem como dos costumes culturais do seu país, que devem ser previamente verificados individualmente por especialistas.

Todas as medidas relacionadas com a angariação de fundos devem estar em conformidade com as disposições legais e respeitar o princípio da transparência.

Estratégia para o financiamento local dos partidos

1. Introduzir um mecanismo de recolha regular de quotizações e donativos.
 2. Rever as despesas.
 3. Desenvolver uma campanha de angariação de fundos: Que tipo de ações devem ser tomadas, que tipo de eventos devem ser organizados? Qual é o objetivo da campanha? Quanto dinheiro deve ser angariado?
 4. Elaborar um plano de angariação de fundos que defina as necessidades orçamentais, o calendário de utilização do dinheiro e as fontes de financiamento. Identificar os doadores e a frequência dos pedidos de donativos.
 5. Dividir os interesses dos doadores em diferentes grupos (por exemplo, empresas, agricultura, médicos, advogados, etc.) e criar um plano de angariação de fundos para cada grupo (porque é que estes grupos querem doar dinheiro ao seu partido, o que é que cada um deles espera do partido?).
 6. Criar um calendário para a campanha de angariação de fundos
 7. Obter materiais específicos que possam apoiar a campanha (materiais da festa, pequenos folhetos, ou mesmo uma carta de apresentação do presidente, etc.).
 8. Fornecer materiais em linha relevantes (*podcasts*, vídeos, textos concisos) sobre as principais linhas de argumentação substantivas que possam ser facilmente partilhadas. Estes materiais devem ser promovidos nas redes sociais.
 9. Enviar informações atualizadas aos remetentes através da lista de endereços. Oferecer a opção de subscrição de um boletim informativo no seu próprio sítio *Web*.
-

Exemplo: Financiamento dos partidos na Alemanha

Na Alemanha, os partidos políticos são financiados pelo Estado. No entanto, o financiamento público segue o princípio de que os partidos são associações voluntárias de cidadãos e devem, por conseguinte, angariar parte do seu financiamento através de contribuições e donativos. Não é

permitido o financiamento «predominante» do Estado. Desta forma, os partidos devem ser, pelo menos, metade autofinanciados. O financiamento é regulado pela Lei dos Partidos Políticos (Lei dos Partidos Políticos de 2020, Secção 18 e seguintes). De acordo com esta, o financiamento estatal não pode exceder as receitas geradas pelo próprio partido no ano anterior. Se as receitas próprias do partido forem inferiores às receitas externas, o financiamento estatal é limitado ao montante das receitas próprias do partido.

O financiamento estatal dos partidos assume a forma de um financiamento parcial anual geral das atividades que os partidos são obrigados a realizar nos termos da Constituição e da Lei dos Partidos Políticos. O fator decisivo para a distribuição do financiamento estatal é o enraizamento dos partidos na sociedade, que é medido pelo seu sucesso eleitoral e pelo montante dos donativos de pessoas singulares.

Todos os partidos que obtiveram, pelo menos, 0,5% dos segundos votos válidos nas últimas eleições para o Parlamento Federal ou para o Parlamento Europeu ou, pelo menos, 1% dos segundos votos válidos numa das últimas eleições estaduais têm direito a um financiamento parcial do Estado num determinado ano. Se não for autorizada uma lista para o partido, este recebe financiamento estatal se tiver alcançado pelo menos 10% dos primeiros votos válidos num círculo eleitoral ou circunscrição. São somados todos os votos das últimas eleições para o Parlamento Federal e para o Parlamento Europeu, bem como das últimas eleições nos diferentes Estados federados. Os partidos recebem um euro por voto para os primeiros quatro milhões de votos e 0,83 euros por cada voto adicional (quota-parte de votos).

Além disso, os partidos recebem 45 cêntimos por ano por cada euro que tenham recebido sob a forma de quotizações, contribuições de representantes eleitos e donativos de pessoas singulares, sendo que apenas são tidos em conta os donativos até 3300 euros por pessoa e por ano (quota-parte de contribuição). O direito à quotização, porém, só existe se os partidos tiverem indicado o montante das quotizações num balanço do ano anterior ao ano do direito.

Não obstante, existe um limite máximo absoluto para o financiamento estatal por ano, que era de 200 milhões de euros em 2021. Se o montante total calculado para todos os partidos exceder o limite máximo

absoluto, os montantes atribuíveis a cada um dos partidos são reduzidos proporcionalmente.

As receitas e despesas dos partidos estão sujeitas a uma rigorosa prestação de contas. Têm de apresentar um balanço anual ao presidente do Parlamento alemão, que deve ser inspecionado por um auditor ou uma empresa de auditoria e conter informações sobre as receitas, despesas, ativos e dívidas do partido. O presidente do Parlamento alemão publica o relatório e verifica a sua exatidão em termos de conteúdo e de forma. As infrações às regras de financiamento são punidas com coimas por vezes pesadas e processos administrativos ou penais contra os partidos e os responsáveis pelas infrações individuais.

Perguntas para o leitor

- Quais são as fontes mais importantes de financiamento dos partidos que conhece?
- Quem beneficia do financiamento dos partidos? Quem decide como são utilizados os fundos de um partido? Os membros são envolvidos nas decisões sobre as finanças do partido?
- Como é que o financiamento dos partidos é visto pelo público?
- Os partidos fornecem informações abertas e transparentes sobre as suas receitas, despesas e fontes de financiamento?
- Quem controla o financiamento dos partidos e as despesas de campanha? Qual a eficácia desses controlos?

Capítulo 7

Partidos e sociedade

Quando o francês Alexis Tocqueville se deslocou aos Estados Unidos da América, na primeira metade do século XIX, para se informar sobre o funcionamento da primeira democracia dos tempos modernos, salientou uma observação em particular no seu relatório: os cidadãos do jovem Estado participavam na construção do Estado através de uma multiplicidade de associações, organizações e sindicatos livres. Para Tocqueville, esta foi a base do desenvolvimento económico e político do primeiro Estado democrático moderno. Para ele, a existência de uma sociedade civil dinâmica era o exemplo da vantagem da forma democrática de governo sobre as monarquias da Europa. Tocqueville sublinhou, assim, pela primeira vez nos tempos modernos, o papel da sociedade civil na democracia, um papel que ninguém contesta atualmente. O seu livro é considerado uma das obras fundamentais sobre a democracia moderna (Tocqueville 1985).

O termo «sociedade civil» refere-se a todas as associações voluntárias de pessoas que se reúnem com um objetivo comum para defender os seus interesses e ideais. Estas associações incluem grupos de interesses, sindicatos, movimentos sociais, associações profissionais, organizações de assistência social e muitas outras. Embora algumas destas organizações prossigam objetivos políticos, diferem dos partidos políticos principalmente porque não competem por cargos políticos. Além disso, os seus interesses políticos concentram-se geralmente em questões individuais ou num pequeno número de questões e não defendem um programa de governo que inclua propostas para um grande número de áreas políticas. As organizações e empresas privadas não são consideradas como sociedade civil. As comunidades religiosas, por outro lado, podem ser consideradas organizações da sociedade civil.

As sociedades e as democracias modernas já não são concebíveis sem a diversidade de organizações sociais, clubes e associações. Uma sociedade civil livre, ativa e diversificada é fundamental para a democracia. As atividades organizacionais promovem a interação comunicativa tanto em pequenos grupos como entre o público em geral. Mesmo os grupos marginalizados (como os sem-abrigo) formam as suas próprias associações em alguns países e articulam os seus pontos de vista e exigências com um público mais vasto sobre questões que são importantes para eles. A sociedade civil promove assim a autodeterminação individual e coletiva.

Os partidos devem prestar especial atenção à sociedade civil. Há três razões para tal: em primeiro lugar, os seus representantes transmitem interesses sociais importantes que os partidos têm de conhecer. Em segundo lugar, tentam exercer influência sobre os partidos para que estes assumam as suas preocupações e as representem na cena política – embora os partidos também devam saber como lidar com essas tentativas de influência. Em terceiro lugar, algumas destas organizações complementam o papel dos partidos na promoção da democracia – e algumas acreditam mesmo que podem substituir os partidos.

Os partidos como elo de ligação entre a sociedade e o Estado

Os partidos constituem, como se diz atualmente, o «elo» (*link*) entre o Estado e a sociedade, ou seja, são a ligação entre os cidadãos e as instituições do Estado democrático (Poguntke 2000, 23ss. e 2006). Para desempenharem eficazmente este papel, têm de estar bem enraizados em ambas as esferas: por um lado, têm de manter bons contactos com os cidadãos e as associações de uma sociedade e, por outro, têm também de estar representados nos parlamentos, nos governos e na burocracia. Na ciência política, esta função de ligação dos partidos, de ambos os lados, é designada por «função de ligação» (*linkage-funktion*). Essencialmente, isto significa a capacidade de comunicação recíproca entre os governantes e os governados.

Para que os partidos possam desempenhar eficazmente esta função de ligação, necessitam de canais de comunicação estáveis com os cidadãos e as associações sociais, pois só assim podem conhecer as suas preferências e tê-las (pelo menos parcialmente) em conta nas suas ações políticas. Por outro lado, os canais de contacto e comunicação servem

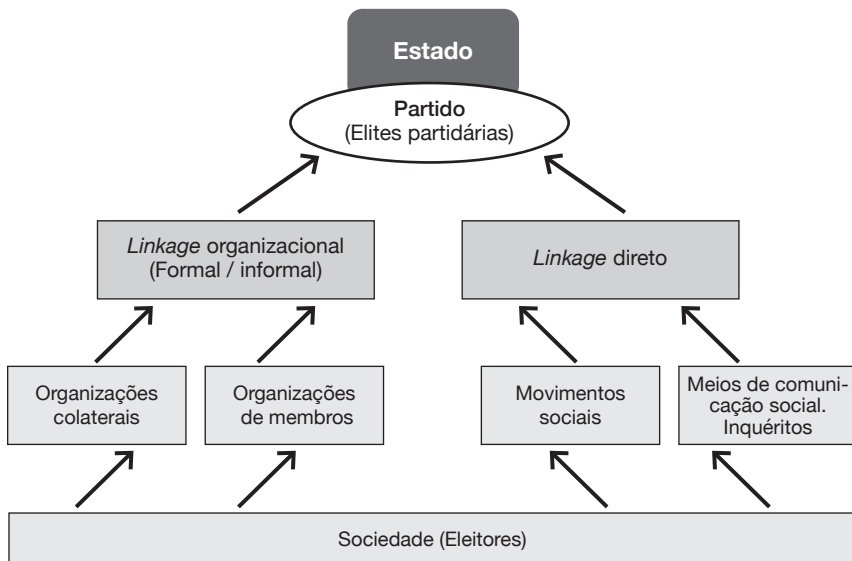
também para explicar e justificar as suas próprias ações aos eleitores. É importante que os partidos estabeleçam e, eventualmente, controlem estruturas de ligação sólidas, porque a forma como estão ligados aos cidadãos e às organizações sociais é de grande importância nas eleições. É evidente que os cidadãos e as organizações cívicas com os quais um partido tem fortes estruturas de ligação têm mais probabilidades de votar nele no dia das eleições do que os cidadãos com os quais não existe qualquer ligação específica.

As ligações podem ser estabelecidas de duas formas: por um lado, através da forma como um partido se exprime publicamente em relação às expectativas ou exigências de determinados grupos sociais. Isto faz parte da comunicação política, que é analisada no capítulo seguinte (> Capítulo 8). Por outro lado, as ligações surgem através de uma determinada relação formalizada ou quase formalizada com associações e organizações sociais. Estas podem ser associações empresariais, sindicatos, grupos de interesse, associações religiosas, mas também organizações especiais detidas pelos partidos, como as associações de mulheres e de jovens, bem como o grande número de organizações não governamentais e movimentos sociais empenhados em diversas questões. As relações entre os partidos sociais-democratas, socialistas e comunistas e os sindicatos ou entre os partidos liberais e as organizações empresariais são exemplos clássicos destas ligações.

A vantagem de relações estáveis é que são as próprias organizações sociais que determinam as suas prioridades e os partidos ficam assim livres do problema de terem de descobrir por si próprios quais os interesses que determinados sectores da sociedade perseguem e quais as questões que lhes são particularmente importantes. Em contacto com as organizações, os partidos recebem «pacotes» de exigências e preferências. Podem discuti-los com as organizações e decidir quais as partes desse pacote que querem representar na arena política, no parlamento e perante um governo ou a burocracia. Este tipo de intercâmbio ocorre normalmente entre as elites dos partidos e as elites das organizações relevantes. Ambas as partes asseguram que as suas organizações aceitam os resultados das negociações e mobilizam ou recusam o apoio aos compromissos negociados. Quanto mais elevado for o nível de integração organizacional de ambos os lados, mais provável é que mesmo os membros da organização

cujos objetivos e preferências políticas tenham sido ignorados sejam mobilizados porque a sua lealdade primária é para com a sua organização. Idealmente, as ligações mediadas pela organização permitem assim que os partidos alarguem o seu alcance político para além das suas próprias fronteiras organizacionais.

Figura 8 – O partido como elo de ligação entre o Estado e a sociedade



Fonte: Poguntke 2005, 46.

No entanto, a natureza concreta deste intercâmbio é influenciada por dois fatores importantes: a natureza do respetivo ambiente organizacional e o grau de formalização dos contactos organizacionais. Por exemplo, se o próprio movimento sindical estiver fragmentado em diferentes organizações e estas mantiverem relações formalizadas com diferentes partidos, o benefício para um partido de uma relação formalizada com uma destas associações é limitado. Além disso, se os contactos não forem muito estreitos, como é o caso, por exemplo, da relação entre partidos de esquerda e associações empresariais ou vice-versa para a relação entre partidos liberais e conservadores e sindicatos, é pouco provável que ambas as partes mobilizem apoio mútuo nas suas organizações. Os partidos políticos

devem, por isso, esforçar-se por construir relações estáveis com organizações que sejam relevantes para a sua sobrevivência e sucesso enquanto organizações políticas.

As relações entre partidos e organizações não governamentais ou movimentos sociais são mais difíceis. As relações formais mútuas são dificultadas pelo facto de essas organizações não terem geralmente elites dirigentes claras nem concederem aos seus líderes um mandato fiável para acordos com os partidos. Para além disso, o entendimento falha porque as organizações não governamentais e os movimentos sociais tendem a ser tematicamente limitados. Acima de tudo, porém, esses movimentos só podem mobilizar os seus apoiantes de forma limitada para determinados comportamentos eleitorais.

Do ponto de vista da política democrática, a relação entre os partidos e as organizações sociais e os grupos de interesse contém uma série de armadilhas. Todavia, um bom contacto com eles é essencial pelas razões já mencionadas (Allern & Verge 2017). No passado, alguns grupos partidários mantinham uma relação particularmente estreita e, por vezes, até «orgânica» com associações individuais. É o caso, nomeadamente, da ligação entre os partidos socialistas ou comunistas e as organizações sindicais. Já foi referido que, na Grã-Bretanha, por exemplo, importantes federações sindicais estavam ligadas ao Partido Trabalhista através de uma espécie de filiação em grupo. Atualmente, esses laços tradicionais só existem em muito poucos casos. Alguns partidos, por outro lado, tentam manter uma relação especial com determinados grupos sociais através das suas associações partidárias internas e organizações especiais. A relação entre os sociais-democratas ou socialistas e os sindicatos continua a ser estreita na Europa e na América Latina, mas perdeu alguma da sua intensidade. Os partidos verdes da Europa do Norte e Ocidental mantêm boas relações com as organizações ambientais e alguns partidos liberais e conservadores mantêm uma relação estreita com as associações empresariais, uma vez que as questões económicas são normalmente importantes para eles. Em muitas regiões, alguns partidos mantêm boas ligações com organizações religiosas ou igrejas, sem serem, portanto, partidos religiosos; porém, o peso político dessas organizações é elevado em muitos sítios. Este facto é confirmado pela crescente influência política dos evangélicos nos EUA. Por muito importantes que sejam estas ligações, os partidos em todo o

lado têm de garantir que não são vistos como representantes unilaterais dos interesses de organizações individuais. Se pertencerem aos tipos de partidos de «elite» ou de «clientela» acima descritos, isso limitará as suas hipóteses eleitorais numa sociedade pluralista.

Na política local, o contacto com as associações e organizações locais é praticamente indispensável. Também aqui, os partidos não devem ser meros porta-vozes de grupos individuais. Contudo, o contacto estreito com as associações locais pode ser decisivo para o seu sucesso político (eleitoral). Por isso, os partidos devem esforçar-se por recrutar representantes dessas associações locais como membros e apresentá-los como candidatos nas eleições.

Partidos e grupos de interesse

As organizações da sociedade civil não se limitam a articular os interesses dos seus membros e apoiantes. Também exercem influência nas instituições e decisões políticas, desempenhando assim funções semelhantes às dos partidos políticos. No entanto, concentram-se geralmente em algumas questões e preocupações, sobretudo sectoriais. Isto aplica-se, em particular, às associações empresariais e aos sindicatos, que se encontram tradicionalmente entre as organizações da sociedade civil mais influentes na maioria dos países. Estas e outras associações definem-se por características organizacionais e funcionais específicas e mantêm um tipo particular de relação com outros atores do sistema político, como as instituições estatais, os meios de comunicação social e, não menos importante, os partidos políticos.

Os partidos e os políticos individuais são contactos importantes para estas organizações nas suas atividades de *lobbying*. Todas elas tentam influenciar os debates e as decisões políticas a seu favor. Em princípio, isto é legítimo. Apesar disso, existe sempre o risco de associações individuais fazerem valer os seus interesses sectoriais sobre os interesses gerais de uma sociedade devido aos seus recursos, à sua capacidade de mobilização ou ao seu acesso mais fácil aos decisores políticos e, assim, conseguirem decisões políticas a seu favor. Isto não se aplica, de forma alguma, apenas a associações comerciais ou sindicatos. O Partido Verde na Alemanha, por exemplo, é um produto direto das várias iniciativas ambientais e pacifistas dos anos oitenta. É óbvio que, depois de este novo partido ter entrado nos

parlamentos regionais e também no Parlamento alemão, a influência das suas organizações e associações filiadas no novo partido não diminuiu.

A eficácia das ações das organizações sociais num sistema político depende de várias constelações. Se, por exemplo, um partido tiver apenas uma estreita maioria num parlamento, examinará cuidadosamente com que organização da sociedade civil pode entrar em conflito e com que deve chegar a acordo para conquistar os eleitores e não para os afugentar. Os próprios partidos devem, portanto, manter um olhar atento e crítico sobre os grupos de interesses que tentam influenciá-los e, sobretudo, sobre os seus representantes e deputados que mantêm contactos particularmente estreitos com determinados grupos de interesses e que podem até ser (co)financiados por eles. Esta é outra razão pela qual não só é necessária a transparência dos rendimentos dos políticos, como também é importante que existam regras para as atividades das associações e que estas também cumpram rigorosamente os requisitos de transparência (Lijphart 1999, 171s.).

Em países com um grande número de associações, como os EUA e a Alemanha, teme-se por vezes que «o poder das associações» constitua uma ameaça à soberania do Estado. De facto, em muitos locais, o processo legislativo é influenciado por associações individuais nas suas respetivas áreas políticas, sendo que as grandes associações comerciais exercem mais influência do que as de menor dimensão. Na Alemanha, por exemplo, as associações do sector automóvel são tradicionalmente fortes. No Brasil e em França, é o *lobby* agrícola, na Malásia e na Indonésia são as empresas de óleo de palma. No entanto, os estudos empíricos chegam repetidamente à conclusão de que não há provas de um domínio unilateral de atores individuais no processo legislativo na maioria das democracias ocidentais. Isto deve-se em parte ao controlo e à transparência das atividades de *lobbying* introduzidas em muitos locais, mas também ao grande número de organizações que tentam influenciar a política de uma forma ou de outra. Nos EUA, por exemplo, só em Washington D.C. estão registadas mais de 20 000 organizações e mais de 200 000 em todo o país, todas elas representando interesses sociais de uma forma ou de outra e procurando influenciar as decisões políticas. Não obstante, o seu grande número resulta num equilíbrio entre os grupos de pressão individuais.

Em muitos domínios políticos, os grupos de interesses contribuem com conhecimentos técnicos externos do terreno, dos quais os políticos dependem. Isto aplica-se a temas muito diferentes. Na luta contra o vírus durante a pandemia do coronavírus, os governos e os parlamentos de todo o mundo procuraram aconselhamento junto de virologistas, médicos e farmacêuticos. Quando se trata da proteção do clima, do controlo dos direitos de autor na *Internet* ou de processos de produção complexos e da normalização em áreas técnicas, os partidos políticos (bem como os governos) precisam de aconselhamento especializado, tal como acontece com as decisões sobre a regulamentação da eutanásia e outros assuntos que tocam em questões fundamentais da existência humana. Os grupos de interesse organizados oferecem os seus conhecimentos especializados sobre todos estes temas – geralmente na perspetiva dos seus membros. Os decisores e os representantes eleitos devem esforçar-se por obter informações completas, mas não demasiado unilaterais, quando se familiarizam com novas questões legislativas e tomam decisões sobre elas.

Lobbying

O termo inglês *lobby* refere-se originalmente à entrada ou ao salão de receção de um parlamento. Desde que os parlamentos existem, os representantes de grupos de interesses tentam aceder a estes átrios para se encontrarem com os deputados, apresentarem-lhes as suas preocupações e solicitarem o seu apoio. O termo «lobbying» ou «trabalho de lobbying» foi adotado a nível internacional para designar esta forma de representação de interesses. Atualmente, os representantes de interesses são, por conseguinte, frequentemente designados por «lobistas» ou «lobbies». Regra geral, já não realizam o seu trabalho no átrio de um parlamento, mas encontram-se com deputados noutras ocasiões para lhes apresentarem as suas preocupações.

O *lobbying* não é apenas efetuado por representantes de grupos de interesses privados, como também por representantes eleitos. Um presidente de câmara, por exemplo, que pretenda construir uma ponte ou uma variante no seu município, convida outros políticos que decidem sobre a ajuda financeira à sua cidade para que possam compreender melhor a poluição sonora ou a necessidade

económica de tais projetos, de modo que o projeto possa ser apoiado financeiramente. Neste sentido, a atividade de *lobbying* é uma prática comum e legítima em qualquer democracia para influenciar as decisões políticas.

No entanto, a atividade de *lobbying* é frequentemente vista com desconfiança pelos cidadãos e pelos meios de comunicação social por duas razões. Em primeiro lugar, suspeita-se de um desequilíbrio na influência dos grupos de interesse, mas muitas vezes não é esse o caso – a menos que um partido ou governo se coloque deliberadamente ao serviço de determinados grupos. Nos EUA, por exemplo, durante a administração Trump, a Associação Nacional de Rifles da América (RNA) conseguiu evitar todas as tentativas de restringir a posse de armas porque isso estava de acordo com os desejos do presidente. E no Brasil, o presidente Bolsonaro não tem qualquer interesse em preservar a floresta amazónica e, por isso, deu ao *lobby* agrícola uma grande liberdade para expandir as terras agrícolas à custa da floresta.

Por outro lado, o *lobbying* é por vezes associado à corrupção ou a outras formas de concessão de vantagens a políticos. Estes métodos de tráfico de influências existem e vão desde convites para almoços luxuosos ou viagens de férias até ofertas para assumir um cargo importante numa empresa. Em muitos países, os políticos estão expressamente proibidos de aceitar tais favores; no mínimo, são obrigados a ser transparentes quando indivíduos ou grupos de interesse tentam obter apoio político para a sua causa através do fornecimento de bens ou serviços específicos. O pagamento de dinheiro a um político para fazer campanha por uma determinada causa ou mesmo para votar a favor dela no parlamento entra na categoria de corrupção, que é criminosa em qualquer caso.

É útil para um sistema político democrático que os grupos de pressão representem, por vezes, interesses sociais uns contra os outros e, por vezes, em conjunto. A fim de limitar a sua influência na política e criar transparência para o público, numerosas iniciativas – que também podem ser descritas como grupos de pressão – exigem códigos de conduta e períodos de espera para os políticos, registos dos grupos de pressão, a divulgação de rendimentos adicionais e de

donativos dos partidos ou o equilíbrio dos grupos de peritos. Para obter informações sobre os diferentes procedimentos regulamentares na UE, consultar o sítio *Web* www.lobbyeurope.org.

Poderá a sociedade civil substituir os partidos políticos?

Quando se fala em sociedade civil e democracia, as primeiras organizações que vêm à mente são aquelas que fazem campanha explícita pela implementação dos direitos humanos e dos objetivos políticos democráticos ou que monitorizam o trabalho dos políticos e dos parlamentos. Trata-se de funções políticas que complementam o trabalho dos partidos políticos, mas que, por vezes, também geram conflitos com os partidos.

O papel político dos grupos individuais da sociedade civil é particularmente importante quando se trata de organizar a resistência contra governos autoritários e ditaduras. Em muitos países da América Latina, África, Ásia e, mais tarde, também na Europa Central e Oriental, desempenharam e continuam a desempenhar um papel central na resistência contra ditaduras e tendências autoritárias. Desde então, têm estado envolvidos na consolidação de novas democracias, contribuindo para o controlo social do Estado e dos políticos, fazendo campanha pela responsabilização vertical dos governos e defendendo os direitos fundamentais. As organizações da sociedade civil desempenham um papel importante como corretivo para a preservação dos princípios democráticos, especialmente nos casos em que os titulares têm muito poder e os partidos e parlamentos não exercem qualquer controlo real sobre o governo (Stepan 1985; Brancati 2016). Os governantes que, como Putin, Mugabe, Chávez, Erdoğan ou Orbán, querem fugir a esse controlo social suprimem o âmbito de ação das organizações da sociedade civil para manterem o seu poder. O seu papel é, portanto, enfatizado em muitas análises do estado da democracia em todo o mundo (IDEA 2021; Diamond 2019; V-DEM 2022). Desde há alguns anos, tem-se observado não só nas ditaduras que a margem de manobra das organizações politicamente incómodas tem sido reduzida, muitas vezes não só com medidas abertamente repressivas, mas também através de atos administrativos e restrições ao registo ou à tributação. Esta situação é problemática para a ordem democrática desses países, uma vez que estas organizações dão um contributo importante para controlar as prerrogativas

do governo e responsabilizar os políticos perante os cidadãos pelas suas ações – especialmente quando os partidos falham nesta tarefa. Através de protestos, de uma comunicação hábil e da cooperação com os meios de comunicação social, algumas organizações podem gerar tanta pressão sobre determinadas questões que os políticos e os governos têm, pelo menos, de explicar melhor a sua posição sobre questões individuais e reverter decisões (Diamond 1994; Fontoura & Hofmeister 2009; Altman 2019).

No entanto, as organizações da sociedade civil não podem substituir os partidos com as suas importantes contribuições em prol do respeito pelos princípios democráticos. Especialmente no que diz respeito ao problema da representatividade acima mencionado, algumas organizações criam tais expectativas e também recebem apoio de alguns cientistas sociais. Não é raro que tais pressupostos estejam associados a apelos a uma democracia mais direta. Os chamados «movimentos sociais», em particular, enquanto novo ator coletivo da sociedade civil, pretendem contribuir para a regeneração da democracia. Afirmam que, a partir do momento em que são convidados por um governo a participar em debates sobre questões de fundo, os processos de decisão serão «mais democráticos» (Ibarra 2003, 16). Em todo o caso, dado que muitos cidadãos estão a afastar-se dos partidos, é necessário introduzir novas formas de democracia que deem maior ênfase a formas de participação não partidárias ou apartidárias e substituam os padrões tradicionais de representação política que são essenciais à democracia partidária (Dalton 2000, 23).

A maioria das propostas e reivindicações em favor de formas alternativas de participação segue a ideia de uma «democracia deliberativa», cujo componente central é também a sociedade civil (Gutmann & Thompson 2004; Bächtiger et al. 2018). Como o termo sugere, o objetivo é incentivar um diálogo mais forte e contínuo entre os políticos e a «sociedade civil», a fim de chegar a acordo sobre temas e questões futuras. O debate racional na sociedade (e não a representação por partidos) conduziria a uma «relegitimação» dos princípios democráticos, porque promoveria o empenhamento cívico e a participação social.

Há várias tentativas em todo o mundo para introduzir uma democracia deliberativa deste tipo. A democracia líquida, por exemplo, é apresentada pelos seus defensores como uma forma de «verdadeira democracia para o século XXI», porque poderia combinar as vantagens respetivas da

democracia representativa e da democracia direta (Schiener 2016). Em termos simples, neste modelo – tal como numa democracia direta – os cidadãos devem votar no maior número possível de questões factuais. Contudo, uma vez que os seus conhecimentos são limitados, podem transferir o seu direito de voto sobre questões individuais para os chamados peritos, que votam em conjunto e, por consequência, de forma ponderada. O objetivo é garantir que as decisões políticas sejam tomadas com base numa orientação factual rigorosa e em conhecimentos especializados. Na Califórnia, já se realizaram algumas experiências com esta democracia «fluida» a nível local.

Outro modelo é a convocação de júris de cidadãos, em que um pequeno número de cidadãos, geralmente selecionados de forma aleatória, participa na tomada de decisões sobre questões de interesse local ou nacional. Os membros desses júris de cidadãos recebem informações de peritos e devem fazer recomendações bem ponderadas que o órgão político competente deve ter em conta ao tomar uma decisão sobre a matéria. Desde que este procedimento de participação dos cidadãos foi utilizado na Irlanda, em 2018, como parte da reforma constitucional a favor da introdução do direito ao aborto, encontrou novos apoiantes. Em França, o presidente Macron formou um comité de 35 cidadãos selecionados aleatoriamente em janeiro de 2021 para aconselhar sobre a campanha nacional de vacinação. No mesmo mês, o Parlamento alemão também convocou um chamado «conselho de cidadãos» para desenvolver propostas para «o papel da Alemanha no mundo». O objetivo é «reforçar a confiança na política e dar um novo impulso à democracia representativa», como sublinhou o presidente do Parlamento Schäuble (Schäuble 2021).

Apesar desta expectativa otimista, estas assembleias de cidadãos têm um grande défice de legitimidade. Tal como outras formas de democracia «deliberativa», trata-se de um modelo de elite que retira a tomada de decisões das mãos dos cidadãos e alarga a influência dos chamados peritos. Porém, ninguém pode garantir que estes tenham efetivamente em conta todos os diferentes interesses dos cidadãos melhor do que os representantes políticos eleitos. O passo em direção ao autoritarismo não está, portanto, longe com este modelo, porque todos os «não peritos» – ou seja, os cidadãos «normais» – estão ameaçados de perder o seu direito de voto a qualquer momento.

No entanto, em democracia, as decisões políticas devem ter em conta os diferentes interesses de uma sociedade. Os partidos políticos são as instituições que representam esta diversidade de interesses nos parlamentos e, ao participarem nas eleições, alcançam um grau de legitimidade muito mais elevado para o seu exercício do poder político do que as organizações da sociedade civil. Embora possam desempenhar certas funções dos partidos, não cumprem a sua função mais importante: a participação em eleições gerais. E é precisamente assim que os partidos demonstram o seu grau de representatividade. Os conselhos de cidadãos e os movimentos sociais, por seu lado, não apresentam provas empíricas do seu apoio efetivo numa sociedade. Este facto limita a sua pretensão de participar na tomada de decisões políticas.

Em alguns países, os movimentos sociais transformaram-se em partidos, como os Verdes na Alemanha e noutros países ou o Podemos em Espanha. São, portanto, a melhor prova de que não há alternativa aos partidos enquanto instituições que representam os interesses de toda a sociedade na democracia representativa.

Apesar do ceticismo em relação à sua pretensão de representação política, importa sublinhar que as organizações da sociedade civil contribuem para os processos políticos e para a estabilização da democracia em todas as sociedades. O grande número de organizações e a sua importância crescente em todo o mundo provam que uma parte importante dos cidadãos quer participar, pelo menos, em processos políticos específicos e seletivos. Este potencial é ainda muito pouco aproveitado pelos partidos. Ao mesmo tempo, é de notar que, no domínio das organizações da sociedade civil, se registam tendências semelhantes às dos partidos políticos: instituições anteriormente fortes são agora fracas e perderam muitos membros ou separaram-se. Muitas delas também não cumprem os dois princípios que exigem que os partidos respeitem: transparência das estruturas de decisão e democracia organizacional interna. Algumas organizações existem apenas por um curto período de tempo e o empenhamento dos seus apoiantes é frequentemente de curta duração. A este respeito, as organizações da sociedade civil não podem de modo algum compensar a desmobilização dos partidos.

Perguntas para o leitor

- Que papel desempenham as organizações sociais que conhece na representação dos interesses de determinados grupos? Até que ponto estão bem organizadas? Quais são as organizações mais importantes?
- Existem relações particularmente estreitas entre os partidos e certas organizações sociais?
- Que associações estão particularmente ligadas aos partidos políticos? Que influência exercem sobre os partidos?
- Que papel desempenham as organizações da sociedade civil no debate político e, em especial, no controlo do governo e na defesa da democracia? Que esforços efetuam os partidos para se dirigirem a grupos sociais específicos?

Capítulo 8

Escutar e comunicar

A capacidade de escuta é uma das competências mais importantes exigidas a um político. Isto requer paciência e algumas competências adicionais que podem ser aprendidas e praticadas. A «agregação e articulação dos interesses sociais» como uma das funções essenciais dos partidos políticos não significa outra coisa senão que os partidos e os políticos devem ter a capacidade de recolher informações sobre os sentimentos dos cidadãos e de as transformar em propostas políticas. A capacidade de ouvir é uma condição importante para o efeito.

Ouvir pode ser aborrecido. Qualquer pessoa que já tenha participado em debates públicos, reuniões de partidos ou reuniões de comissões confirma-o. Um político, quer seja membro de uma câmara municipal ou de um parlamento nacional, deve manter um contacto regular com os cidadãos, que são (ou deveriam ser) os seus eleitores. Para o fazer, deve aproveitar muitas oportunidades para se encontrar e falar com os cidadãos. Ele próprio deve criar oportunidades para que os cidadãos venham ter com ele. Podem ser eventos locais, festivais, conferências, debates, aberturas de empresas ou inaugurações de novos projetos, onde se pode mostrar, falar, mas também falar ele próprio. Estas rondas de diálogo não são muitas vezes espetaculares, mas têm lugar num círculo pequeno e num ambiente modesto. As reuniões regulares com os poucos membros do partido numa localidade têm muitas vezes lugar em pequenas salas de reuniões ou em salas laterais de bares e podem arrastar-se interminavelmente quando é necessário votar as posições do partido ou apresentar candidatos a eleições ou a cargos públicos. Embora os encontros dos deputados com os cidadãos ou as reuniões da câmara municipal constituam uma oportunidade de diálogo direto com os cidadãos, os deputados ouvem muitas vezes mais queixas do que apoios ao seu trabalho nessas

ocasiões. Para além do facto de muitas dessas reuniões terem lugar à noite ou aos fins de semana, porque a maioria dos cidadãos não tem tempo para a política durante o dia. E, apesar disso, essas reuniões são uma parte indispensável do trabalho político – especialmente em tempos de meios de comunicação modernos. Aqueles que não têm paciência e pele grossa para tais encontros não farão carreira como políticos.

A palavra moderna para ouvir e falar é «comunicação». É um conceito-chave do nosso tempo e é também de importância central para os partidos políticos. Por vezes, a comunicação é mal interpretada no sentido de «comunicação». Todavia, não se trata apenas de comunicar algo, mas, antes de mais, de ouvir. Como há muitas formas diferentes de falar e de ouvir, os partidos precisam de dominar todas as diferentes formas de comunicação para reconhecerem as preocupações dos cidadãos e comunicarem a sua própria mensagem. Por conseguinte, os partidos não podem dedicar atenção e recursos suficientes à comunicação. O seu êxito político depende, em grande medida, da sua capacidade de saber o que os cidadãos pensam e querem, a fim de transmitir as suas próprias mensagens com precisão aos seus destinatários. Porém, ao fazê-lo, não devem «falar pela boca» dos cidadãos ou basear a sua mensagem apenas em sondagens de opinião. É importante que os partidos comuniquem o seu ponto de vista de forma a encontrarem aceitação e apoio para o mesmo. A sua legitimação está, portanto, em grande medida, ligada a um desempenho comunicativo.

Precisamente porque os laços ideológicos da maioria dos cidadãos se tornaram mais fracos, as diferenças ideológicas têm, portanto, muito menos peso, a volatilidade dos eleitores aumentou e os programas dos partidos em muitas questões não diferem significativamente, a aceitação e o sucesso das propostas individuais dos partidos dependem em grande medida da forma como são comunicadas. A personalidade dos líderes partidários desempenha certamente um papel importante. O seu carisma, retórica, atitude e experiência podem ser decisivos para o sucesso eleitoral. Mas mesmo os líderes mais populares precisam de um apoio maciço das modernas formas de comunicação – mesmo que estas formas sejam apresentadas de maneira muito subtil e que o público em geral não se aperceba da habilidade com que alguns líderes se «comercializam». Barack Obama foi um mestre da comunicação neste domínio. Em todo

o caso, foi praticamente o primeiro a fazer – e a ganhar – uma campanha eleitoral em grande parte através das redes sociais. A sua campanha eleitoral de 2008 foi a primeira a utilizar o *microtargeting*, que Donald Trump aperfeiçoou na sua campanha de 2016. *Microtargeting* significa, em primeiro lugar, identificar os vários grupos de eleitores através da recolha e análise sistemática de dados sociológicos e, em seguida, dividi-los em grupos com base em critérios políticos, demográficos, sociais, religiosos, étnicos, linguísticos e outros. Em seguida, é desenvolvida uma estratégia de comunicação específica para cada pequeno grupo, com o objetivo de adaptar apenas os aspetos relevantes de uma mensagem de campanha eleitoral aos interesses de cada pequeno grupo. Ao centrar-se nos interesses destes grupos, a sua atenção é atraída, pelo que é mais provável que votem no candidato em causa. Para o efeito, cada grupo recebe mensagens políticas que correspondem às suas preferências políticas e a outras preferências. As mensagens podem ser enviadas através de vários meios de comunicação social, mas de preferência através das redes sociais, uma vez que permitem atingir grupos individuais de forma muito mais precisa do que através da televisão ou da rádio. A comunicação específica para um grupo-alvo aumenta a probabilidade de o objetivo de comunicação ser alcançado e também poupa recursos, porque a comunicação com os apoiantes e os potenciais eleitores de um partido pode ser muito mais frequente e intensiva do que seria possível ao comunicar com todo o grupo de eleitores.

A comunicação política numa democracia mediática

A comunicação dos projetos políticos e a angariação da aprovação do público são, desde o início, uma das principais exigências dos líderes políticos e dos partidos em democracia. Na Antiguidade, a retórica, a arte do discurso, surgiu como uma ciência de pleno direito. O seu principal objetivo era apresentar argumentos convincentes e lógicos no debate político público. Pelo menos desde que Marcus Tullius Cicero (106-43 a.C.) deveu a sua carreira política na República Romana à sua arte da oratória e escreveu importantes instruções sobre retórica política, tem sido essencial para uma carreira política dominar a arte de falar em público.

A comunicação política inclui o seguinte:

«1. todas as formas de comunicação utilizadas pelos políticos e outros atores políticos para atingir objetivos específicos. 2. a comunicação dirigida a estes atores por não políticos, tais como eleitores e colunistas de jornais. 3. a comunicação sobre estes atores e as suas atividades, tal como consta de notícias, relatórios, editoriais e outras formas de discussão sobre política nos meios de comunicação social» (McNair *apud* Donges & Jarren 2017, 7).

Um pouco condensada e expressa no jargão das ciências sociais, a comunicação política também pode ser descrita como um «mecanismo central na geração, formulação e articulação de interesses políticos, a sua agregação em programas decisivos e a implementação e legitimação de decisões políticas» (Donges & Jarren 2017, 8). Ambas as definições mostram que a comunicação política tem dois lados: por um lado, trata-se de influenciar a política, ou seja, os debates e decisões políticas, e, por outro lado, trata-se de comunicar as decisões tomadas pela política ao público.

A comunicação política não pode, deste modo, ser separada da política, especialmente numa democracia em que não existe um ditador que tome decisões solitárias sem *feedback* da sociedade. Numa democracia, a comunicação política, por um lado, fornece *inputs* à política – propostas, exigências, comentários, etc. – e, por outro lado, ajuda a explicar os *outputs* – incluindo as decisões político-legislativas (sob a forma de leis, regulamentos, diretivas, etc.), mas também as declarações dos partidos e dos governos sobre temas específicos. Como ambos afetam as funções centrais dos partidos, é óbvio que os políticos e os partidos devem prestar especial atenção à comunicação política.

Os meios de comunicação social são os instrumentos mais importantes da comunicação política e são também de importância central para os partidos. Até há algumas décadas, em muitos países, os partidos (bem como outras organizações sociais, como as igrejas e os sindicatos) publicavam os seus próprios jornais partidários, por vezes mesmo diários. Embora em alguns países ainda existam jornais diários e semanais com ligações partidárias, estes já não têm a importância que tiveram no passado. Especialmente no período após a Segunda Guerra Mundial, a televisão tornou-se cada vez mais importante, a par da rádio, com a qual os jornais

partidários já não podiam competir. Em muitos países, foram criados organismos públicos de radiodifusão, que, de um modo geral, deveriam ser formalmente independentes da influência do governo e, sobretudo, neutros em termos de política partidária. Mas, muitas vezes, os governos e, por conseguinte, os partidos no governo exercem uma influência considerável sobre os organismos públicos de radiodifusão e as empresas privadas de comunicação social. O exemplo do México já foi referido anteriormente, onde as instituições governamentais garantem a boa vontade de muitos meios de comunicação social através da compra de espaço publicitário. No entanto, a influência dos partidos políticos no panorama dos meios de comunicação social é hoje em dia geralmente limitada, uma vez que existem atualmente muitas empresas privadas a operar no sector da rádio e da televisão, bem como na imprensa escrita, que operam de forma largamente independente dos grupos, prosseguem principalmente objetivos de mercado do sector privado e estão menos orientadas para obrigações políticas ou sociais. É por isso que se fala frequentemente de «comercialização» ou de «economização»²⁶ dos meios de comunicação social. No entanto, isto não pode esconder o facto de os meios de comunicação social privados também prosseguirem a sua própria agenda política. Isto é bastante óbvio, por exemplo, no caso do canal de televisão americano Fox, que foi um dos mais importantes apoiantes e instrumentos de propaganda do presidente Trump até pouco depois das eleições de 2020. Alguns empresários dos meios de comunicação social tornaram-se eles próprios políticos, como o italiano Silvio Berlusconi, já referido, que colocou o seu império mediático ao serviço das suas próprias ambições políticas e do partido Forza Italia, que fundou. Por outro lado, muitos políticos estão a tornar-se «empresários dos *media*», como se pode ver no Brasil, por exemplo, mas também nas Filipinas, onde os políticos fundaram estações de rádio e televisão locais para se promoverem.

A rápida difusão da *Internet* e dos meios de comunicação em linha abalou não só os sistemas mediáticos, como também a comunicação política. Quando a *Internet* foi aberta a utilizadores privados, em 1992, os partidos políticos tiveram acesso, pela primeira vez, a um meio de

²⁶ Literalmente «Ökonomisierung».

comunicação com o qual podiam chegar diretamente a milhões de pessoas e, sobretudo, que podiam controlar eles próprios. O surgimento das redes sociais a partir de 2003, com a chamada *Web 2.0*, aumentou significativamente a intensidade e o controlo da comunicação autoproduzida. Com o YouTube, o Facebook, o Twitter, o Instagram e outras plataformas, bem como os seus próprios *podcasts*, os partidos podem chegar a um público de uma forma que já não é possível através dos meios de comunicação tradicionais, como a rádio, a televisão ou os jornais. Podem mesmo multiplicar a sua comunicação ao ponto de já não ser apenas a sede do partido a publicar relatórios do partido; em muitos locais, as secções regionais e locais do partido mantêm agora canais de comunicação independentes e utilizam-nos para comunicar internamente com os membros da sua área e com os não-membros. A diversidade da comunicação partidária é ainda reforçada pelo facto de muitos membros e, sobretudo, muitos representantes eleitos, desde o nível local até aos parlamentos e governos nacionais, comunicarem através dos seus próprios canais nas redes sociais. No entanto, os partidos perderam agora algum controlo sobre a sua comunicação, uma vez que muitas vozes se levantam nas redes sociais para comentar e criticar o seu trabalho, ao qual raramente conseguem responder de forma diferenciada. As partes beneficiam das novas opções de comunicação, mas também devem estar cientes das muitas armadilhas. Assim, é essencial um tratamento profissional de todos os meios de comunicação social. Isto inclui também uma estratégia de comunicação profissional.

Estratégias de comunicação dos partidos

Para a sua comunicação política, os partidos precisam não só de uma equipa profissional para cuidar das relações com os meios de comunicação, como também de uma estratégia de comunicação que deve incluir os seguintes elementos (junho de 2015):

Construir uma imagem positiva para ganhar aceitação entre os eleitores. O objetivo é transmitir uma impressão global que influencie as atitudes emocionais e racionais em relação a um partido e também a decisão de voto a seu favor. Se possível, todas as percepções e associações com o partido devem funcionar a seu favor.

Afirmar com êxito as suas próprias questões no debate público. É frequentemente atribuída a cada partido uma maior competência em determinadas questões, por exemplo, a percepção de competência em matéria de política económica, segurança interna, política social ou política ambiental está distribuída de forma diferente entre os diferentes partidos. A atribuição de competência e de capacidade de resolução de problemas pelos eleitores é de grande importância para os partidos. São muito poucos os partidos que conseguem uma excelente atribuição de competência em todos os domínios políticos. Por isso, é importante que um partido dê ênfase às áreas políticas em que é considerado particularmente competente na sua comunicação política e aborde repetidamente as questões relevantes. Os partidos conservadores pronunciar-se-ão sempre que esteja em causa a segurança interna ou externa; os partidos liberais abordarão frequentemente questões económicas e empresariais; os partidos sociais-democratas e socialistas apelarão constantemente à justiça social e ao progresso social e os partidos verdes darão ênfase às questões ambientais. Os partidos nem sempre são capazes de determinar a dinâmica de questões individuais, mas se essas questões estiverem subitamente em alta, a atenção aumentará a favor dos partidos que são particularmente ativos na abordagem e comunicação das questões atuais. Isto ficou mais uma vez claramente evidente quando a proteção do clima dominou as manchetes em 2019 e ajudou os partidos verdes a ganhar impulso. No entanto, como o coronavírus e a política de saúde dominaram a agenda pública em 2020 e os partidos verdes não tinham anteriormente comunicado qualquer competência nestas áreas políticas, o interesse por eles diminuiu novamente e os partidos que defendem a segurança e os cuidados dos cidadãos receberam um novo impulso.

Adiar questões que não prometem quaisquer vantagens na disputa política. Os partidos individuais não querem falar sobre determinados temas porque não são considerados competentes na matéria ou porque se sentem desconfortáveis com eles e não querem tomar uma posição sobre eles, por exemplo, para evitar controvérsias internas do partido. Esta situação pode afetar todas as áreas políticas, desde o debate sobre o aumento do imposto sobre o rendimento ou das despesas com a defesa até questões sociopolíticas como o aborto ou o casamento entre pessoas do

mesmo sexo. Ser a favor ou contra em algumas questões pode não beneficiar um partido em termos eleitorais. No entanto, é difícil retirar as questões da agenda política quando são discutidas em público e nos meios de comunicação social. Na Alemanha, por exemplo, os dois partidos da coligação governamental excluíram em grande medida o tema da migração durante a campanha eleitoral de 2017, a fim de evitar suscitar atitudes anti-imigração na eventualidade de uma suposta controvérsia e de refrear as críticas à abertura aos migrantes defendida por ambos os partidos. No entanto, como o público se interessava por este tema, ele não podia ser ocultado. Assim, um partido anti-imigração beneficiou desta estratégia de supressão.

Posicionamento adequado dos candidatos. A comunicação política sempre foi um importante instrumento de campanha eleitoral para destacar os partidos e os seus candidatos. Com a crescente personalização da política, a comunicação pessoal está a tornar-se cada vez mais importante. O seu objetivo central é posicionar favoravelmente os seus próprios líderes políticos na disputa partidária pelo favor do eleitorado, a fim de criar as melhores condições possíveis para alcançar os objetivos do partido. A tendência para a personalização deve-se também à crescente visualização da informação política. Devido apenas a limitações técnicas, antigamente não era possível incluir muitas fotografias em textos e materiais publicitários. A televisão e os meios de comunicação social levaram a que a política seja percecionada muito mais fortemente sob a forma de pessoas e imagens. Atualmente, quase todos os políticos enviam regularmente não só mensagens de texto, mas também fotografias de si próprios e de encontros com outros. A seleção e a colocação dessas fotografias tornaram-se, portanto, um elemento importante na transmissão de mensagens políticas. Esta visualização e personalização deve, desta forma, ser efetuada de forma cuidadosa e criativa pelos partidos.

Domínio na interpretação dos problemas políticos. Aqueles que determinam a direção de um debate político receberão mais atenção do que aqueles que apenas reagem a determinadas questões. Por isso, é importante que os partidos reconheçam o surgimento de novas questões o mais cedo possível e se posicionem. Isto dá-lhes um avanço no debate

político, que é difícil de alcançar pelos outros partidos. Por conseguinte, tal como salientado no início deste capítulo, os partidos devem dominar a arte de ouvir e reconhecer antecipadamente os temas que podem tornar-se relevantes. Desta forma, podem desenvolver os seus conhecimentos numa fase inicial e obter uma vantagem correspondente na disputa política.

Evitar a imagem negativa dos concorrentes políticos. Tal como na publicidade a produtos, na política é uma faca de dois gumes denegrir a concorrência. É sempre melhor realçar as vantagens do seu próprio produto e não mencionar de todo as outras ofertas. No entanto, na política, isto é muitas vezes inevitável, porque o conflito sobre as diferentes ofertas é travado abertamente – no parlamento, por exemplo. É inevitável abordar diretamente as ofertas concorrentes dos adversários políticos e realçar os seus aspetos negativos. Isto também se pode estender às pessoas que têm essas opiniões «negativas». No entanto, há limites éticos e práticos para esta representação negativa. Em alguns países – como os EUA, como também na América Latina, em Espanha ou em alguns países asiáticos –, a representação negativa é generalizada e os ataques verbais aos adversários políticos são muito duros, por vezes até pessoalmente degradantes. Noutros países, existem reservas políticas e, por vezes, também jurídicas contra esta prática. De um modo geral, esta forma de comunicação política é mais suscetível de reforçar as posições e as emoções dos próprios apoiantes do que de conquistar novos apoiantes. O efeito de retratar negativamente o adversário político é, portanto, bastante limitado e, no pior dos casos, pode até mobilizar os eleitores do adversário político. Em todo o caso, é mais importante ilustrar e afirmar as suas próprias questões e competências.

Forma de comunicação adequada ao momento e à ocasião. Nem todos os temas podem ser apresentados da mesma forma. Por consequência, as partes devem ter em conta o «estado de espírito do público» quando comunicam e transmitir o conteúdo adequado, utilizar uma linguagem apropriada, empregar métodos adequados e classificar claramente a comunicação nos níveis estratégico, tático e operacional.

Para concretizar estes diferentes aspetos de uma estratégia de comunicação, os partidos políticos necessitam atualmente de uma equipa profissional de comunicação social que se encarregue da colocação de temas e da manutenção da sua imagem e que implemente a comunicação interna e externa de forma operacional. Se os recursos financeiros adequados estiverem disponíveis, é também aconselhável (pelo menos em certas ocasiões) trabalhar em conjunto com agências de publicidade, de comunicação e de eventos, investigadores de opinião e equipas de *Internet*, não só na preparação e realização de campanhas eleitorais, mas também a longo prazo. A preparação de uma grande conferência partidária, na qual devem ser adotadas posições programáticas importantes, ou as campanhas para várias ocasiões podem atingir os seus grupos-alvo de forma mais eficaz com o apoio profissional dos meios de comunicação social.

Em tudo isto, o departamento de imprensa de um partido deve prestar igual atenção aos vários tipos de meios de comunicação social (jornais, revistas, televisão, rádio, *Internet*), continuando a televisão a funcionar, em geral, como o principal meio de comunicação social, embora a *Internet* e as redes sociais se tenham tornado mais importantes. Os principais meios de comunicação social impressos (jornais diários e semanários) também continuam a desempenhar um papel importante – especialmente devido à sua importância para a chamada *agenda setting* intermédia, ou seja, a definição de prioridades temáticas específicas. Os meios de comunicação social observam-se mutuamente e adotam frequentemente temas de outros meios de comunicação social que se tornam o centro do debate público.

Embora a *Internet* e os canais e serviços de informação que oferece tenham ganho um papel dominante no que diz respeito à informação sobre política, especialmente para os mais jovens, a televisão continua a ser considerada o principal meio de comunicação política em muitos países, devido ao seu amplo alcance, elevada utilização, credibilidade relativamente elevada e atratividade da comunicação visual. Por muito importante que seja para os partidos e para os políticos estarem representados em todos os meios de comunicação social, a presença na televisão é uma prioridade elevada numa estratégia de comunicação social. Dado que dificilmente é possível aparecer em todos os canais de televisão da mesma forma, a atenção deve centrar-se principalmente naqueles que atingem

o maior número de telespectadores com os seus programas noticiosos e *talk-shows* políticos.

Os partidos políticos e as redes sociais

A difusão da comunicação e das ofertas de participação em linha criou um novo domínio para a comunicação dos partidos. A utilização de plataformas em linha para a sua comunicação externa e para a campanha eleitoral oferece-lhes muitas oportunidades, como também levanta questões importantes sobre a futura organização dos processos internos de tomada de decisão dos partidos.

A forma de comunicação nas redes sociais muda quase diariamente, tendo em conta a rapidez do desenvolvimento técnico e a rápida transformação das novas ferramentas de comunicação. Para os partidos de maior dimensão, em particular, é essencial que disponham de funcionários exclusivamente dedicados à comunicação nas redes sociais, que acompanhem e reajam aos novos desenvolvimentos técnicos e, por último, mas não menos importante, que atuem como uma força de intervenção quando ataques inesperados ao partido surgem subitamente da *Internet* ou das redes sociais. É igualmente aconselhável criar uma equipa vermelha independente (*Red Team*), composta por peritos, consultores e especialistas externos que não estejam envolvidos no trabalho quotidiano da organização e que elaborem soluções para cenários hipotéticos de problemas, tanto prováveis (*white swan events*) como improváveis (*black swan events*), muito antes de estes ocorrerem.

Em geral, as redes sociais oferecem aos partidos uma vasta gama de oportunidades para comunicarem os seus objetivos, mensagens e programas e para comunicarem diretamente com diferentes grupos de cidadãos:

- Podem construir uma rede de redes sociais com uma vasta gama de contactos com um orçamento reduzido. As pessoas que já estão ligadas ao partido através de vários canais das redes sociais podem divulgar o seu conteúdo. Uma rede relativamente pequena de membros do partido pode ser utilizada para chegar a vários públicos.
- Podem recolher *feedback* de forma rápida e direta e avaliar as reações das pessoas a determinados tópicos e questões. Como as pessoas podem facilmente responder aos conteúdos publicados, é possível o diálogo e um discurso democrático bem moderado para encontrar

soluções e definir posições sobre questões específicas. As redes sociais têm também uma função social: os cidadãos podem partilhar os seus desejos, preocupações e problemas diretamente com os políticos e já não estão limitados pela disponibilidade dos seus representantes políticos em termos de tempo e de lugar. Neste sentido, estas plataformas funcionam como uma janela aberta.

- As redes sociais podem chegar às pessoas interessadas na política numa linguagem e num formato que elas compreendem e com os quais estão familiarizados, conduzindo a uma maior consciência política, especialmente entre os jovens eleitores. São a chave para o futuro. Os partidos políticos podem criar uma base estável para o futuro, chegando a estes jovens e interagindo com eles sobre questões fundamentais através das redes sociais. No entanto, os grupos-alvo mais velhos também estão agora habitualmente e permanentemente ativos na *Internet*.
- As redes sociais permitem que os partidos políticos cheguem mais diretamente às pessoas. Podem criar uma interação mais imediata com os eleitores do que com a ajuda dos meios de comunicação tradicionais, que geralmente publicam conteúdos filtrados e por vezes influenciados. As plataformas interativas permitem que um partido decida o formato exato, o momento e o conteúdo da sua mensagem.

Para utilizar este potencial e atingir os seus objetivos, os partidos precisam de uma estratégia estruturada para as redes sociais. É importante que esta estratégia tenha um conceito sólido e seja apoiada por competências claras dentro do partido político, para que este possa oferecer regularmente conteúdos bem selecionados e eficazes.

Precisamente porque nem todos os políticos e partidos têm pessoal próprio para as relações com os *media*, devem, no entanto, conhecer algumas regras gerais que se aplicam ao lidar com as plataformas mais importantes.

Quadro 14 – A utilização de diferentes plataformas mediáticas para a comunicação política

Plataforma... e o que um político e um partido podem fazer com ela	Forma de utilização
Twitter / Plataforma X Difusão de mensagens curtas: Participar num evento ou debate atual com uma breve informação ou comentário Provocar reações	• Breve intercâmbio com outros utilizadores interessados no evento ou no tema do debate • Criar o seu próprio <i>hashtag</i> • Participar noutras <i>hashtags</i>, contribuindo com opiniões ou informações • Dirigir-se diretamente às pessoas cujas mensagens são partilhadas e, eventualmente, agradecer-lhes as opiniões positivas • Ligar utilizadores com opiniões e interesses semelhantes • Otimizar a sua própria biografia curta • Publicar informações importantes (também através de anexos) • Definir objetivos de comunicação • Publicar <i>tweets</i> em alturas que garantam a máxima atenção
Facebook Apresentar temas que interessam a um grupo específico Provocar reações	• Certifique-se de que as histórias e publicações mais recentes estão sempre no topo da linha cronológica, porque as mensagens mais antigas são «relegadas» pelas novas • Publicar o maior número possível de mensagens com vídeos, uma vez que estes são mais suscetíveis de serem recomendados pelo algoritmo de pesquisa do que as mensagens de texto ou imagem • Preparar bem as mensagens e planear a sua publicação • Preparar mensagens para eventos específicos (por exemplo, abertura de uma convenção partidária ou início de uma campanha eleitoral, comentários sobre eventos importantes, etc.)

Plataforma... e o que um político e um partido podem fazer com ela	Forma de utilização
YouTube Publicar vídeos Eventos em direto	• Os vídeos são um meio importante para a comunicação de conteúdos políticos; os jovens, em particular, obtêm muitas das suas informações sobre eventos políticos através de vídeos • Crie o seu próprio canal de vídeo • Planear vídeos e apresentá-los bem e de forma concisa • Também planear e preparar bem os vídeos «espontâneos». • Criar ligações entre os vídeos no YouTube e as outras plataformas que utiliza
Instagram Visibilidade através de fotografias e vídeos, interação Provocar reações	• Utilizar <i>hashtags</i>, à semelhança do Twitter • Adotar uma abordagem estratégica e formar uma comunidade (semelhante ao Facebook) • Utilize o Foursquare quando partilhar fotografias, para que as suas próprias fotografias possam ser vistas não só pelos seus próprios contactos, mas também pelos utilizadores do Foursquare
WhatsApp Comunicação com indivíduos e grupos sobre temas específicos	• Criar grupos do WhatsApp e considerar estrategicamente que tipo de grupos devem ser criados para que tipo de mensagens • Gerar e partilhar mensagens específicas do grupo • Incentivar os membros do grupo a reencaminhar as mensagens que recebem para os seus próprios grupos
Telegramm Serviço de mensagens instantâneas desenvolvido na Rússia para utilização em <i>smartphones</i>, <i>tablets</i>, <i>smartwatches</i> e PC Comunicação com indivíduos e grupos sobre temas específicos	• Criar grupos (como no WhatsApp) e considerar estrategicamente que tipo de grupos devem ser criados para que tipo de mensagens • Gerar e partilhar mensagens específicas do grupo • Incentivar os membros do grupo a reencaminhar as mensagens que recebem para os seus próprios contactos

Plataforma... e o que um político e um partido podem fazer com ela	Forma de utilização
Snapchat Serviço de mensagens instantâneas para a publicação a curto prazo de fotografias e outros meios de comunicação em <i>smartphones</i> e <i>tablets</i> Gerar interesse com mensagens curtas e vídeos e ligar a outras plataformas que oferecem informações mais pormenorizadas	• Tirar partido da transmissão em direto e envolver o público presente na mensagem e nos vídeos • Contar histórias pessoais • Utilizar <i>emojis</i> • Incentivar os seguidores a fazerem as suas próprias publicações e a reencaminharem as suas publicações
Periscope Aplicação móvel para transmissão direta de vídeo em tempo real Transmissão de vídeo de eventos e funções em tempo real	• Produzir vídeos • Uma vez que os comentários aos vídeos são publicados sem censura e não podem ser controlados, existe o risco de as críticas e os comentários negativos se propagarem ou mesmo dominarem

Fonte: ilustração própria.

Nos capítulos seguintes, sobre as campanhas eleitorais e a comunicação dos líderes políticos, são dadas algumas dicas sobre a utilização das redes sociais.

Perguntas para o leitor

- Que papel desempenham os meios de comunicação social na informação sobre política? Que meios de comunicação social são atualmente particularmente importantes para a informação política e a formação de opinião? Quem exerce mais influência, os meios de comunicação tradicionais (jornais, rádio, televisão) ou os novos meios de comunicação (blogs, *podcasts*, redes sociais, etc.)?

- Os partidos são tratados de forma equitativa pelos meios de comunicação social? Alguns partidos são favorecidos ou desfavorecidos por determinados meios de comunicação social?
- As mensagens dos partidos são percebidas pelo público, as suas formas de comunicação estão atualizadas?
- Os membros desempenham um papel ativo na transmissão das mensagens do partido? São abordados pelos partidos sobre este papel e recebem formação para o assumirem?

Capítulo 9

Partidos e eleições

A democracia começa com as eleições. São o seu ponto de partida, quando um governo é eleito pela primeira vez, e depois o seu clímax, que se repete regularmente. Salvo raras exceções, realizam-se atualmente eleições em quase todos os países do mundo. Este facto é prova da aceitação geral da ideia de que os governos devem legitimar-se e prestar contas aos seus cidadãos. Todavia, a democracia não existe em todos os locais onde se realizam eleições. Em muitas «democracias eleitorais» não existe uma concorrência leal entre candidatos ou partidos, as liberdades políticas e civis essenciais são restringidas ou completamente suprimidas e, nalguns países, existem outros obstáculos que impedem a candidatura de indivíduos ou partidos, tais como o depósito de uma grande soma de dinheiro ou a apresentação obrigatória de assinaturas de um grande número de apoiantes. O facto de um país organizar eleições não é, portanto, prova do seu carácter democrático. Por conseguinte, é importante examinar sempre as circunstâncias de uma eleição e verificar se esta foi efetivamente conduzida de forma livre e justa. Uma disputa aberta e equitativa entre os candidatos ou os partidos, uma informação sem restrições sobre as pessoas e os programas, acessível a todos os cidadãos, e o facto de todos os eleitores votarem sem entraves e de forma secreta são condições prévias essenciais.

Para os partidos, as eleições são a chave do poder. Os seus resultados determinam a medida em que são capazes de moldar um novo período eleitoral. Confirmam o programa e o pessoal de um partido e legitimam a sua direção – ou obrigam-na a demitir-se em caso de derrota. Isto aplica-se igualmente a todas as eleições, desde as eleições locais numa pequena aldeia até à eleição do presidente dos EUA. Uma vez que, em muitos países, o financiamento estatal dos partidos está ligado aos resultados eleitorais

de um partido e que as eleições desempenham um papel na determinação do acesso a cargos políticos e benefícios do Estado, estas não são apenas politicamente importantes para os partidos, mas também em termos das suas finanças e do funcionamento dos seus sistemas de patrocínio. Desse modo, as eleições e as campanhas eleitorais são de importância primordial para os partidos. Têm de ser preparadas cuidadosamente e a longo prazo, de modo a obter o melhor resultado possível.

Porém, não são apenas os esforços dos partidos ou a aceitação dos eleitores que determinam o resultado de uma eleição. O respetivo sistema eleitoral também tem uma influência significativa no desempenho dos partidos, na organização do sistema partidário e, por conseguinte, no padrão funcional e na estabilidade da democracia de um país. Os políticos e os partidos devem, então, estar conscientes da forma como o sistema eleitoral do seu país influencia o seu desempenho.

Na maioria dos países, o sistema eleitoral é o resultado de compromissos entre os grupos sociais e políticos mais importantes. Este facto explica a enorme diversidade, que não se limita ao contraste entre o sistema eleitoral de primeiro voto e o sistema de representação proporcional, que são os dois tipos básicos de sistemas eleitorais. Existem numerosas variações dentro destes dois tipos básicos. Existem também muitos sistemas eleitorais mistos, nos quais se combinam elementos de representação majoritária e proporcional.

Eleições e sistemas eleitorais

As eleições têm várias funções numa democracia: a seleção de políticos, a formação de governos, a representação das atitudes políticas dos cidadãos, a decisão sobre as prioridades substantivas da futura política governamental e, por último, mas não menos importante, a legitimação da liderança política e do sistema político. As eleições não são apenas um acontecimento momentâneo, mas são decisivas para a forma como uma comunidade e os seus partidos se irão desenvolver durante um período de tempo mais longo.

Os sistemas eleitorais são procedimentos que traduzem os votos dos eleitores em mandatos (Nohlen 1986). Embora a distinção entre sistemas eleitorais possa parecer superficialmente técnica ou processual, os sistemas eleitorais têm implicações políticas significativas, por exemplo, para

as perspectivas de os partidos ganharem (ou pelo menos partilharem) o poder após as eleições, para a forma como os governos são formados, para a representação de diferentes grupos sociais e para a diversidade de interesses, ideologias, preocupações e partidos num parlamento. Isto é importante porque o poder legislativo é a instituição nacional credível essencial que fornece uma plataforma abrangente para a legislação, a legitimidade e a gestão de conflitos através de meios pacíficos. O efeito de um sistema eleitoral tornou-se muito claro nas eleições presidenciais de 2016 nos EUA, quando Hillary Clinton recebeu quase mais três milhões de votos (48,18%) do que Donald Trump (46,09%). Contudo, Donald Trump tornou-se presidente dos EUA porque o sistema eleitoral americano estipula que a eleição presidencial se realiza indiretamente através de um colégio eleitoral determinado pelos Estados. Isto significa que em 2016, pela quinta vez na história do país, um presidente foi eleito pelo Colégio Eleitoral apesar de uma minoria dos votos totais, porque conseguiu assegurar a maioria dos votos eleitorais.

Os regulamentos técnicos de um sistema eleitoral incluem geralmente vários elementos de um processo eleitoral, não só a contagem dos votos e a distribuição dos mandatos, como também outros aspetos, tais como:

- a forma como a zona eleitoral é subdividida em círculos eleitorais, tais como círculos uninominais, pequenos, médios e grandes círculos eleitorais, em cada um dos quais apenas um, alguns ou todos os mandatos de um parlamento estão em jogo; a definição (e a reforma) dos círculos eleitorais é particularmente importante para o impacto de um sistema eleitoral;
- o tipo de candidatura, como as candidaturas individuais ou as diferentes listas de candidatos, que podem ser rígidas, livres, ligadas a um círculo eleitoral ou independentes de um círculo eleitoral, etc.;
- o processo de votação, ou seja, se e como o eleitor pode emitir um ou mais votos, expressar preferências, alterar a lista de preferências de um partido, etc.;
- o processo de atribuição de votos, que determina a forma como os mandatos são atribuídos a cada partido, sendo necessário distinguir vários elementos: a norma de decisão (maioria ou rácio), o nível de atribuição (círculo eleitoral, associação de círculos eleitorais), o processo de divisão ou quota e as respetivas variantes, a possível

utilização de votos excedentários ou residuais, bem como eventuais cláusulas de bloqueio.

Além disso, nalguns locais, existem outros regulamentos para ter em conta determinados casos especiais. Trata-se, por exemplo, de regulamentos de quotas para minorias étnicas ou religiosas ou para mulheres, a fim de garantir a sua representação no parlamento.

Os dois princípios básicos mais importantes dos sistemas eleitorais são a representação maioritária e a representação proporcional. Os sistemas de votação por maioria baseiam-se quase sempre em círculos eleitorais uninominais, nos quais apenas um candidato de um partido concorre ao mandato de um círculo eleitoral. Nos sistemas de representação proporcional, vários candidatos concorrem às eleições num círculo eleitoral, normalmente inscritos numa lista partidária; os círculos eleitorais são correspondentemente maiores, abrangendo províncias, estados federais inteiros ou – como na República da África do Sul e na Sérvia, onde existe apenas um círculo eleitoral cada – todo o país.

O sistema de votação por maioria

O sistema eleitoral por maioria baseia-se no princípio da maioria. Regra geral, neste sistema existem círculos eleitorais uninominais, ou seja, é atribuído apenas um mandato por círculo eleitoral e, para ganhar o mandato, o candidato vencedor necessita de uma maioria relativa ou absoluta dos votos expressos. No procedimento mais claro e mais conhecido, é atribuído um mandato por círculo eleitoral ao candidato com o maior número de votos, sendo suficiente uma maioria relativa dos votos expressos. Este processo é conhecido como «first-past-the-post». Este sistema foi praticado na Grã-Bretanha durante séculos e pode também ser encontrado atualmente em muitas antigas colónias britânicas ou países influenciados pela Grã-Bretanha, como a Índia, o Bangladesh, a Nigéria e outros países africanos, o Canadá, os EUA e as Caraíbas. Um desvio a este procedimento consiste em realizar uma segunda volta das eleições se nenhum dos candidatos obtiver a maioria absoluta na primeira volta das eleições. Este procedimento é utilizado na maioria das eleições presidenciais com eleição direta do presidente. Também se aplica às eleições parlamentares em França e em alguns países francófonos. Devido à segunda volta do

escrutínio, este método é um pouco mais complexo do que o método da maioria simples, uma vez que são necessárias duas voltas de votação. No México, nas Filipinas e em alguns outros países, não há segunda volta nas eleições presidenciais, o que significa que o candidato com uma maioria relativa de votos é eleito presidente. A percentagem de votos do candidato vencedor pode, portanto, ser relativamente baixa – no México, foi de «apenas» 38% em 2012 –, mas, se o procedimento for aceite, esse resultado não diminui a legitimidade do candidato eleito.

O princípio da representação no sistema eleitoral do «first-past-the-post» é a maioria alcançada por um candidato ou partido num círculo eleitoral. O sistema eleitoral torna claro qual o candidato ou partido que obtém essa maioria, o que o qualifica para liderar o governo. O governo representa assim a vontade (maioritária) dos eleitores. No entanto, nas eleições legislativas, isto só acontece se um partido ganhar efetivamente a maioria dos círculos eleitorais. Nas eleições presidenciais, o país inteiro é normalmente um único círculo eleitoral. Nos EUA, porém, cada um dos 50 estados federais constitui um círculo eleitoral.

O sistema de votação por maioria tem uma série de consequências, especialmente nas eleições parlamentares, que devem ser reconhecidas:

Consequências políticas de um sistema de votação por maioria:

- Alguns dos votos expressos (ou seja, os eleitores) não estão representados num parlamento proporcionalmente à sua quota-parte do total de votos. Se um partido obtiver uma maioria de votos em muitos ou mesmo na maioria dos círculos eleitorais de um país (mesmo que seja apenas uma estreita maioria relativa), acabará por ter uma proporção de lugares no parlamento muito superior à sua quota-parte do total de votos. Os partidos com menos apoio que não ganharem um círculo eleitoral ficarão de mãos vazias na atribuição de lugares, mesmo que tenham obtido uma percentagem significativa de votos a nível nacional. Isto foi novamente evidente nas eleições gerais de 2019 no Reino Unido, quando os conservadores ganharam 56% dos assentos com 43,6% dos votos. Com uma quota de 32% dos votos, o Partido Trabalhista obteve 31% dos lugares.

- Incentiva a concentração partidária com um ou dois partidos dominantes. A ideia anteriormente generalizada de que os sistemas de votação por maioria favoreceriam sempre a formação de sistemas bipartidários já não se aplica atualmente. A fragmentação dos sistemas partidários também não pode ser travada pelos sistemas de votação por maioria. Em certos círculos eleitorais ou regiões de um país, é frequente que diferentes partidos obtenham sucesso eleitoral e conquistem assentos parlamentares. Isto também tem sido claramente evidente na composição da Câmara dos Comuns britânica desde a viragem do milénio, quando o sistema bipartidário se tornou mais fragmentado. Em 2019, o efeito contrário voltou a ocorrer, quando quase 90% dos assentos foram para os dois partidos acima mencionados e outros oito partidos partilharam os assentos restantes.
- Promove governos estáveis, porque um de, no máximo, dois partidos dominantes lideram normalmente o governo e é quase impossível formar outras maiorias contra eles (isto também ficou demonstrado na Câmara dos Comuns britânica durante os meses turbulentos que rodearam a votação do Brexit em 2009; apesar da desunião dos deputados do Partido Conservador, foi impossível formar um governo alternativo).
- Contribui para a moderação política, uma vez que os maiores partidos políticos lutam pelo eleitorado moderado e centrista e devem também assumir a responsabilidade política se ganharem as eleições. Os partidos devem, portanto, alinhar o seu programa com o eleitorado moderado e com o que é politicamente viável. Mais uma vez, há que referir o caso da Grã-Bretanha: a radicalização do Partido Trabalhista sob a liderança de Jeremy Corbyn não deu frutos; o seu sucessor está a adotar uma posição muito mais moderada.
- Promove a mudança na liderança do governo, uma vez que pequenas alterações na força dos partidos em termos de votos podem desencadear grandes mudanças em termos de mandatos.

- Reforça os partidos regionais, porque têm mais probabilidades de ganhar lugares em certas regiões. Apesar disso, este facto pode também contribuir para uma fragmentação do parlamento.
-

O sistema de representação proporcional

Num sistema de representação proporcional, os lugares são atribuídos de acordo com a percentagem de votos de um partido. O princípio da representação é a representação proporcional da vontade dos eleitores, ou seja, os partidos são representados no parlamento proporcionalmente à sua quota de votos. Num sistema de representação proporcional estrita, todos os votos estão representados no parlamento. Este sistema baseia-se geralmente em listas de candidatos elaboradas para cada círculo eleitoral. Após as eleições, os lugares são atribuídos proporcionalmente à percentagem de votos das listas individuais. No entanto, a proporcionalidade perfeita não existe em lado nenhum, até porque há sempre um certo número de «votos residuais» que não são tidos em conta de uma forma ou de outra. Por conseguinte, são utilizados vários métodos matemáticos para tentar dividir os votos proporcionalmente. Estes são os mais comuns:

- *O método do divisor ou do número máximo segundo Hondt* tende a favorecer os partidos maiores e é utilizado em muitos países, por exemplo, Albânia, Angola, Argentina, Arménia, Áustria, Bélgica, Bolívia, Brasil, Colômbia, Croácia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Guatemala, Japão, Países Baixos, Polónia, Portugal, Suíça, etc.
- *O sistema de quotas Hare/Niemeyer* não favorece os partidos grandes ou pequenos e é utilizado em países como Hong Kong, Namíbia, Taiwan, Tunísia e Ucrânia.
- *O método do divisor segundo Sainte-Laguë/Schepers* também não favorece os partidos grandes ou pequenos e é utilizado na Alemanha, na Bósnia-Herzegovina, no Iraque, no Kosovo, na Lituânia, na Nova Zelândia, na Noruega e na Suécia.

A proporcionalidade é corrigida pela chamada «cláusula de bloqueio», que se aplica em vários países e exige que os partidos obtenham uma percentagem mínima de votos para serem elegíveis para a distribuição de mandatos (geralmente fixada entre 3 a 5%). O objetivo é evitar a

fragmentação extrema de um parlamento. Nalguns países (como o Brasil), esta cláusula de bloqueio é rigorosamente rejeitada porque viola o princípio da igualdade de representação de todos os eleitores no parlamento. Noutros países, a cláusula de limiar é tão elevada que mesmo os partidos importantes não têm qualquer hipótese de obter um mandato; é o caso da Turquia, por exemplo, onde se aplica uma cláusula de limiar de pelo menos 10% dos votos. Enquanto os limiares moderados podem evitar uma fragmentação do parlamento, os limiares extremamente elevados tendem a enfraquecer a oposição e a garantir que o partido governante se mantenha no poder. Esta situação já não é compatível com o princípio democrático da igualdade de direitos. A República da África do Sul aplica um sistema que é altamente proporcional de acordo com os padrões mundiais. Existe apenas um círculo eleitoral nacional único para a eleição dos 400 deputados, sem qualquer limiar eleitoral, o que significa que os partidos que obtêm apenas 0,2% dos votos nacionais já podem ganhar um lugar no parlamento.

Um tipo diferente de limiar, sob a forma de um «bónus» sobre o resultado eleitoral do partido mais forte, é aplicável ou aplicado na Grécia, em Itália e no pequeno Estado de São Marinho. Na Grécia, o partido mais forte recebe um bónus de 50 lugares, enquanto em Itália foi garantido ao partido mais forte 55% dos lugares parlamentares na sequência de uma reforma da lei eleitoral entre 2005 e 2013. Trata-se, evidentemente, de um claro desvio do princípio da proporcionalidade. Desta forma, o Tribunal Constitucional italiano declarou esta regra inconstitucional, tornando necessária uma nova reforma. A desproporcionalidade foi então um pouco atenuada e foi introduzido um limiar de três por cento, que um partido deve atingir para que a sua lista receba um mandato. Não obstante, o debate sobre a reforma da lei eleitoral não terminou, mas continua depois de uma nova proposta de reforma ter sido rejeitada pelos italianos num referendo em 2018.

Em geral, existem muitos regulamentos diferentes do sistema de representação proporcional. As diferenças mais importantes são:

- Listas «fechadas», que são apresentadas pelos partidos e não podem ser alteradas pelos eleitores (África do Sul, Espanha, Israel, Rússia).
- Listas «abertas», em que os eleitores podem assinalar a sua preferência por candidatos individuais e, assim, ter uma palavra a dizer sobre

qual dos candidatos acaba por receber um mandato na lista (Brasil, Dinamarca, Finlândia, Indonésia e Polónia).

- Listas «flexíveis», em que os eleitores também podem exprimir a sua preferência por candidatos individuais, mas é necessário um número mínimo de votos a favor de um candidato para que a sua posição na lista se altere (Eslováquia).

O sistema de representação proporcional tem também várias consequências que devem ser reconhecidas:

Consequências políticas de um sistema de representação proporcional

- Permite a representação de uma variedade de opiniões e interesses no parlamento, proporcionalmente à sua força no eleitorado.
 - Evita maiorias políticas «artificiais» que não correspondem a uma maioria efetiva no eleitorado.
 - Promove maiorias «acordadas» através da negociação e do compromisso entre diferentes partidos que representam diferentes interesses políticos.
 - Evita convulsões políticas extremas (a curto prazo), porque, embora seja mais provável que novos partidos ganhem lugares, é mais provável que se evite o domínio de um partido.
 - Os processos de mudança social e as novas correntes políticas encontram mais rapidamente representação no parlamento.
 - Evita a formação de um cartel de partidos estabelecidos ou dos chamados sistemas de partidos dominantes, em que os «partidos de cartel» dificultam ou impedem a mudança democrática.
-

Sistemas eleitorais mistos

Para além destes sistemas de maioria simples e de representação proporcional, existem também os chamados sistemas eleitorais mistos. Regra geral, uma parte dos deputados é eleita em círculos uninominais (muitas vezes metade, com base no sistema de «first-past-the-post») e a outra metade através de uma lista partidária. O princípio de representação em que se baseia este sistema significa que existe um deputado por cada um dos círculos eleitorais relativamente pequenos, para que os eleitores

saibam quem os representa. Simultaneamente, este sistema eleitoral assegura também um elevado grau de proporcionalidade geral, na medida em que a segunda metade dos lugares é atribuída proporcionalmente à quota de votos de cada partido. Esta quota é determinada com base no segundo voto que os eleitores podem dar a um partido no boletim de voto depois de terem votado no candidato do círculo eleitoral com o seu primeiro voto. O papel eventualmente dominante de um partido na obtenção de muitos mandatos diretos nos círculos eleitorais é compensado pela aplicação da proporcionalidade à segunda metade dos mandatos.

A Alemanha é provavelmente o exemplo mais conhecido de um sistema misto, que também existe de forma semelhante na Nova Zelândia e na Bolívia; no entanto, o sistema eleitoral alemão também procura a proporcionalidade na representação dos partidos no parlamento de acordo com a sua quota de votos nas listas, o que levou a uma complexidade crescente na distribuição dos mandatos. Contudo, a combinação de dois aspetos importantes dos sistemas de representação maioritária e proporcional – a eleição de um representante por cada círculo eleitoral e a proporcionalidade dos partidos no parlamento – que os sistemas eleitorais mistos procuram alcançar é dificultada pela crescente fragmentação dos sistemas partidários. A aplicação rigorosa do princípio da igualdade do número de deputados eleitos diretamente e de deputados eleitos por listas partidárias conduz a desproporcionalidades. Os partidos que outrora obtiveram uma quota relativamente elevada do eleitorado só ganham muitos dos candidatos ao círculo eleitoral por uma margem estreita. Todavia, isto não reflete a sua força real em relação aos partidos com uma percentagem de votos ligeiramente inferior. Por conseguinte, são-lhes atribuídos lugares adicionais, os chamados lugares de igualização, a fim de criar uma proporcionalidade entre os partidos no parlamento, que resulta da distribuição dos segundos votos. Este procedimento, apesar disso, conduziu a um aumento acentuado do número de deputados na Alemanha. Este facto não só faz aumentar os custos de manutenção de um parlamento, como também pode prejudicar a sua capacidade de funcionamento. Assim, na Coreia do Sul, no Japão, na Lituânia, no México e na Ucrânia, existem sistemas mistos que aplicam o princípio da proporcionalidade de forma menos rigorosa e mantêm constante o número de deputados, aceitando uma maior proporção de deputados eleitos diretamente.

Os sistemas eleitorais e a qualidade da democracia e do governo

Independentemente da sua conceção específica, todos os sistemas eleitorais mencionados prestam um serviço básico: traduzem os votos em mandatos legislativos. No entanto, espera-se mais dos sistemas eleitorais. Isto diz respeito a questões como a representação exata das preferências dos eleitores, a estabilidade do governo, a representatividade sociodemográfica do parlamento, a responsabilidade pessoal dos deputados perante o eleitorado e, por último, mas não menos importante, a questão da boa governação (Gallagher 2017, 19s.).

Sem discutir aqui estes pontos em pormenor, pode dizer-se o seguinte:

- Os sistemas de votação por maioria não são garantia de governos estáveis. Basta olhar para a Índia para nos apercebermos de que o sistema partidário é altamente fragmentado, apesar do sistema de votação por maioria. Aqui, como noutros países, a diversidade social, étnica e regional, bem como muitos outros fatores, contribuem para esta fragmentação. O efeito do sistema eleitoral é limitado. Porém, em muitos países com sistemas maioritários e círculos eleitorais uninominais, continua a verificar-se uma tendência para um menor número de partidos e uma maior probabilidade de governos unipartidários estáveis. Nos países com representação proporcional, por outro lado, os governos de coligação compostos por vários partidos são mais prováveis e a sua coesão é mais precária. Não há provas de uma diferença na eficiência desses governos.
- Os sistemas de representação proporcional refletem as preferências dos eleitores de forma mais precisa. A diferença em relação aos sistemas de votação por maioria é geralmente clara. Os sistemas mistos também têm dificuldade em alcançar uma proporcionalidade efetiva entre o voto dos eleitores e a distribuição dos mandatos. Na Alemanha, isto só é possível através da criação de numerosos lugares de nivelamento, o que aumenta significativamente o número de assentos parlamentares e significa que muitos mais deputados entram no parlamento através de listas ao invés de círculos eleitorais. A intenção do sistema eleitoral de eleger metade dos deputados através de círculos eleitorais e metade através de listas é assim distorcida. Em contrapartida, no Japão, o número de círculos eleitorais é significativamente

superior ao número de lugares nas listas, o que significa que a proporcionalidade não é claramente alcançada neste país. Os limiares eleitorais excessivamente elevados também contribuem para uma distorção da proporcionalidade.

- Quando os eleitores têm uma influência direta na eleição de uma pessoa como membro do parlamento, é mais provável que procurem obter *feedback* dos eleitores do que os candidatos que são eleitos através de listas partidárias. No entanto, como os candidatos são nomeados pelos partidos, não é apenas o seu empenhamento pessoal que desempenha um papel na eleição, mas também a preferência partidária do eleitor. Este facto restringe as opções de sanção dos eleitores, a menos que queiram votar noutro partido. Em todo o caso, porém, os sistemas de listas fechadas oferecem aos eleitores a menor possibilidade de exigir a responsabilização pessoal de cada deputado.
- É uma ilusão acreditar que um parlamento pode refletir adequadamente as condições sociais de um país. Regra geral, os parlamentos são constituídos por membros de determinados grupos de elite. Por último, mas não menos importante, a maioria dos deputados a nível mundial pertence à elite de pessoas com um nível de educação relativamente elevado. Os sistemas eleitorais não fazem qualquer diferença neste domínio. Todavia, como já foi referido, um sistema de representação proporcional com listas fechadas revela-se mais eficaz quando se trata de permitir a eleição de mulheres para o parlamento.
- No que diz respeito à «boa governação», foi também afirmada uma relação significativa entre os sistemas eleitorais e a qualidade da governação em geral (Lijphart 1999, 258-300). De acordo com isto, as «democracias consensuais» formadas como resultado de sistemas de representação proporcional superam as «democracias maioritárias»; o seu registo de governação é «mais amável e gentil», como evidenciado por maiores despesas sociais, mais ajuda aos países em desenvolvimento, medidas punitivas menos severas e melhor proteção ambiental, entre outras coisas. Não obstante, não existem dados empíricos que sustentem esta afirmação da superioridade de um sistema eleitoral em termos de «boa governação».

As breves observações sobre os sistemas eleitorais mostram que nenhum sistema eleitoral garante uma «melhor» democracia ou um governo mais estável e eficaz. No entanto, têm consequências consideráveis para a estrutura do sistema partidário, possíveis distorções de representação, favorecendo ou desfavorecendo certos grupos de eleitores ou regiões inteiras. Apenas aqueles que estão conscientes destas consequências de um sistema eleitoral podem tentar alterá-lo – mas devem estar conscientes das consequências quando alteram um sistema existente.

Mesmo que os sistemas eleitorais de muitos países sejam semelhantes, em todo o lado se descobrem características especiais que estão relacionadas com a situação individual, a tradição e a cultura políticas, o papel dos partidos, a importância de certas regiões, a composição da população, como também os objetivos políticos associados a um determinado sistema eleitoral. Desse modo, os sistemas eleitorais não podem ser simplesmente copiados e transferidos para outros países. Têm de ser adaptados às características nacionais e só devem ser alterados quando, após um amplo debate, se tiver chegado a um consenso alargado entre as várias forças políticas sobre a necessidade de uma reforma.

A decisão a favor de um sistema eleitoral não se limita a refletir a vontade dos eleitores no parlamento, mas visa também, muitas vezes, objetivos mais abrangentes. Na Alemanha, por exemplo, a nova República Federal queria garantir que o país tivesse um governo estável a partir de 1949, porque o grande número de partidos no parlamento era visto como a razão da instabilidade política dos anos 20 e uma causa do colapso da democracia, que levou os nacional-socialistas ao poder em 1933. Por esta razão, foi introduzida na lei eleitoral alemã a chamada cláusula de bloqueio, que (em termos simples) estabelece que um partido deve obter pelo menos 5% dos votos ou três mandatos diretos para estar representado no parlamento. A expectativa associada de que um menor número de partidos no parlamento facilitaria a formação de governos de coligação estáveis foi efetivamente cumprida durante muitos anos. Contudo, desde há alguns anos, mais partidos têm vindo a ultrapassar este limiar de cinco por cento – e recentemente tornou-se mais difícil formar coligações de apenas alguns partidos.

No Chile, o sistema eleitoral introduzido pelo ditador Pinochet, que era o único sistema maioritário do mundo que permitia dois candidatos por círculo eleitoral, foi alterado em 2015. Isso garantiu que mesmo um candidato

que recebesse apenas um terço dos votos pudesse ganhar o segundo mandato. Este sistema garantiu aos partidos de direita, próximos do regime de Pinochet, uma representação desproporcionada no parlamento, mesmo após o fim da ditadura. A reforma de 2015 introduziu um sistema de representação proporcional com círculos eleitorais de dimensão variável, de modo que seja eleito um número diferente de deputados por círculo eleitoral, à semelhança de Espanha. Embora uma quota de 40% de mulheres nas listas de candidatos garanta uma elevada proporção de mulheres no parlamento, o novo sistema também conduziu a uma maior fragmentação do parlamento. Uma vez que o presidente da República – que é também o chefe do Governo – continua a ser eleito por sufrágio direto, parece agora ainda mais difícil obter um consenso entre os poderes executivo e legislativo na sequência da alteração do sistema eleitoral. Neste caso, a reforma do sistema eleitoral corrigiu o défice de representação, mas tornou a governação mais difícil. Talvez neste ponto as consequências de cada sistema eleitoral devessem ter sido estudadas mais pormenorizadamente antes da reforma.

Em todo o caso, é problemático, em termos de princípios democráticos, que um partido utilize a posição forte que alcançou para alterar o sistema eleitoral de forma a obter vantagens unilaterais no futuro, como aconteceu na Hungria em 2011. Trata-se de uma grave violação da igualdade de oportunidades como princípio fundamental das eleições democráticas.

O Brasil seguiu um caminho completamente diferente após o fim da ditadura militar em 1989 e resistiu durante muito tempo até mesmo a uma pequena cláusula de bloqueio. Vários regulamentos, incluindo a possibilidade de formar coligações eleitorais entre pequenos partidos, contribuíram para o facto de muitos partidos, incluindo os que têm apenas uma pequena percentagem de votos, estarem representados no parlamento. Vinte ou mais partidos na Câmara dos Deputados não é incomum no Brasil. No entanto, o sistema eleitoral sempre foi considerado particularmente democrático, mesmo por cientistas políticos de renome no país, porque reflete com exatidão as preferências dos eleitores no parlamento, mesmo que seja mais difícil governar com um parlamento fracionado. Um sistema de «first-past-the-post» como no Reino Unido, em que um grande número de votos (e de eleitores) acaba por não estar representado no parlamento, não seria aceite no Brasil.

Em Espanha, para dar outro exemplo, o sistema eleitoral baseia-se na divisão tradicional do país em províncias. Isto garante que pelo menos dois representantes de cada província sejam eleitos para o parlamento nacional. Apesar disso, devido às diferentes populações de cada província, são eleitos para o parlamento relativamente menos deputados nas províncias e cidades mais populosas, como Madrid e Barcelona, do que nas províncias mais pequenas; um deputado de Madrid representa significativamente mais cidadãos do que um deputado das províncias menos populosas de Soria ou Teruel. Ao mesmo tempo, houve mudanças significativas no sistema partidário em Espanha, particularmente desde a viragem do milénio, sem que tenham sido feitas quaisquer alterações ao sistema eleitoral.

As consequências do sistema eleitoral para as eleições presidenciais de 2016 nos EUA já foram mencionadas no início deste capítulo. Todos os países mencionados são democracias estabelecidas. Os seus sistemas eleitorais são muito diferentes e os exemplos mostram a influência que têm na representação e na formação do governo. Apesar das diferenças, os sistemas eleitorais destes países são respeitados pela grande maioria dos seus cidadãos e eleitores.

A campanha eleitoral

A preparação para as eleições é uma das tarefas mais importantes de um partido e dos seus dirigentes. As eleições realizam-se geralmente de quatro em quatro ou de cinco em cinco anos. Exigem um planeamento a longo prazo. A sua preparação deve começar no dia seguinte ao último ato eleitoral. Deve começar com uma análise sóbria e autocrítica dos resultados eleitorais, a fim de compreender por que razão os eleitores votaram de uma determinada forma e deram ou recusaram os seus votos a partidos individuais. Esta análise fornece informações importantes para o planeamento a longo prazo das próximas eleições. No entanto, após um resultado eleitoral dececionante, os líderes partidários tentam sempre evitar analisar as causas de uma perda de votos e de uma derrota – sobretudo para evitar assumir a responsabilidade pessoal por um mau resultado e, eventualmente, ter de retirar consequências pessoais de uma derrota. Isto pode ter um impacto negativo considerável no desenvolvimento futuro de um partido e nas suas perspetivas em eleições futuras. Todavia, lidar honestamente com o próprio resultado eleitoral é

o primeiro passo para o sucesso eleitoral futuro e para a preparação das próximas eleições.

Depois disso, há duas coisas que são cruciais para o sucesso eleitoral: um bom candidato e a estratégia correta. Se os cofres da campanha estiverem bem cheios, se o aparelho partidário estiver organizado de forma eficiente e se o programa eleitoral for formulado de modo a oferecer soluções para questões e problemas importantes, um partido pode encarar a noite eleitoral com confiança. É claro que uma eleição nunca deve ser considerada ganha até que as assembleias de voto estejam fechadas no dia da votação e todos os votos tenham sido contados.

Sem a estratégia correta, mesmo um bom candidato terá dificuldade em ganhar uma eleição, ainda que a sua personalidade ou as circunstâncias de uma eleição o favoreçam em casos excepcionais. Aung Sang Suu Kyi, por exemplo, a líder da oposição de renome mundial contra o regime militar em Myanmar – passou quase 17 anos em prisão domiciliária e foi galardoada com o Prémio Nobel da Paz – era tão popular no seu país que conseguiu levar o seu partido Liga Nacional para a Democracia (LND) à vitória em 2016 sem necessidade de uma estratégia sofisticada. No entanto, estas são situações excepcionais que não se podem repetir. Mesmo os candidatos populares e os vencedores de eleições perdem frequentemente o seu brilho quando se envolvem na gestão quotidiana de um governo. O mais tardar nas eleições seguintes, normalmente não podem contar apenas com a sua popularidade, mas precisam de uma estratégia.

A estratégia deve estar no início de cada campanha eleitoral e orientar todo o seu percurso. Isto aplica-se tanto às eleições locais como às eleições nacionais, mesmo que a nível local haja menos tempo e recursos disponíveis para desenvolver uma estratégia sofisticada. Porém, independentemente da natureza das eleições anteriores, os partidos e os candidatos devem começar cedo a desenvolver uma estratégia para as próximas eleições. Há vários aspetos específicos a ter em conta, mas aplica-se sempre o seguinte: todas as campanhas eleitorais são uma grande «batalha de comunicação» em que o principal objetivo é fazer a diferença na perceção dos eleitores, de modo que o próprio partido ou candidato seja visto como mais competente e simpático do que a concorrência. Para o conseguir, é necessário orientar os debates para temas que favoreçam um partido ou os seus candidatos e impor um estilo de debate que melhor

se adeque ao partido e aos seus candidatos e com o qual possam ganhar mais votos.

A estratégia da campanha eleitoral e outras etapas da campanha

Uma estratégia de campanha eleitoral é o plano geral de uma campanha eleitoral, que deve abranger todas as outras fases de uma campanha. Tem de se fundamentar numa análise exaustiva de todas as circunstâncias de uma eleição, pelo que não se deve basear apenas em sondagens, se é que existem dados fiáveis de sondagens. É o que raramente acontece nas eleições autárquicas. A nível regional e nacional, as sondagens são frequentemente «turvadas» politicamente, inadequadas do ponto de vista metodológico ou pouco fiáveis por outras razões. Os partidos e os políticos devem, por isso, esforçar-se por obter conhecimentos e avaliações da situação num país, cidade ou círculo eleitoral que vão para além das sondagens. O contacto permanente com grupos e organizações sociais é particularmente útil em campanhas eleitorais. Os debates com os chamados «grupos focais» (*focus groups*) também são úteis. Trata-se de grupos de cidadãos de diferentes grupos sociais e com diferentes interesses, com os quais se discutem problemas políticos ou a reputação de um partido antes das eleições. As declarações destes grupos de discussão podem fornecer ao partido importantes ajudas de orientação para o planeamento da campanha eleitoral.

Naturalmente, uma campanha eleitoral deve ser adaptada ao carácter de um partido ou candidato. Apesar de todos os partidos utilizarem atualmente meios de comunicação modernos e apresentarem a sua mensagem e os seus candidatos de uma forma «moderna», a campanha eleitoral não deve distorcer a imagem autêntica de um partido ou candidato. Quem é considerado conservador e se apresenta habitualmente de fato cinzento e gravata não usará jardineiras coloridas na campanha eleitoral. Aqueles que tendem a ser mais deliberados nas suas palavras não devem adotar um tom estridente durante a campanha eleitoral, uma vez que isso os apresentará aos eleitores de uma forma que não lhes é familiar e que é mais suscetível de inspirar dúvidas do que confiança. O mesmo se aplica às propostas de programas. Numa campanha eleitoral, não se deve defender subitamente propostas políticas que há muito se rejeitam. Uma vez que a estratégia de campanha deve refletir sempre o carácter de um partido e de

um candidato, estes devem ter sempre a última palavra quando se trata de decidir sobre a estratégia e os elementos individuais da campanha. Por muito importantes que os consultores externos possam ser para ajudar a desenvolver uma estratégia, nunca devem determinar o caminho a seguir. Esta decisão deve ser tomada pela direção do partido ou pelo próprio candidato.

O início da campanha eleitoral: diagnóstico da situação inicial (ambiente)

Cada campanha eleitoral deve começar com um diagnóstico honesto dos seus próprios pontos fortes e fracos e da situação de um país, região, município ou círculo eleitoral, dependendo da eleição para a qual a estratégia e a campanha estão a ser preparadas. Os seus sucessos, mas também os seus fracassos e, sobretudo, as expectativas dos eleitores devem ser analisadas com sobriedade. Os inquéritos podem ser uma ferramenta importante neste contexto, embora nenhum estratégia de campanha eleitoral deva basear-se apenas em inquéritos.

A análise SWOT acima mencionada é um instrumento de planeamento útil e frequentemente utilizado na campanha eleitoral para avaliar tanto os seus próprios pontos fortes como os dos seus concorrentes. A análise deve ser efetuada com honestidade e constituir o ponto de partida para todas as etapas seguintes de uma estratégia de campanha eleitoral, mesmo que não consiga prever todos os acontecimentos que possam influenciar a campanha eleitoral.

O diagrama mostra o quadro básico de uma análise SWOT para o planeamento da campanha eleitoral:

Quadro 15 – Utilização da tabela SWOT para o planeamento de campanhas

Pontos fortes Quais são os pontos fortes e as vantagens específicas do meu partido? Em que temas e questões é que o meu partido tem especial experiência aos olhos do público? Como é que os principais representantes e candidatos são vistos e avaliados pelo público? Como é que a organização do partido está preparada para a campanha eleitoral?	Oportunidades Que oportunidades existem para melhorar a perceção pública do meu partido e dos seus candidatos? Como é que o partido e os seus candidatos podem responder às tendências e atitudes atuais da sociedade em relação a questões específicas? Como é que a posição do meu partido e dos seus candidatos pode ser diferenciada da dos outros partidos e como é que o público pode ser convencido de que o meu partido e os seus candidatos são melhores do que a concorrência? Quais são os acontecimentos iminentes no país ou num município que podem ser utilizados a favor do meu partido e dos seus candidatos ao planear uma campanha eleitoral?
Pontos fracos Em que temas e questões é que o meu partido tem posições não resolvidas? Onde é que o público espera mudanças de atitude em relação aos temas? Que áreas do trabalho do partido são vistas negativamente pelo público? O que é que deve ser evitado na campanha eleitoral e como é que isso pode ser conseguido? Em que áreas e de que forma é que o meu partido ou os candidatos individuais se devem apresentar melhor?	Riscos e ameaças Quais são os maiores obstáculos ao sucesso eleitoral? Como se comportam os adversários políticos, que hipóteses têm em relação às suas próprias perspetivas? Que pontos fortes têm os seus adversários políticos e como pode reagir a eles e equilibrá-los? A sua própria campanha é bem financiada? Podem ser produzidos e utilizados os materiais publicitários necessários? O trabalho mediático está bem preparado, existe uma estratégia de comunicação, existem apoiantes suficientes para o trabalho mediático?

Fonte: ilustração própria.

Esta análise será normalmente informativa – tanto para identificar as medidas necessárias como para reconhecer problemas que possam ser relevantes para a campanha eleitoral. Cada candidato potencial pode preparar uma análise SWOT para si próprio, a fim de avaliar as suas hipóteses

de eleição e preparar o seu próprio planeamento de campanha. Esta análise SWOT das próprias capacidades e oportunidades é igualmente recomendada para a prossecução de outros objetivos políticos.

Para um diagnóstico informativo como ponto de partida para qualquer estratégia de campanha eleitoral, é útil responder às perguntas compiladas na caixa de diagnóstico da forma mais honesta e específica possível. Os pontos individuais podem ser complementados por preocupações específicas.

Caixa de diagnóstico: ambiente eleitoral

O contexto político:

As principais questões públicas e mediáticas; a situação interna do governo e dos partidos da oposição; as principais políticas e iniciativas mais recentes do governo e da oposição; as alianças e coligações políticas; as crises ou acontecimentos mediáticos com forte impacto na opinião pública.

O contexto económico e social:

Principais indicadores económicos e sociais, tais como o desemprego, o desenvolvimento económico, os conflitos sociais e outros; a atitude dos principais agentes sociais e económicos em relação ao governo e à oposição, as suas atitudes políticas e o seu papel como formadores de opinião; características sociodemográficas do eleitorado, tais como a idade, o nível de educação, as ocupações frequentes, a migração, o poder de compra, as instituições e grupos religiosos, as organizações comunitárias relevantes como porta-vozes.

Estrutura do eleitorado:

Preferências políticas anteriores; desenvolvimentos e mudanças no panorama partidário local; e migração dos eleitores; diferenças no comportamento de voto em eleições locais e regionais ou nacionais; redutos e zonas de perda do próprio partido; alianças e coligações eleitorais.

Características políticas e pessoais de um candidato:

Antecedentes políticos e pessoais; cargos anteriores, posições políticas conhecidas sobre questões fundamentais; características pessoais como o carácter, a capacidade de trabalho, o carisma, o tempo dedicado ao trabalho político, as capacidades de comunicação, a ligação ao círculo eleitoral, o enraizamento no partido, os seguidores pessoais no partido, a relação com os principais representantes do círculo eleitoral ou da comunidade local; a capacidade de angariar donativos ou outros fundos legais para financiar a campanha; a experiência com as redes sociais.

O papel dos meios de comunicação social:

Os principais meios de comunicação social num círculo eleitoral ou local e a sua orientação política; a relação do partido e dos seus candidatos com os meios de comunicação social ou com jornalistas individuais.

Natureza da eleição:

O objetivo eleitoral do partido e dos seus candidatos; a influência do sistema eleitoral no comportamento de voto e na estratégia de campanha.

As aparições do candidato:

Onde, como, com quem: que apoio público se pode esperar, que apoiantes devem ser mobilizados, quais são as mensagens-chave, que meios de comunicação devem ser utilizados e como, que equipa de campanha é necessária, se é necessário e possível um aconselhamento profissional.

Alianças:

Que alianças devem os partidos ou candidatos procurar?

Sublinhar as vantagens comparativas

Todos os partidos e candidatos devem demonstrar aos eleitores, em igual medida, as suas vantagens comparativas em relação aos adversários.

Esta é a alavanca para ganhar novos votos. Estas vantagens podem estar relacionadas com diferentes aspetos de um candidato: a sua personalidade (honestidade, competência, qualidades de liderança), as suas convicções políticas, a sua possível experiência num cargo governamental, o reconhecimento precoce de novas questões que se estão a tornar relevantes, ou a experiência prática de muitos anos de trabalho partidário. Ao realçar estas vantagens, um partido e um candidato distinguem-se positivamente dos outros. Durante uma campanha eleitoral, estas vantagens comparativas devem ser repetidamente realçadas, para que os eleitores comparem esta oferta com a dos outros partidos e, se possível, cheguem repetidamente à conclusão de que a sua própria oferta é melhor e mais convincente. No entanto, as vantagens comparativas têm de estar ligadas às questões que são importantes para os eleitores, de modo a serem decisivas para uma eleição. Se um partido se deixar forçar a um debate sobre questões em que não tem liderança de opinião, isso pode ser problemático para o resultado das eleições.

O objetivo eleitoral

Será que precisamos mesmo de pensar no objetivo de uma eleição? É claro que todos os partidos e candidatos têm um objetivo central em mente: querem ganhar as eleições. Mas isso não é suficiente para o sucesso. Também é preciso ser capaz de ganhar uma eleição. Por isso, os partidos e os candidatos têm de ser mais inteligentes na definição dos verdadeiros objetivos de uma eleição. Ganhar uma eleição e depois chegar ao poder nem sempre é realista. Por conseguinte, os verdadeiros objetivos devem ser avaliados de forma realista.

Um partido da oposição que queira desafiar um governo que é considerado bem-sucedido e tem um chefe de governo respeitado não deve ser demasiado vociferante sobre a sua própria reivindicação de liderança ou demasiado polémico ao questionar as qualificações do partido do governo e do seu líder. Isto tende a ter consequências negativas para as suas próprias perspetivas eleitorais. Nestes casos, um partido deve assegurar que formula expectativas realistas como objetivo eleitoral, por exemplo: «Queremos aumentar a nossa quota e o nosso número de lugares em termos de um aumento relativo de votos» ou «Quero ganhar o círculo eleitoral XY». Estes podem ser objetivos realistas. Se forem alcançados, pode anunciar

o sucesso após as eleições: «Alcançámos o nosso objetivo eleitoral!» Embora se trate apenas de uma vitória de etapa, é também um sinal positivo para a próxima campanha eleitoral. Desta forma, as eleições devem ser consideradas a longo prazo. Por exemplo, por vezes, pode tratar-se inicialmente de divulgar um candidato num círculo eleitoral ou de melhorar o resultado de um partido, para que se possa almejar mais alto na próxima vez.

O conceito de campanha eleitoral

Após o diagnóstico inicial, a análise das vantagens comparativas e a definição dos objetivos, é necessário elaborar o conceito de campanha eleitoral. Todos os passos seguintes devem basear-se neste conceito. Durante a campanha, nada deve ser alterado, exceto se ocorrerem acontecimentos imprevistos. Um bom conceito de base deixa espaço para incidentes desde o início. O conceito é o *leitmotiv* central de uma campanha eleitoral e deve ser formulado de forma breve e concisa. Não é o *slogan* da campanha, mas a ideia central sob a qual se organiza uma campanha eleitoral e que serve de orientação para todos os intervenientes. O *slogan* da campanha é apenas a tradução do conceito numa linguagem publicitária cativante e eficaz. Contudo, o conceito não deve centrar-se apenas no *slogan*, mas incluir também todas as outras atividades, que hoje em dia abrangem também a publicidade eleitoral nos meios de comunicação social, comunicados de imprensa, etc.

Nas eleições de 2008 nos EUA, o candidato Barack Obama tinha um conceito claro: mudança. Toda a sua campanha eleitoral se baseou neste conceito. O *slogan* central da campanha era «Yes, We Can». No entanto, este conceito de «mudança» esteve no centro do *slogan*, bem como de todas as declarações de Obama e da utilização de vários meios publicitários, nomeadamente nas redes sociais. Foi também a ideia central na sua participação em debates, ao falar com grupos sociais, ao visitar empresas e outras organizações. Todas as atividades de uma campanha eleitoral devem estar em consonância com o *leitmotiv*. As distrações causadas pelas campanhas de outros partidos não devem ser permitidas. Se quiser ganhar uma eleição, tem de ser você a definir os temas.

Quem são os meus eleitores?

Quem deve votar em mim e em nós? Esta é outra pergunta que parece ser muito fácil de responder: «Toda a gente!» Mas esta resposta está errada. Um partido ou um candidato nunca é eleito por «toda a gente». É preciso ter isto em conta quando se planeia uma campanha eleitoral. Após o diagnóstico inicial, um partido e os seus candidatos devem saber quem vai votar neles, onde é provável que ganhem e onde é provável que percam. O conceito de campanha e a estratégia de campanha devem ser adaptados exatamente aos grupos de eleitores que são decisivos para um partido. Quem são eles? Onde é que vivem? Que idade têm? Qual é o seu rendimento? O que é que eles esperam da política? Estas são as perguntas a que os partidos e os seus candidatos têm de responder se quiserem identificar os seus eleitores.

Hoje em dia, em muitos locais, a situação demográfica de um país é um fator importante para definir os potenciais eleitores de um partido. Nas sociedades envelhecidas da Europa e da Ásia Oriental, é mais provável que as campanhas eleitorais tenham como alvo os eleitores mais velhos do que os mais jovens. Os jovens são menos relevantes em termos de número. Porém, estes partidos também precisam de uma estratégia a longo prazo para apelar aos jovens mais tarde, quando estes se aproximarem dos grupos etários em que o partido se está a concentrar. Por outro lado, nas sociedades «jovens» de África, do Sul da Ásia e da América Latina, uma parte da campanha eleitoral deve ser deliberadamente orientada para os jovens e para os eleitores que votam pela primeira vez. Alguns partidos registam resultados constantemente fracos junto deste grupo. Para alguns partidos, não é eficaz tentar organizar uma campanha eleitoral que se apresente como jovem e moderna, mas que irrite os eleitores mais velhos, sem conseguir realmente conquistar uma parte decisiva dos eleitores mais jovens. Do mesmo modo, um partido não tem de fazer quaisquer concessões especiais a outros grupos na sua campanha eleitoral se for previsível que estes não votarão nele. Prometer um desagravamento fiscal à classe média e recusar aumentar a assistência social pode ser criticado pelos partidos rivais, mas pode fazer com que um partido obtenha os votos necessários para ganhar as eleições.

Apenas alguns eleitores decidem

Em muitos países, uma eleição é normalmente decidida apenas por um pequeno grupo de, no máximo, 15 a 20% dos chamados eleitores indecisos. Uma campanha eleitoral deve centrar-se nestes eleitores. A estes eleitores deve ser oferecido um programa e, se possível, este grupo também deve ser abordado emocionalmente. Este fenómeno pode ser observado repetidamente nas eleições presidenciais nos EUA, onde grupos relativamente pequenos nos poucos estados decisivos acabam por decidir a eleição. Este facto foi novamente confirmado em 2020. Os partidos e os candidatos precisam, portanto, de saber onde concentrar os seus esforços para evitar combater os adversários errados no lugar errado – o que acontece repetidamente. Para continuar com o exemplo dos EUA: o Partido Republicano não gasta praticamente um cêntimo em publicidade eleitoral na Califórnia porque sabe que não pode ganhar lá. O mesmo acontece com os democratas no Texas. É claro que o sistema eleitoral tem uma influência decisiva nas eleições e na campanha eleitoral nos EUA. No entanto, fenómenos semelhantes ocorrem também noutros países. Nos casos em que as eleições se realizam de acordo com o sistema de «first-past-the-post» (como no Reino Unido e na Austrália), os partidos abstêm-se frequentemente de fazer campanha em círculos eleitorais individuais e, nalguns locais, até de apresentar candidatos, porque sabem que, de qualquer modo, não podem ganhar nesses círculos. Isto aplica-se desde que as tendências e preferências sociopolíticas se mantenham estáveis num círculo eleitoral. Foi uma grande surpresa para o Partido Conservador no Reino Unido ganhar lugares em alguns círculos eleitorais nas eleições de dezembro de 2019, onde nunca tinham tido hipóteses antes.

Definir temas que comovam as pessoas

As campanhas eleitorais devem centrar-se em alguns temas. É verdade que os partidos devem oferecer programas «políticos globais», ou seja, desenvolver propostas para uma variedade de domínios políticos. Todavia, apenas algumas questões se destacam normalmente nas campanhas eleitorais e é importante que um partido ou candidato faça passar as «suas» questões como temas centrais da campanha.

Esses temas não têm necessariamente de dizer respeito a questões factuais, mas podem também referir-se ao líder ou candidato do partido

com melhores qualidades de liderança ou que simplesmente transmite mais confiança. Em muitos países, a questão da corrupção e da forma de a combater eficazmente tem sido um tema central da campanha desde há vários anos. As outras questões políticas tendem a passar para segundo plano. O facto de um partido ou candidato ser considerado corrupto desempenha aqui um papel importante. No Brasil, esta questão decidiu as eleições de 2018. O candidato vitorioso, Bolsonaro, não tinha um conceito de campanha elaborado e admitiu abertamente que não entendia nada de política económica e social. No entanto, a rejeição do candidato do Partido Trabalhista, devido aos numerosos casos de corrupção durante os seus anos de governo, foi tão forte que Bolsonaro ganhou as eleições, apesar da sua admitida falta de conhecimentos. Ele fez o que todos os candidatos devem fazer: enfatizar os temas que movem as pessoas durante a campanha eleitoral. Mais do que dois ou três temas sobrecarregam qualquer campanha eleitoral, diluem a mensagem de um partido e turvam as percepções dos eleitores.

Há outros pontos a considerar no que diz respeito aos temas da campanha eleitoral:

- Os temas de um partido ou candidato devem corresponder ao seu perfil e ao ato eleitoral em causa. Um político económico não deve falar sobre educação ou política cultural e um candidato a presidente da câmara ou a um lugar numa assembleia local não tem de falar sobre a política externa e de defesa do seu país.
- Pode acontecer que, durante uma campanha eleitoral, seja subitamente discutido de forma intensiva um tema que um partido não definiu; nesse caso, deve tomar uma posição sobre o mesmo, mas deve primeiro certificar-se de que o tema é efetivamente relevante para os seus próprios eleitores.
- Também pode acontecer que todos os candidatos e partidos falem dos mesmos assuntos porque são prementes num país. Neste caso, as propostas alternativas de solução devem ser claras, de preferência de forma que os eleitores as conheçam e as suas próprias competências se destaquem em relação às dos seus rivais. Na Alemanha, por exemplo, isto aplica-se à política de alterações climáticas. Existe um consenso entre muitos partidos para travar o aquecimento global.

Neste caso, a disputa política centra-se nas diferentes medidas para atingir este objetivo.

- Uma questão pode tornar-se irrelevante porque o público não tem interesse nela no momento ou porque ocorrem acontecimentos imprevistos que alteram abruptamente a agenda de uma campanha eleitoral. No primeiro caso, a escolha da questão «errada» deve-se claramente a um diagnóstico incorreto dos interesses e preferências dos eleitores. No segundo caso, o planeamento é impossível. Apesar disso, em ambos os casos, um partido, os seus candidatos e equipas de campanha devem ser capazes de reconhecer rapidamente a dimensão da mudança de tema e tentar reagir proativamente ao novo tema central do debate social com as suas próprias posições.

Ao fazê-lo, é também possível abordar questões que anteriormente não faziam parte do perfil de um candidato ou de um partido. Bill Clinton, por exemplo, começou subitamente a falar de valores familiares perante a iminência de uma derrota nas eleições gerais de 1994, apesar de esta questão ser tradicionalmente identificada com os Republicanos e não com o seu próprio Partido Democrata. Esta reviravolta ajudou Clinton a ganhar as eleições. Alguns anos mais tarde, Clinton deixou o cargo como um presidente popular, porque tinha anteriormente colocado uma ênfase muito maior no desenvolvimento económico e na consolidação orçamental do que a tradicionalmente associada aos Democratas. Em Inglaterra, Tony Blair, como líder do Partido Trabalhista no final da década de 1990, tinha descoberto a questão da «segurança pública» para si próprio e para o seu partido, tradicionalmente ocupada pelos conservadores. Com o *slogan* «Tough on crime, tough on the causes of crime», atraiu eleitores que tradicionalmente não votavam no seu partido, ou que já não o faziam há muito tempo. Quando os responsáveis pelas campanhas estão à procura de problemas, devem estar preparados para abrir os seus próprios antolhos para ver o que realmente move os eleitores. Dessa forma, podem oferecer soluções que se adaptem a essas questões sem abandonar os valores com que o seu partido está comprometido.

Promessas eleitorais

Em todo o mundo, ouve-se a acusação de que os partidos prometem a lua durante as campanhas eleitorais – para logo a seguir esquecerem as suas promessas quando as eleições terminam. Deverão os partidos abster-se de fazer promessas durante as campanhas eleitorais? Não! As eleições são sempre, antes de mais, uma espécie de aposta no futuro. Embora as eleições sejam também um julgamento sobre o trabalho de um governo e dos partidos no período eleitoral anterior, o voto dos eleitores é, antes de mais, um voto de confiança de que aqueles que elegem irão liderar bem o governo e tomar decisões politicamente sensatas. Para o efeito, são-lhes apresentadas as questões e os programas dos partidos, que incluem também a promessa de implementar essas ideias e programas em benefício da comunidade. Estas promessas devem ser associadas a resultados de trabalho mensuráveis – por exemplo: «Prometemos reduzir para metade o desemprego nos próximos quatro anos, duplicar o crescimento económico, aumentar o número de alunos e estudantes do ensino secundário.» Este método também pode ser utilizado para reivindicar competência em determinadas matérias. No entanto, recomenda-se cautela ao fazer promessas difíceis ou impossíveis de cumprir.

As aparências e as ações da campanha eleitoral

Para além dos grandes projetos, conceitos e temas, as atividades quotidianas de um candidato na «frente de campanha» são indispensáveis. Por esta razão, o planeamento da campanha deve também incluir um calendário no qual todos os eventos do partido e as aparições do candidato são meticulosamente enumerados, a fim de os preparar eficazmente. Estas aparições têm a ver com visibilidade e atenção – mas não a qualquer preço. Os partidos e os candidatos devem manter-se fiéis a si próprios e não se disfarçarem perante os seus eleitores.

Os cidadãos de hoje estão muito menos dispostos do que nas décadas anteriores a ir a comícios eleitorais ou a declarar publicamente o seu apoio a um partido ou candidato. Os partidos e os candidatos devem, portanto, encontrar formas novas e criativas de entrar em contacto e, se possível, dialogar com os cidadãos. A *Internet* e as redes sociais desempenham atualmente um papel importante neste contexto. Mas nem mesmo elas podem substituir os encontros pessoais e o diálogo direto. Pelo contrário:

só os acontecimentos e encontros reais criam uma caixa de ressonância em linha. Um candidato que tira milhares de *selfies* com pessoas durante as suas aparições na campanha aparecerá centenas de milhares de vezes em vários canais sociais em linha. Por conseguinte, é hoje uma questão natural que todos os partidos e candidatos prestem atenção à forma como os seus eventos e encontros são divulgados nas redes sociais. Esses encontros não devem limitar-se a comícios ou mesmo a discursos de um candidato. Isso não gera atenção. O que é mais importante são os debates «realistas», as visitas a empresas e instituições, os eventos e exposições, as inaugurações de cursos, etc., em que um candidato pode encontrar-se diretamente com os cidadãos e transmitir a sua mensagem – e que, acima de tudo, resultam em muito material fotográfico e cinematográfico que pode ser utilizado nas redes sociais. E a prospeção porta a porta continua a ser importante hoje em dia – apesar de todas as possibilidades da campanha mediática. Em Inglaterra, vimos imagens de até um primeiro-ministro a fazer «porta a porta» durante uma campanha eleitoral para falar pessoalmente com potenciais eleitores. Mesmo que só aperte a mão a algumas pessoas ao longo de um dia, isso tem um enorme efeito multiplicador, tanto na vizinhança imediata como através dos meios de comunicação social. Quando um candidato não pode investir muito tempo na angariação de porta a porta, é útil que um grupo dos seus apoiantes se encarregue desta forma de angariação.

Para além disso, um candidato deve também procurar conscientemente encontros com grupos importantes que são decisivos para a formação de opinião. A sua equipa de campanha deve, por isso, procurar desde cedo nos calendários das organizações individuais as reuniões anuais, congressos, aniversários, etc., a fim de organizar a presença do candidato – e, se possível, pelo menos fazer um discurso de boas-vindas. Os partidos e os candidatos devem também contactar, por iniciativa própria, organizações sociais importantes, a fim de organizar fóruns de reunião durante a campanha eleitoral. Se quiserem ganhar votos do sector das Pequenas e Médias Empresas (PME), devem reunir-se com associações de PME, tais como artesãos e pequenas e médias empresas, ou com as profissões liberais, para se apresentarem a si próprios e ao seu programa e solicitarem o seu apoio como multiplicadores. Nas eleições locais, os candidatos devem naturalmente entrar em contacto com um

grande número de associações locais, comunidades religiosas e outras iniciativas.

Muitos eventos e reuniões durante uma campanha eleitoral não contribuem, em última análise, para aumentar o número de votos. No entanto, são importantes para moldar a imagem de um partido e a impressão de um candidato. Mesmo que um partido ou candidato não possa contar com os votos dos sindicalistas, deve procurar encontrar-se com eles, porque representam grupos importantes e um candidato demonstra assim abertura ao diálogo. Os eventos emblemáticos no início ou no fim de uma campanha eleitoral também são muito importantes, porque transmitem presença e certeza de vitória e mobilizam os próprios apoiantes do candidato, mesmo que não se consiga obter um aumento imediato de votos como resultado – os participantes nestes eventos são normalmente já membros ou apoiantes convictos de um partido ou candidato.

O que pode ser evitado

Por muito importantes que sejam estes encontros, os partidos e os candidatos também precisam de saber o que não devem fazer. A agenda diária durante uma campanha eleitoral está sempre cheia. Se se sabe que não é provável que se ganhe votos entre a classe trabalhadora, não é preciso estar à porta de uma fábrica de manhã cedo a distribuir panfletos. Se não tem opinião ou tem uma opinião controversa sobre determinadas questões sociopolíticas, não tem de se reunir com representantes de organizações cujas opiniões não partilha. Isso não terá qualquer efeito nas eleições. Quem conhece a opinião de professores ou jornalistas críticos sobre determinadas posições do seu próprio partido não deve tentar convencê-los do contrário durante a campanha eleitoral. Estes encontros e debates são uma perda de tempo e de esforço.

O calendário da campanha eleitoral

Uma estratégia e um planeamento adequados também incluem o momento certo, a coordenação adequada das várias medidas durante uma campanha eleitoral. Os partidos e os candidatos têm de desenvolver uma espécie de dramaturgia que se desenrola ao longo da campanha. Tal como um atleta olímpico quer atingir o pico da sua curva de desempenho no dia da disputa decisiva, os responsáveis pelas campanhas eleitorais também

devem tentar atingir o nível mais elevado de atenção imediatamente antes do dia da votação.

Nem todos os eleitores estão igualmente interessados numa campanha eleitoral: no início, tendem a ser os cidadãos mais politizados, ideologizados e informados. É apenas no final de uma campanha eleitoral que aqueles que inicialmente se interessam pouco ou nada pelos acontecimentos políticos se tornam mais atentos. Estas pessoas reagem muito mais fortemente a um apelo emocional. É por isso que, na fase final de uma campanha eleitoral, é importante aumentar a dramaturgia, ampliar as imagens dos candidatos nos cartazes eleitorais e intensificar a campanha emocional. A publicidade na televisão e na *Internet* desempenha um papel importante neste domínio. Tal como num concerto, uma campanha eleitoral deve terminar com um forte acorde final emocional. Desse modo, é necessário mobilizar novamente o maior número possível de apoiantes no comício final, a fim de transmitir uma imagem de confiança que inspire os eleitores a colocar a sua cruz no lugar certo no boletim de voto.

Os ataques pessoais ao adversário são mais prejudiciais

Nos EUA, é bem conhecido o quão ferozes são os ataques pessoais entre candidatos. Em 2017, Donald Trump praticamente não se coibiu de menosprezar Hillary Clinton e fez com que os seus apoiantes gritassem durante minutos: «Prendam-na!» Na campanha eleitoral de 2020, os seus ataques pessoais contra Joe Biden não tiveram uma ressonância comparável, em parte porque a pandemia de coronavírus impediu eventos de massas que teriam favorecido um discurso emotivo. Também em Espanha, os candidatos não se coíbem de fazer ataques pessoais durante os debates televisivos. Em contrapartida, em muitos outros países, esses ataques pessoais são pouco habituais e tenderiam a virar-se contra o agressor. Em muitos países, existe também um consenso alargado entre os partidos de que a vida privada de um candidato permanece tabu e não é arrastada para o debate público. Contudo, nalguns países (incluindo o Reino Unido, por exemplo), os meios de comunicação social têm poucas inibições em expor descaradamente a vida privada de figuras públicas, incluindo políticos, em público. É muito duvidoso que se possam tirar conclusões sobre as qualificações políticas. Na maioria dos casos, o facto de um candidato atacar (demasiado) os seus adversários prejudica a sua própria credibilidade. Isto

pode ser interpretado como fraqueza – e pode também evocar simpatia pela pessoa que está a ser atacada. Muitos cidadãos não apreciam este tipo de ataques pessoais, e ainda menos se a pessoa que está a ser atacada for vista como simpática. Isto reflete-se no atacante.

Cuidado ao escolher os apoiantes!

Um candidato e o seu partido devem encontrar apoio em diferentes áreas da sociedade. No entanto, não devem aceitar todas as formas de apoio que lhes são oferecidas. É sempre útil reunir-se com organizações sociais importantes, tais como empresários, sindicatos, artesãos, artistas, desportistas, etc. Isto pode criar e transmitir uma imagem de amplo apoio que se irradia para além do grupo restrito com o qual o candidato se reúne. Ao mesmo tempo, porém, há que ter em conta que o impacto de tais reuniões é limitado, porque é provável que outros candidatos organizem campanhas semelhantes. É claro que cada candidato se certificará de que se mantém no seu «meio» habitual. Além disso, os encontros com bloguistas e outros ativistas da *Internet* são hoje úteis. Em todo o caso, é preciso ter cuidado ao ser apoiado por personalidades controversas de uma comunidade ou grupo. Isso pode dissuadir outros eleitores. Cada candidato deve, por isso, olhar com atenção para os seus apoiantes.

Uma campanha eleitoral precisa de todos os membros do partido

Se todos os membros apoiarem o seu partido e os seus candidatos, isso será uma grande ajuda para a campanha eleitoral. Os candidatos mais jovens ou desconhecidos podem beneficiar se os atuais ou antigos titulares de cargos os apoiarem. Se o candidato a presidente da câmara ou a um simples lugar na assembleia municipal tiver o apoio público de um antigo presidente da câmara que tenha deixado o cargo com honra e dignidade, isso pode beneficiar o candidato.

Para os candidatos que já exercem cargos públicos, mas também para os deputados, é essencial provar o que já realizaram em prol de uma comunidade. As eleições autárquicas, em particular, são caracterizadas por inúmeras inaugurações de projetos mais ou menos importantes nos meses e semanas que antecedem as eleições. No Rio de Janeiro, por exemplo, foi noticiado que um presidente da câmara municipal chegou a inaugurar semáforos para peões, depois de não ter conseguido realizar nenhum

outro projeto importante durante o seu mandato. Todavia, este facto não contribuiu para a sua reeleição.

Fazer campanha como partido do governo...

Na campanha eleitoral, faz muita diferença se um partido está no governo ou na oposição. Os representantes dos partidos no governo dão sempre ênfase aos êxitos e projetos do seu governo e recebem também apoio do governo. No entanto, na maioria dos países democráticos, é proibido o apoio direto às campanhas eleitorais por parte das autoridades governamentais. Tal violaria a igualdade de oportunidades, um princípio importante para as eleições numa democracia. Se os membros de um governo ou outros candidatos de um partido no poder estiverem em campanha, não podem receber qualquer assistência pessoal ou material paga com fundos públicos, como assistentes pessoais e outros conselheiros, veículos, computadores e outro equipamento técnico, assessores de imprensa e outro apoio à campanha nos meios de comunicação social, etc. Em muitos países, este princípio é violado, mas nalguns países é dada uma atenção rigorosa para garantir que não há mistura de funções governamentais e partidárias ou de campanha. Embora não seja possível impedir que os partidos do governo e os seus candidatos tenham um acesso mais fácil a informações importantes, por exemplo, os partidos da oposição devem sempre garantir que os partidos do governo não abusam dos seus privilégios para a campanha eleitoral. Por exemplo, todas as aparições públicas do chefe de governo ou dos ministros durante as campanhas eleitorais devem ser pagas pelos cofres dos seus partidos, incluindo as despesas com veículos e gasolina. Apenas os funcionários públicos que protegem a segurança pessoal desses candidatos são pagos pelo Estado.

... ou como partido da oposição

É mais fácil para um partido da oposição e para os seus candidatos fazer campanha quando um governo não é bem visto. Neste caso, farão da crítica ao governo um dos seus temas principais e, ao mesmo tempo, sublinharão no seu conceito de campanha as suas contrapropostas para as áreas de trabalho do governo particularmente criticadas. A crítica e as propostas alternativas devem ser sempre apresentadas em conjunto. Além disso, as críticas devem centrar-se nas questões realmente problemáticas

e não devem ser formuladas de forma demasiado genérica, uma vez que o trabalho do governo não é normalmente negativo em todos os domínios e essas críticas genéricas podem sempre ser afastadas apontando para as realizações positivas.

É mais difícil para um partido da oposição realçar o seu próprio perfil se o governo gozar de uma boa reputação e puder demonstrar os resultados alcançados. Nesses casos, a oposição deve também reconhecer algumas realizações. Isto é mais apreciado pelos eleitores do que formular críticas duras que só alguns partilham. Tendo em conta a volatilidade do comportamento dos eleitores, esta atitude equilibrada pode ainda motivar um ou dois eleitores a votar na oposição no último momento. Muitos eleitores honram mais a autocritica, a prudência, a moderação e o bom senso do que as promessas de corpo inteiro e os discursos grandiosos. Esta atitude pode não dar frutos imediatos numa eleição, mas pode ajudar a criar uma imagem positiva de uma personalidade prudente que levará o candidato ao sucesso numa eleição posterior.

A campanha para um lugar de deputado ou de vereador

Poucos deputados são eleitos por si próprios. Alguns candidatos podem ter dificuldade em aceitar este facto, mas a maioria dos eleitores está bem ciente de que uma eleição é mais do que apenas os interesses de uma pessoa. Por conseguinte, cada candidato deve colocar a sua pessoa ao serviço dos objetivos mais amplos do seu partido e, se for caso disso, do seu governo. Este é um fator importante para o sucesso pessoal.

Enquanto os candidatos ao cargo de chefe de Estado ou de primeiro-ministro, governador ou presidente da câmara lutam por um objetivo claro que os eleitores têm claramente em mente, as funções de um deputado ou de um vereador são menos claras. Os candidatos a estes mandatos devem ter isto claramente em mente e organizar a sua campanha eleitoral em conformidade. Se a eleição for para outros cargos, por exemplo uma eleição presidencial ou para presidente da câmara, isto pode ajudar os candidatos a deputados e vereadores. Na sua campanha eleitoral, devem estabelecer uma ligação com os candidatos a cargos superiores e sublinhar que formarão uma equipa com eles para constituir um governo bem-sucedido. Apesar disso, se os candidatos ao parlamento e à câmara municipal estiverem a fazer campanha «apenas

para si próprios» (por exemplo, porque não há outras eleições na mesma altura ou porque um partido não tem qualquer hipótese de ganhar um cargo governamental), devem sublinhar acima de tudo que conhecem e representarão as questões e preocupações do seu círculo eleitoral. Ao fazê-lo, devem abordar uma variedade de questões que afetam diretamente as condições de vida dos seus eleitores, mesmo que ainda não se saiba se terão competência, no seu futuro cargo, para levar a cabo todos os projetos que abordam na campanha eleitoral. É importante transmitir aos eleitores que um candidato conhece as suas preocupações e quer representá-los na arena política.

Prepare-se também para o imprevisível!

Mesmo a campanha eleitoral mais bem preparada terá sempre desenvolvimentos surpreendentes. Por isso, o partido e o candidato devem também planear a sua resposta a acontecimentos difíceis de prever. Uma análise honesta das próprias fraquezas no início do planeamento da campanha revelará certamente muitos pontos fracos que podem sobrecarregar uma campanha eleitoral e para os quais se deve estar preparado quando o adversário os abordar. Na Alemanha, por exemplo, uma semana antes das eleições para o Parlamento Europeu de 2019, foi publicado *online* um vídeo em que um bloguista e influenciador, até então apenas relativamente conhecido, criticava massivamente o maior partido do governo, a CDU, e advertia contra o voto neste partido. O planeamento da campanha eleitoral do partido não previu tal ataque. Não havia uma equipa de crise que tivesse reagido imediata e adequadamente. Perante os olhos do público, o partido procurou desesperadamente uma resposta adequada. No dia das eleições, teve de pagar o preço desta gestão de crise falhada sob a forma de grandes perdas. Este exemplo mostra que mesmo um partido grande e bem organizado deve estar preparado para todas as eventualidades durante a campanha eleitoral.

A campanha eleitoral nas redes sociais

Os partidos políticos de todo o mundo estão a aprender que, para além da tradicional publicidade eleitoral em meios como a rádio, a televisão e os jornais, têm cada vez mais de apresentar a sua mensagem e angariar votos através do *marketing* digital nas redes sociais. A publicidade eleitoral digital

recebeu um enorme impulso, o mais tardar, com a campanha eleitoral de Barack Obama em 2008. A campanha de Donald Trump em 2016 mostrou de uma vez por todas o que pode ser alcançado com o *marketing* digital, mas também o que pode ser abusado (The Great Hack 2019).

Existe atualmente um número incontável de guias e ferramentas técnicas para a publicidade eleitoral digital que não pode ser apresentado aqui. Por este motivo, apenas serão formulados alguns princípios relevantes para a publicidade digital.

Princípios da publicidade eleitoral digital

- Preparação a longo prazo. Tal como a campanha eleitoral analógica, a campanha eleitoral nas redes sociais deve ser preparada com bastante antecedência. Um partido e cada candidato devem familiarizar-se desde cedo com a variedade de meios de comunicação social, como também com os requisitos técnicos da *Internet* e das várias plataformas, a fim de saberem como utilizá-los aquando do lançamento de uma campanha eleitoral.
- Formular objetivos e temas de campanha idênticos para todas as formas de publicidade. As mensagens centrais devem ser sempre as mesmas, apenas são apresentadas de formas diferentes nas redes sociais.
- Uma presença forte nas plataformas sociais mais importantes, mas não necessariamente em todas. Atualmente, os partidos e os candidatos devem ter, pelo menos, uma presença no Twitter, Facebook, Instagram, Snapchat e YouTube, bem como nos canais que desempenham um papel a nível local, em países ou regiões individuais. Mas também é verdade que, se não houver recursos suficientes para servir todas as plataformas com a mesma qualidade, é melhor concentrar-se em algumas e apresentar uma boa oferta nessas plataformas. Essa presença não tem de ser dispendiosa. É possível chegar a um vasto público mesmo sem publicidade paga. O ponto de partida importante é ter a sua própria conta ou canal, que pode ser criado em todas as redes sociais gratuitamente ou a baixo custo. Na campanha eleitoral de 2016 nos EUA, Hillary Clinton e Donald Trump fizeram a sua

campanha principalmente no Twitter. Isto não custou muito dinheiro aos candidatos.

- Não repetir a forma de discurso. No entanto, a mensagem central em termos de conteúdo deve ser sempre a mesma. As diferentes convenções das plataformas individuais devem ser respeitadas.
- É essencial ter uma equipa dedicada a trabalhar nos canais das redes sociais. Nenhum candidato pode passar dias e noites sozinho no seu *smartphone* ou PC a redigir e a publicar as suas mensagens, a responder a comentários e a aumentar o seu número de contactos. Mesmo nas campanhas eleitorais locais, é útil se um candidato conseguir encontrar alguns apoiantes do seu círculo de amigos para ajudar na campanha digital. A equipa deve ajudar a definir uma estratégia digital. Uma campanha digital é tão morosa e trabalhosa como uma campanha analógica.
- Recrutar influenciadores e outros parceiros conhecidos para apoiar a campanha eleitoral. Joe Biden foi apoiado na campanha eleitoral de 2020 nos EUA por influenciadores e artistas importantes, como Lady Gaga, que transmitiram a sua mensagem aos seus seguidores nas suas próprias palavras.
- Expandir constantemente o grupo-alvo. Algumas plataformas permitem-lhe comprar publicidade direcionada para aumentar o alcance das suas mensagens. A capacidade de o fazer depende naturalmente do orçamento de um partido ou candidato.
- Identificar perfis de seguidores e seguidos nas redes sociais. Em alguns países, os dados pessoais dos utilizadores podem ser recolhidos ou comprados com relativa facilidade. Noutros países, isso não é possível devido à proteção de dados e a outros regulamentos. Contudo, mesmo nesses países, é possível recolher legalmente dados relacionados com o utilizador, especialmente se se tratar apenas dos dados de um grupo administrável de pessoas – como os residentes de um círculo eleitoral. Isto é possível com um pouco de paciência, uma preparação a longo prazo e a criação da sua própria base de dados de contactos.
- Monitorize constantemente a presença digital dos partidos e candidatos concorrentes para ver como se dirigem aos seus

seguidores, que temas oferecem e de que forma o fazem. Isto também pode inspirar a sua própria campanha.

- Provocar o *feedback* dos seus próprios seguidores, seja ele positivo ou negativo. Isto pode inspirar as suas próprias publicações e pode reagir mais rapidamente a quaisquer erros que cometa. Os comentários influenciam sempre o algoritmo das respetivas plataformas. Isto significa que quanto mais comentários uma publicação gerar, maior será a probabilidade de um algoritmo se adaptar a ela e partilhá-la com outros utilizadores de uma plataforma.
- Apoio dos seus próprios apoiantes. Uma campanha digital gera muitos comentários adicionais sobre um partido ou candidato que não são diretamente inspirados por eles. Estas reações devem ser encorajadas e apoiadas. Os seus próprios apoiantes devem, portanto, ser repetidamente convidados a responder a apelos à ação definidos com precisão, a fim de contribuírem ativamente e atuarem como mediadores entre o candidato e um grupo-alvo alargado.
- Incentivar a formação de grupos de apoiantes sobre temas específicos. Isto ajudará a alargar o alcance das declarações do próprio candidato. Estes grupos de apoio podem ser formados sobre todos os temas possíveis que sejam relevantes para uma campanha eleitoral. No entanto, deve ter-se o cuidado de garantir que existe realmente uma ligação entre a campanha eleitoral e os seus próprios problemas. Além disso, estas medidas devem ser sempre orientadas, ter um objetivo definido com precisão e ser permanentemente moderadas, de modo a manterem-se construtivas.
- Só publique informações sobre a sua vida privada se estas se enquadrarem no seu trabalho político e forem significativas, tais como sucessos desportivos ou atividades culturais. A medida em que essas comunicações privadas são permitidas e adequadas dependerá dos costumes de um país e dos meios em causa.
- Produzir vídeos e utilizar as plataformas adequadas para a sua distribuição. As análises mostram que os vídeos recebem mais atenção nas redes sociais porque são reproduzidos pelas

plataformas em vez de conteúdos estáticos (texto/fotos). Os vídeos podem ser utilizados para estabelecer uma espécie de contacto direto com os seguidores. Os vídeos são também os mais partilhados e podem ser produzidos a partir de todas as aparições em campanhas e muitas outras ocasiões. É útil criar o seu próprio canal de vídeo no YouTube.

- Esteja também presente em grupos de conversação e fóruns de discussão.
 - Fazer referência aos sítios *Web* da campanha e aos canais das redes sociais em todos os documentos, papéis timbrados, assinaturas de correio eletrónico, etc.
 - Crie um sítio *Web* para a campanha eleitoral onde sejam publicados os conteúdos mais importantes e onde as publicações sejam atualizadas regularmente.
 - Utilizar simultaneamente campanhas digitais para apelos a donativos.
-

«Organização relacional»

Uma vez que as campanhas eleitorais nos EUA são sempre uma espécie de modelo para a modernização das formas de campanha noutros países, são sempre seguidas com especial atenção. No que respeita à campanha eleitoral de 2020, um elemento destacou-se em particular: a organização relacional (*Relational organizing*). Esta é uma ferramenta estratégica que utiliza tecnologia baseada em dados para identificar padrões de mobilização sociopsicológica entre os eleitores e torná-los o ponto de partida central para a comunicação da campanha eleitoral. Isto significa que os planeadores de campanha tentam determinar os interesses e as preferências dos eleitores que pretendem atingir com as suas mensagens. Todavia, os partidos ou os candidatos já não enviam as suas mensagens diretamente aos grupos-alvo, mas recorrem a apoiantes que gozam de um nível de confiança muito mais elevado. São aqueles que estão ligados a «amigos» ou «seguidores» nas várias plataformas mediáticas. Muitas pessoas já não obtêm a sua informação política a partir da grande quantidade de notícias nos meios de comunicação tradicionais, mas movem-se nas comunidades de afinidade nas redes sociais. Em particular, confiam

nas informações que recebem dos «amigos» da sua comunidade. Existe, portanto, uma grande probabilidade de os militantes e os partidos chegarem a um vasto público-alvo com as suas mensagens e serem aceites por ele, desde que sejam divulgadas por «amigos» das redes sociais que sejam considerados de confiança. Isto faz com que os apoiantes, e não os partidos ou os meios de comunicação social, sejam os principais multiplicadores das mensagens políticas. Estes apoiantes não têm de ser apoiantes declarados de um candidato ou de um partido. No entanto, o seu perfil reconhecível nas redes sociais, que pode ser criado com base nos tópicos a que respondem e na forma como agem, permite aos responsáveis pelas campanhas ver a probabilidade de transmitirem a terceiros mensagens adaptadas a esse perfil pessoal. Mobilizam novos apoiantes nas chamadas «nano-câmaras de influência», caracterizadas por interesses partilhados. Em suma, as pessoas estão a fazer campanha sem se aperceberem. Para que isto funcione, os ativistas no início desta cadeia de influência devem ter o máximo de dados pessoais possível para lançar as mensagens. É claro que também há apoiantes que atuam conscientemente como intermediários das mensagens de campanha. Na campanha para as eleições presidenciais norte-americanas de 2020, por exemplo, vários artistas conhecidos utilizaram as suas próprias plataformas para promover o candidato Joe Biden, tendo algumas destas mensagens sido coordenadas em estreita cooperação com a sede da sua campanha. Os membros de um partido desempenham um papel especial neste tipo de campanha porque se deixam deliberadamente utilizar como intermediários de um candidato ou do seu partido. Porém, o objetivo dos estrategas de campanha é que os eleitores individuais recebam mensagens adaptadas às suas necessidades pessoais e fiquem com a impressão de que um partido ou candidato representa exatamente o que corresponde aos seus interesses pessoais. Por conseguinte, dar-lhes-ão o seu voto de boa vontade. Estas formas de organização relacional são atualmente apoiadas por outras ferramentas e aplicações técnicas. Pode presumir-se que estes processos serão ainda mais aperfeiçoados no futuro.

Campanhas eleitorais do futuro

A forma como as campanhas eleitorais são conduzidas mudou significativamente desde a viragem do milénio com o advento dos meios de

comunicação social. Hoje em dia, é previsível que estes meios de comunicação social, bem como os avanços técnicos em matéria de inteligência artificial e outros desenvolvimentos no domínio do processamento eletrónico de dados, tenham um impacto ainda maior nas campanhas eleitorais no futuro. Não se trata apenas de um desafio para os diretores de campanha, que utilizarão estes meios e instrumentos da forma mais eficiente possível a favor dos seus candidatos e partidos, mas é também um desafio para a democracia. Porque o que está em causa é a decisão autodeterminada do eleitor ou do cidadão ao votar. Um princípio fundamental das eleições é a sua liberdade. No entanto, os desenvolvimentos atuais e futuros no domínio dos meios de comunicação digitais e da inteligência artificial fazem temer que a liberdade de escolha do indivíduo esteja ameaçada se forem feitas tentativas subtis de influenciar e controlar as suas crenças, o seu comportamento e, sobretudo, o seu voto nas eleições.

Os desenvolvimentos previsíveis ou hipotéticos no domínio das campanhas digitais não podem ser discutidos em pormenor aqui. Desta forma, apenas mencionaremos brevemente alguns pontos que provavelmente desempenharão um papel nas futuras campanhas eleitorais (Bartlett et al. 2018; Conselho da Europa 2018). Os partidos e os seus responsáveis pela campanha terão de lidar com estas questões em mais pormenor – mas também com a questão de saber que formas de regulamentação serão necessárias no futuro para garantir a autodeterminação do eleitor individual e a liberdade das eleições.

Um primeiro elemento importante que influenciará todas as outras possibilidades de futuras campanhas digitais é a disponibilidade de dados. É previsível que, nos próximos anos, a recolha de dados sobre a demografia, o comportamento e as atitudes dos consumidores – incluindo dados de saúde e de localização recolhidos através de *smartphones* e do crescimento de dispositivos com acesso à *Internet* – se torne cada vez mais extensa. A capacidade de analisar estes dados está em constante evolução e não só oferece às empresas novas oportunidades de avaliar os seus potenciais clientes, como também proporcionará aos partidos políticos uma grande quantidade de novas informações sobre potenciais grupos de eleitores, pelo menos nos casos em que a recolha de dados individuais esteja sujeita a poucas restrições. A recolha permanente de dados é já hoje um elemento importante do trabalho dos partidos – e não apenas durante

as campanhas eleitorais – e será ainda mais intensificada no futuro. Está a tornar-se evidente que a capacidade de reunir fontes de dados grandes e díspares irá aumentar. A *Internet das Coisas* (IoT) e os dados das redes sociais, os dados de geolocalização e o histórico de navegação fornecem o material para essas combinações de diferentes bases de dados, que são efetuadas por empresas, mas também por governos. É óbvio que isto coloca sérios problemas em termos de proteção de dados. Para além das vantagens funcionais da combinação de dados, existe também o risco de recolher informações potencialmente sensíveis. Em particular, alguns dispositivos digitais de consumo, como as televisões inteligentes ou os assistentes domésticos, que estão equipados com uma câmara e um microfone e transmitem dados aos seus fabricantes assim que ouvem determinadas palavras-chave, operam no ambiente de vida mais privado dos cidadãos.

A recolha de dados é um pré-requisito para um segundo elemento que já foi utilizado em campanhas eleitorais passadas, mas que se tornará ainda mais importante: a segmentação da publicidade (*microtargeting*). No que respeita à publicidade a produtos de consumo, espera-se no futuro um *marketing* cada vez mais automatizado, em que os indivíduos ou grupos são «medidos» por máquinas e direcionados, possivelmente utilizando conteúdos gerados automaticamente. O Facebook e o Google já fornecem uma série de ferramentas que permitem às empresas segmentar os seus grupos-alvo e direcionar os seus anúncios para esses grupos. Além disso, são identificados grupos de pessoas que são semelhantes aos grupos-alvo existentes. As empresas especializadas na recolha e análise de dados estão a trabalhar no desenvolvimento destas técnicas e a disponibilizá-las aos seus clientes – incluindo partidos políticos e políticos.

A inteligência artificial, um terceiro elemento que também se tornará cada vez mais relevante para as futuras campanhas eleitorais, já é capaz de produzir conteúdos audiovisuais originais e realistas, esbatendo a linha entre o conteúdo produzido por um humano e o conteúdo produzido por uma máquina. A tecnologia de aprendizagem profunda permitirá aos sistemas tirar conclusões pormenorizadas a partir de conjuntos de dados altamente abstratos. A partir da totalidade destes conjuntos de dados, podem ser extraídas informações perspicazes sobre os utilizadores, embora possa parecer que os conjuntos de dados individuais contêm poucos ou nenhuns dados pessoais.

É óbvio que estas novas possibilidades técnicas também estão a ser utilizadas para fins de campanha eleitoral, o que já foi demonstrado em várias campanhas eleitorais nos últimos anos. No entanto, deve salientar-se desde já que o êxito das campanhas eleitorais depende também de outros fatores que são independentes das possibilidades digitais de campanha e que não são ou são apenas ligeiramente influenciados por elas. Como já foi referido, as campanhas eleitorais não desempenham qualquer papel para uma grande parte dos eleitores. Apesar disso, se as campanhas digitais atingirem uma proporção significativa de eleitores indecisos e influenciarem o seu voto, podem tornar-se decisivas para uma eleição. Foi o que aconteceu com a campanha eleitoral de Donald Trump em 2016 e com o referendo do Brexit no Reino Unido, em que a campanha do *Leave* (*deixar a UE*) enviou cerca de mil milhões de anúncios direcionados através das redes sociais, principalmente do Facebook. Nas eleições gerais de 2017 no Reino Unido, o Partido Trabalhista utilizou a modelação de dados para identificar os potenciais eleitores trabalhistas e dirigir-lhes mensagens específicas.

Tendo em conta o interesse e a necessidade crescentes dos partidos por dados sobre os eleitores, existem atualmente várias empresas especializadas que recolhem e processam esses dados e os oferecem aos partidos para as suas campanhas. Entre elas conta-se a NGP VAN Inc., um fornecedor privado de bases de dados de eleitores e de serviços de alojamento *Web*, que é utilizado pelo Partido Democrático dos EUA e pelas suas organizações filiadas. Mas empresas como Adobe, Oracle, Salesforce, Nielsen e IBM também oferecem serviços aos partidos para que estes possam dirigir mensagens e informações específicas aos eleitores de um determinado círculo eleitoral. A empresa Cambridge Analytica, agora falida e encerrada, ficou famosa por ter desenvolvido uma campanha bem-sucedida de *microtargeting* nas redes sociais para a campanha eleitoral vitoriosa de Donald Trump em 2016 nos EUA. Em 2019, a Comissão Federal do Comércio dos EUA considerou a empresa culpada de enganar os consumidores com as suas práticas de recolha de dados no Facebook.

As tendências mais importantes que podem ser identificadas em relação às campanhas digitais são resumidas a seguir:

Segmentação pormenorizada do público

Com base em dados extensivos sobre a personalidade, os grupos-alvo individuais podem ser diferenciados com grande pormenor, de modo que os responsáveis pelas campanhas se possam dirigir a eles com mensagens que acreditem poder influenciar o comportamento de voto.

Segmentação entre dispositivos (*cross-device targeting*)

A segmentação entre dispositivos é uma área fundamental da tecnologia da publicidade (*in ad-tech*), em que as empresas estão a desenvolver métodos cada vez mais sofisticados – tanto probabilísticos como determinísticos – para obter uma visão «centrada no utilizador» de um indivíduo e segmentá-lo entre dispositivos. Por dispositivo cruzado ou multi-dispositivos entende-se que os dados sobre grupos-alvo individuais são automaticamente utilizados quando são utilizados dispositivos diferentes e que os dados do navegador de um utilizador são combinados em televisores inteligentes, telemóveis, *tablets* e computadores pessoais para criar um perfil de utilizador abrangente. Esta tecnologia já está a ser utilizada em campanhas. Os grupos-alvo podem, assim, ser abordados num momento específico através de dispositivos finais específicos, se for de esperar que estejam a visualizar mensagens nesse dispositivo.

Utilização de técnicas psicográficas ou similares

Os testes de personalidade são utilizados há muito tempo para fins políticos. Atualmente, esta análise psicográfica baseia-se em grandes volumes de dados e muitas empresas de publicidade oferecem a possibilidade de visar consumidores (ou eleitores) com base na «emoção» expressa no seu comportamento nas redes sociais. Também para as campanhas políticas, as empresas oferecem atualmente dados que combinam atributos demográficos, psicográficos e comportamentais para visar os eleitores digitalmente. Ao associar as preferências políticas de uma pessoa a outras atitudes, expectativas, comportamentos, estilos de vida, hábitos de compra e preferências nos meios de comunicação social, o objetivo é atingir simultaneamente corações e mentes.

Utilização da inteligência artificial (IA)

No futuro, a inteligência artificial poderá ajudar a identificar quem deve ser visado, quando e com que conteúdo, a fim de maximizar o potencial persuasivo de uma campanha. A IA poderá recolher grandes quantidades de dados de diferentes fontes e identificar correlações que provavelmente permanecerão invisíveis para os analistas humanos, uma vez que os algoritmos podem evoluir de forma independente e tomar decisões altamente complexas em milissegundos. Não é inconcebível que, num futuro próximo, as plataformas controladas por IA possam conduzir campanhas políticas de forma semiautónoma.

Utilizar a inteligência artificial para gerar conteúdos

A IA é cada vez mais capaz de gerar conteúdos automaticamente. Isto abre a possibilidade de criar de forma automática mensagens programáticas para grupos-alvo específicos no âmbito de campanhas. Estas podem ser transmitidas em linguagem «natural» sem que o destinatário se aperceba de que está a ser contactado por uma máquina autónoma. Utilizando os dados de personalidade, os eleitores individuais recebem mensagens publicitárias personalizadas e com *nuances*. Os *chatbots* podem mesmo ser utilizados para conduzir um diálogo com eleitores individuais, durante o qual a máquina recolhe mais dados que são imediatamente atualizados e utilizados para atingir os eleitores. Estas campanhas poderiam combinar o elemento interativo com dados pessoais para apresentar anúncios que envolvam uma interação recíproca entre o homem e a máquina, possivelmente fazendo referência a interações anteriores ou a preocupações declaradas com conteúdos recentemente gerados. Logicamente, isto poderia resultar num fluxo de mensagens únicas e personalizadas dirigidas a cada eleitor e constantemente atualizadas com base em testes A/B, um método utilizado principalmente no *software* e em *web design* para aumentar a ação ou a resposta do utilizador.

Utilização de dados pessoais para prever resultados eleitorais

Os partidos realizam inquéritos durante as campanhas eleitorais para determinar os seus índices de aprovação, a aceitação dos seus candidatos, o impacto da sua campanha e as questões que são importantes para os eleitores. Nos últimos anos, as redes sociais, em particular, têm sido

utilizadas para esses inquéritos, a fim de descobrir as preocupações das pessoas. Os estudos revelaram que os candidatos mais ativos no Facebook e no Twitter tendem a obter melhores resultados.

Utilização de novas plataformas (transmissão através de novas plataformas)

Uma vez que os vídeos são particularmente eficazes na transmissão de mensagens emocionais, o YouTube tornou-se uma plataforma fundamental para os anúncios políticos. Muitos eleitores já não tomam as suas decisões políticas na sala de estar, em frente à televisão, mas nos chamados «micromomentos», por exemplo, quando veem vídeos no telemóvel. No entanto, isto também traz consigo um novo risco de manipulação através dos chamados «deepfakes», ou seja, distorções realistas de conteúdos mediáticos gerados de forma autónoma pela inteligência artificial. Na arena política, estas manipulações são aplicadas, em particular, a vozes e rostos, permitindo aos ativistas «pôr palavras na boca» dos seus adversários, no sentido restrito do termo. Os sistemas de IA podem facilitar a produção de imagens de vídeo falsas de alta qualidade de políticos. Dada a elevada credibilidade das provas de vídeo e áudio, o risco de manipulação dos destinatários dessas mensagens é evidente.

Desafios para as campanhas digitais

Não é preciso ser um vidente para prever que a digitalização das campanhas eleitorais continuará a aumentar no futuro, mesmo que os métodos tradicionais, como a campanha porta a porta por um candidato e os encontros presenciais, continuem a ser relevantes. No entanto, as campanhas digitais também apresentam desafios para os quais os partidos devem estar atentos. Em primeiro lugar, trata-se da área sensível da recolha e utilização de dados pessoais. Em muitos países, o quadro jurídico para a recolha, armazenamento e utilização de dados pessoais não é muito rigoroso. Não menos importante, os partidos que assumem a responsabilidade devem, portanto, assegurar que a recolha e a utilização de dados sejam regulamentadas e que a autoridade responsável pela monitorização de uma eleição num país também monitorize o tratamento correto dos dados durante as campanhas eleitorais. Além disso, deve ser evitada a definição inadequada do perfil dos eleitores no âmbito da transmissão de mensagens geradas

automaticamente, apesar de haver muitos indícios de que esses conteúdos personalizados e a sua transmissão serão uma parte importante das campanhas políticas no futuro. As campanhas eleitorais serão, assim, parcialmente automatizadas. Para além das questões de legalidade e do risco de transmitir mensagens falsas ou contraditórias deste modo, estas formas de campanha levantam a questão do perfil real de um partido ou candidato e dos seus objetivos políticos reais. Se apenas as máquinas fazem campanhas eleitorais umas contra as outras e geram as suas mensagens de acordo com as supostas preferências dos eleitores, mas não com base nos princípios de um partido, a disputa política é reduzida ao absurdo. Mas isso ameaça a existência de uma democracia. Por esta razão, é necessário aplicar um padrão rigoroso de responsabilidade aos partidos políticos, especialmente no que respeita à campanha digital.

Várias análises mostram que algumas empresas da *Internet*, sobretudo o Facebook e o Google, estão a tornar-se cada vez mais dominantes na publicidade em linha, uma vez que detêm uma posição de quase monopólio no mercado e uma enorme quantidade de dados dos utilizadores. O seu controlo e regulamentação mais rigorosos são, por conseguinte, essenciais para não pôr em causa a confiança na equidade e legitimidade das eleições (Conselho da Europa 2018).

Perguntas para o leitor

- Que sistema eleitoral existe no seu país e de que forma influencia a composição do sistema partidário?
- Que tipos de partidos são mais suscetíveis de beneficiar do sistema eleitoral e quais são mais suscetíveis de ficar em desvantagem?
- Com que honestidade são analisados os resultados eleitorais? Que consequências tem o desempenho de cada partido?
- O que é que caracteriza as campanhas eleitorais?
- Como é que as redes sociais e outras plataformas são utilizadas para a publicidade eleitoral?
- Os partidos são capazes de organizar eventos de campanha com um grande número de participantes?
- Como é que os eleitores são abordados pessoalmente?
- A ideologia e os valores fundamentais que os partidos representam são importantes para os eleitores?

Capítulo 10

Os partidos no parlamento e no governo

Depois de participarem com sucesso nas eleições, os partidos iniciam uma parte essencial do seu trabalho político: quer assumindo a liderança do Estado ou do Governo, nomeando ministros e preenchendo outros cargos importantes nas instituições públicas com os seus representantes, quer participando como partidos da oposição no Parlamento no debate sobre as leis e, sobretudo, controlando o Governo. Os partidos lutaram por isto não só na campanha eleitoral, mas também através do desenvolvimento da sua organização e da formulação dos seus programas – nomeadamente para a implementação das suas ideias e propostas em leis e decisões políticas. No entanto, isto implica novos desafios que os partidos têm de ter em conta para que não só cumpram eficazmente o seu papel no governo ou na oposição, mas também para que a sua própria organização partidária possa participar nas próximas eleições com um sucesso renovado no final de um período de governo.

A primeira dificuldade após uma eleição é frequentemente a formação de um governo, o que já foi referido nas secções anteriores. Os partidos devem, portanto, ter a capacidade de formar coligações, o que é discutido na segunda secção deste capítulo. A liderança de um governo exige não só a lealdade de um partido, mas também outras qualidades, que são abordadas na terceira secção deste capítulo. Em primeiro lugar, porém, a atenção centra-se nos grupos parlamentares dos partidos, que desempenham um papel crucial não só no apoio ou (no caso de um partido da oposição) no controlo de um governo, mas são também uma figura de proa importante para a percepção que o público tem de um partido.

O grupo parlamentar de um partido

Quando um parlamento se reúne após uma eleição, os representantes de um partido juntam-se geralmente de forma voluntária para formar grupos parlamentares²⁷. O objetivo da formação de um grupo parlamentar é, em primeiro lugar, formar um consenso interno e aprovar os trabalhos no respetivo parlamento. Ao mesmo tempo, os grupos parlamentares são também de importância central para o próprio partido, uma vez que desempenham um papel fundamental na determinação da sua perceção pública. A coordenação estreita e contínua entre a sede do partido e os seus grupos parlamentares e deputados é, por conseguinte, importante e é frequentemente promovida pelas ligações estreitas entre a direção do partido e a direção do grupo. Os representantes mais importantes de um partido são geralmente também deputados e, inversamente, os membros mais importantes dos grupos parlamentares têm geralmente uma grande influência no seu partido. Os líderes dos partidos são frequentemente também presidentes dos seus grupos parlamentares, exceto se ocuparem um cargo governamental importante. Embora também possam surgir tensões, os grupos parlamentares têm geralmente autoconfiança suficiente para se afirmarem face a quaisquer opiniões partidárias contrárias. Em todo o caso, os líderes de um grupo parlamentar devem ser envolvidos em todas as decisões do partido. Mesmo que não sejam membros eleitos do executivo do partido, é aconselhável convidá-los para todas as reuniões importantes da direção do partido e coordenar com eles as decisões importantes. Isto deve-se ao facto de se esperar que os grupos parlamentares representem as posições do seu partido no parlamento. Uma vez que nem todos os deputados podem trabalhar em todas as comissões e adquirir conhecimentos especializados sobre diferentes temas, as posições sobre temas individuais são coordenadas no seio do grupo parlamentar. Naturalmente, os deputados devem guiar-se pelo programa do seu partido. Regra geral, os grupos parlamentares acordam uma posição comum sobre um tema

²⁷ *Nota do tradutor:* em alemão «Parlamentsfraktion» ou a sua forma simplificada «fraktion» refere-se precisamente a formação do grupo de parlamentares eleitos de um partido num mesmo parlamento, nomeadamente o «grupo parlamentar» em Portugal. Aqui procurou-se usar a forma grupo parlamentar em geral, salvo algumas exceções, para não se confundir com o uso genérico de grupo, uma vez que não há um termo específico para tal, como seria, por exemplo na edição brasileira, que utiliza «bancada parlamentar» e a sua variante «bancada» quando o autor se refere a «fraktion».

ou uma proposta legislativa. Devido à sua grande importância para os partidos, os aspetos individuais de um grupo parlamentar são aqui descritos com mais pormenor.

O estatuto de um grupo parlamentar

Um grupo parlamentar é constituído por deputados de um ou mais partidos ou mesmo por representantes eleitos não partidários. Cada parlamento determina o número de deputados necessários para que um grupo parlamentar obtenha o estatuto de grupo. Este é normalmente um pré-requisito para a atribuição de tempo de uso da palavra durante os debates em plenário, bem como de certos subsídios, tais como espaço adicional para gabinetes ou pessoal. Os grupos independentes ou mais pequenos de deputados têm mais dificuldade em comparecer no parlamento. Em muitos países, por outro lado, o maior grupo da oposição recebe direitos políticos especiais, bem como subsídios adicionais como compensação pelo apoio dado ao(s) grupo(s) governamental(ais) pelo aparelho governamental. Na Alemanha, o maior grupo da oposição assume a presidência da comissão parlamentar do orçamento, a fim de lhe dar uma chave para um melhor controlo do governo. Isto é praticado não só no Parlamento alemão, o parlamento nacional, mas também nos parlamentos regionais e em muitos municípios. Nos países com um «parlamentarismo de Westminster», segundo o modelo do Reino Unido, a eleição do líder da oposição e a nomeação de «ministros-sombra», que ocupam uma posição especial, fazem parte dos direitos políticos especiais da oposição. O tratamento especial do maior grupo da oposição, que em alguns países goza também de outros privilégios, reconhece o facto de que – tal como referido no início – a oposição desempenha um papel decisivo no funcionamento de uma democracia.

Os direitos de um grupo parlamentar

Os grupos políticos participam frequentemente no funcionamento de um parlamento, enviando representantes à presidência. Em muitos países, o estatuto de grupo político é necessário para poder apresentar propostas legislativas que são discutidas pelo parlamento e pelas suas comissões. Isto garante que um número mínimo de deputados apoie uma proposta e que um indivíduo ou um pequeno número de deputados não ocupem e

paralisem os trabalhos parlamentares com projetos que, de qualquer forma, não têm qualquer hipótese de serem aprovados. O exercício do direito de controlo parlamentar sobre o governo, no sentido de colocar questões orais ou escritas a um governo, está também frequentemente ligado ao estatuto do grupo parlamentar.

Os grupos parlamentares e os seus partidos

Os partidos exercem influência sobre os seus deputados e grupos parlamentares de várias formas. A maioria dos estatutos dos partidos contém várias formas de regulamentos que abordam a relação entre um partido, os seus representantes eleitos e os seus grupos parlamentares. A estreita comunicação e coordenação entre o partido e os seus representantes eleitos é um requisito mínimo. Os estatutos do Partido Liberal Australiano, por exemplo, impõem aos líderes dos grupos e do partido o dever de se manterem mutuamente informados sobre os desenvolvimentos políticos e de trabalharem em estreita colaboração. Além disso, são necessárias reuniões regulares entre o grupo parlamentar e a direção nacional do partido. No caso dos sociais-democratas suecos, o grupo parlamentar é mesmo responsável pela organização dos congressos do partido.

A necessidade de uma cooperação estreita entre o grupo parlamentar e a direção do partido é óbvia. A melhor forma de o conseguir é quando as presidências do partido e do grupo parlamentar são exercidas pela mesma pessoa. A Grã-Bretanha é o exemplo mais conhecido desta situação. No entanto, este «duplo cargo» não é comum em todo o lado. É por isso que alguns partidos elegem ou cooptam o líder do grupo parlamentar para a direção nacional do partido. No Novo Partido Patriótico do Gana, por exemplo, o líder do grupo parlamentar e o seu adjunto são eleitos pela comissão executiva nacional; se o partido disponibilizar o presidente do estado, este último é também consultado. Além disso, o executivo do partido avalia anualmente o desempenho do grupo parlamentar e do seu porta-voz.

Para além da ligação pessoal, existe também, naturalmente, uma estreita ligação programática entre um partido e o seu grupo parlamentar no parlamento. As propostas políticas e as iniciativas legislativas dos deputados e a sua reação às iniciativas de outros partidos estão, em geral, estreitamente alinhadas com os programas partidários e eleitorais. Quando introduzem e debatem iniciativas políticas e legislativas, os deputados

procuram geralmente coordenar-se não só no seio do seu grupo parlamentar, mas também com os órgãos do partido, tanto a nível nacional como na sua associação e círculo eleitoral regional ou local. Isto garante a maior coerência possível destas iniciativas parlamentares com as ideias de um partido e o seu apoio entre os membros do partido. Existem diferentes procedimentos a nível mundial no que respeita à forma de votação e à influência da direção nacional ou de outros órgãos sobre as posições de fundo dos seus deputados e grupos parlamentares. Nalguns casos, estes procedimentos preveem uma coordenação estreita que vai até uma espécie de autorização para dar instruções ou vetar as iniciativas da liderança do partido aos seus deputados, enquanto noutros lugares lhes é dada uma grande margem de manobra e o *feedback* entre o grupo parlamentar e o partido só é exigido de uma forma muito geral. Cada partido deve decidir por si próprio como quer organizar esta votação. Além disso, há que ter sempre em conta que, na vida política e parlamentar quotidiana, surgem na agenda política questões e propostas regulamentares e legislativas que não estão previstas nos programas dos partidos, mas às quais um grupo parlamentar tem de reagir. Sobretudo quando um programa partidário não fornece qualquer orientação nestes casos, a coordenação entre o grupo parlamentar e o partido é essencial para acordar uma posição uniforme sobre novos temas e questões.

Funções do presidente do grupo parlamentar

O cargo de presidente de um grupo parlamentar é um dos cargos mais importantes do partido, não só num parlamento nacional, mas também nos órgãos representativos locais. Não é raro que exista uma união pessoal entre a presidência do partido e a presidência do grupo parlamentar, muitas vezes especialmente quando um partido não lidera o governo e o presidente do partido, enquanto chefe de governo ou ministro, não pode ser também presidente de um grupo parlamentar, como acontece na Alemanha, por exemplo. Nos países com um sistema de parlamentarismo britânico, não existe um verdadeiro líder de grupo parlamentar; em vez disso, a função de «chicote» (*whips*)²⁸ dentro dos grupos parlamentares

²⁸ *Nota do tradutor:* no contexto anglófono, sobretudo britânico, é comum o uso da expressão *whips* para se referir a um membro do partido responsável por fazer cumprir as

individuais é particularmente enfatizada. Ele não é tanto o porta-voz como o diretor-geral ou o organizador principal do seu grupo. O papel de porta-voz é desempenhado pelo primeiro-ministro do partido do governo e pelos líderes dos partidos da oposição. Todavia, os *whips* asseguram a disciplina no seio do grupo parlamentar e desempenham um papel decisivo na determinação da lista de oradores e noutras questões importantes do processo parlamentar.

O presidente do grupo e os seus adjuntos desempenham várias funções que são de grande importância para a coordenação e o estilo do trabalho do seu grupo:

- Coordenam o desenvolvimento das posições políticas de um grupo parlamentar sobre todos os temas da agenda parlamentar e asseguram a sua conformidade com os objetivos e programas do seu partido. Nos casos em que o partido não tenha formulado uma posição clara sobre questões específicas, asseguram a coordenação entre o grupo parlamentar e a direção do partido e outros órgãos do partido.
- Coordenam a delegação de deputados a comissões parlamentares individuais, embora nem sempre possam satisfazer todas as preferências de cada deputado.
- Decidem sobre a lista de oradores para as sessões plenárias do parlamento (mais uma vez, nem sempre é possível ter em conta todas as preferências de cada deputado).
- Determinam os temas a abordar pelo grupo parlamentar no período de perguntas parlamentares.
- Coordenam a ordem do dia e outros assuntos relacionados com a sessão parlamentar e o procedimento parlamentar com a presidência do parlamento.
- Coordenam com os presidentes dos outros grupos parlamentares os projetos comuns e o sentido de voto comum sobre as propostas legislativas individuais.
- Acordam com os outros grupos parlamentares o chamado emparelhamento, ou seja, a dispensa de um certo número de deputados de um grupo de participar nas votações se os deputados do outro grupo

políticas do partido nas votações, bem como a disciplina do partido, daí a evocação da metáfora do «chicote».

não puderem participar numa votação devido a doença, deslocações parlamentares ou outras obrigações. Deste modo, mantém-se o equilíbrio geral das votações no parlamento.

- Asseguram o comportamento de voto correto dos deputados do seu grupo.
- Gerem o pessoal de um grupo político e são também responsáveis pela organização geral do trabalho do grupo (incluindo a atribuição de gabinetes aos deputados, etc.).
- Representam o grupo parlamentar e, por conseguinte, o seu partido junto da opinião pública.

A riqueza de tarefas e responsabilidades de um presidente de grupo parlamentar exige que tenha muitos anos de experiência parlamentar, conheça bem os processos de trabalho, os procedimentos e também as regras do trabalho parlamentar, goze de um elevado nível de confiança dentro do seu próprio partido e tenha também boas capacidades de comunicação. Os presidentes dos grupos parlamentares são representantes destacados do seu partido.

Em alguns países, os líderes dos grupos não só procuram o contacto com a liderança nacional do partido, como também organizam reuniões regulares com os líderes dos grupos do seu partido nos parlamentos regionais, a fim de ter em conta o estado de espírito e as propostas aí apresentadas no trabalho legislativo do parlamento nacional. Na África do Sul, os líderes de grupos parlamentares do partido Congresso Nacional Africano (ANC) dos parlamentos nacionais e provinciais²⁹ reúnem-se regularmente com a direção nacional do partido para se informarem mutuamente sobre as iniciativas parlamentares e para se coordenarem em questões estratégicas.

Reuniões regulares dos grupos parlamentares

Apesar da importância dos líderes de grupo, a coordenação regular entre todos os membros de um grupo parlamentar é essencial para se

²⁹ *Nota do tradutor:* na África do Sul há um sistema parlamentar bicameral constituído pela Assembleia Nacional (câmara baixa) e o Conselho Nacional de Províncias (câmara alta), que ocupa o lugar do antigo senado. Respetivamente em Portugal corresponde à Assembleia da República e o Senado.

informarem mutuamente sobre o trabalho em cada uma das comissões e para chegarem a acordo sobre vários temas. Uma vez que raramente existe acordo sobre todas as questões da agenda política, especialmente em grupos parlamentares de maior dimensão, as reuniões de grupo servem também para debater diferenças de opinião sobre questões políticas individuais ou propostas de legislação. Só em alguns partidos e parlamentos é que os líderes dos partidos e dos grupos têm tanto poder para impor um comportamento homogêneo e silenciar qualquer opinião divergente. Por isso, a maioria dos grupos parlamentares reúne-se em sessão plenária nas semanas da sessão parlamentar. No final do debate sobre questões controversas, há frequentemente votações para determinar a posição comum do grupo sobre questões individuais. Uma vez estabelecida a linha comum, todos os deputados são obrigados a manter a disciplina do grupo.

Disciplina do grupo parlamentar

Em troca das vantagens que os deputados obtêm individualmente por pertencerem a um grupo parlamentar, o grupo exige geralmente aquilo a que se chama disciplina de grupo. Isto significa que todos os membros de um grupo parlamentar devem comportar-se de forma uniforme quando votam no parlamento, mas também quando representam a opinião majoritária de um grupo parlamentar perante o público. Uma vez que a maioria dos grupos parlamentares é composta por deputados de um único partido, a disciplina de grupo significa também disciplina partidária. Os deputados devem, por conseguinte, ser leais ao seu partido e às suas posições. Só em alguns casos excecionais, sobretudo nas chamadas decisões de consciência, é que os grupos parlamentares (e os partidos) permitem que os seus deputados votem de acordo com a sua consciência e não de acordo com a disciplina partidária. No parlamentarismo, os grupos parlamentares unidos e disciplinados são essenciais para o sistema, especialmente por parte dos partidos do governo, porque de outra forma não há governo estável. No presidencialismo, o mandato livre pode ser gerido de forma mais flexível.

A disciplina dos grupos parlamentares é um pouco contrária à liberdade de consciência dos deputados, garantida pelas constituições de Alemanha, Espanha, França, Itália, Lituânia, Nigéria, Peru e muitos outros países. Os deputados devem ter o chamado «mandato livre», estar vinculados

apenas pela sua consciência e não estar sujeitos a instruções ou ordens de terceiros – ou seja, nem dos seus partidos nem dos seus eleitores. Isto para garantir que desempenham o seu trabalho no parlamento de uma forma estritamente objetiva e tendo sempre em mente os interesses da sociedade do seu país. A experiência com regimes autoritários ou totalitários também desempenha um papel neste regulamento, que submete os deputados a um controlo rigoroso, transformando assim os debates e as votações no parlamento numa farsa. A maioria dos partidos está consciente destes argumentos. No entanto, insistem na disciplina do grupo parlamentar para fazer valer os seus próprios interesses e objetivos políticos, para garantir uma maioria governamental, se necessário, ou para demonstrar a unidade e a força da oposição, para manter a capacidade de ação, a previsibilidade e a fiabilidade do seu próprio grupo parlamentar e, por último, mas não menos importante, para apresentar uma imagem política claramente reconhecível no mundo exterior. Uma das principais tarefas do líder de um grupo parlamentar é manter esta unidade. Se tal for conseguido através da persuasão e se os deputados se submeterem voluntária e lealmente à disciplina do grupo, tal é compatível com o princípio da liberdade de mandato acima referido. Em todo o caso, a intenção de muitos deputados de se recandidatarem nas próximas eleições encoraja-os a serem leais ao seu partido e grupo parlamentar.

A prática, mas também a natureza problemática do mandato livre, foi demonstrada no Reino Unido durante as várias votações na Câmara dos Comuns sobre a abordagem ao Brexit. Nem todos os deputados do partido do governo nem os da oposição respeitaram as linhas estabelecidas pelos líderes dos seus partidos e grupos parlamentares, tendo, em vez disso, aceite ou rejeitado propostas individuais do governo e do parlamento de formas muito diferentes, conforme consideraram adequado. Este comportamento individual não contribuiu para o processo de decisão política. Muitos deputados praticavam o *floor-crossing*, ou seja, atravessavam a sala para votar em conjunto com outro grupo de deputados ou mesmo com outro grupo parlamentar sentado no lado oposto do plenário. Este «floor crossing» também é possível na Austrália e no Canadá. Em inglês, o termo também descreve a transferência permanente de um deputado para outro grupo parlamentar.

Nalguns locais, o comportamento desviante dos deputados é sancionado não só com a recusa de se candidatarem novamente às eleições, mas também com outras medidas, como multas e até a expulsão de um grupo parlamentar. Este facto é, no mínimo, questionável em termos de liberdade de mandato. Porém, especialmente em países com um sistema de representação proporcional, argumenta-se que a proporcionalidade determinada pelos eleitores é distorcida quando um membro do parlamento muda de grupo político, porque os eleitores votam numa lista partidária e não num membro individual do parlamento. Por conseguinte, não devem ser autorizados a decidir livremente sobre a sua filiação partidária sem ter em consideração os seus eleitores. Para além disso, um elevado nível de mudanças de partido e de grupo parlamentar mina a confiança dos cidadãos nos partidos e na política como um todo. Os eleitores sentem-se ignorados e já não são representados. Perdem a confiança na previsibilidade e na honestidade dos políticos. Essa perda de confiança, por sua vez, pode ameaçar a democracia de um país.

É por isso que alguns países introduziram mecanismos de sanção legal para punir os comportamentos desviantes. Isto aplica-se sobretudo ao caso extremo dos deputados que pretendem demitir-se de um grupo parlamentar. Nalguns países, incluindo a Índia, o Paquistão, o Bangladesh e o Nepal, a África do Sul, a Namíbia e a Nigéria, bem como o Brasil, aplicam-se regulamentos diferentes que tornam extremamente difícil demitir-se de um grupo parlamentar, só o permitem durante um determinado período da legislatura ou até, como no Bangladesh, conduzem diretamente à perda de um mandato. Estes regulamentos foram introduzidos com o objetivo de evitar as frequentes mudanças de partido em alguns países e a instabilidade associada das maiorias parlamentares, que estão frequentemente associadas ao enfraquecimento de um governo. Nos países com um sistema de representação proporcional, em que os deputados são eleitos através de listas partidárias, existe uma maior pressão não só para excluir os dissidentes de um grupo parlamentar, mas também para lhes retirar o mandato por este «pertencer» ao seu partido. Eis um excerto da constituição do Partido Trabalhista Australiano como exemplo de uma regulamentação rigorosa sobre o cumprimento da disciplina do partido e do grupo parlamentar:

«A posição política a nível nacional, estadual e territorial é determinada pelas conferências (do partido) a nível nacional, estadual e territorial. Estas decisões são vinculativas para todos os membros e todas as partes do partido ou do Estado ou território em causa. Em matérias que não sejam objeto de decisões da Plataforma ou Conferência Nacional ou do Executivo ou equivalente nos Estados e Territórios, a decisão maioritária do Grupo Parlamentar competente do Partido Trabalhista é vinculativa para todos os membros do Parlamento» (ALP 2014: *National Principles of Organisation* 1, 14).

Noutros países, estes requisitos são muito mais flexíveis. Nos meios de comunicação social, pode observar-se repetidamente como os partidos nos EUA lutam para obter a aprovação de todos os membros do seu grupo parlamentar na Câmara dos Representantes ou no Senado para diversas votações. Os desvios de voto não são geralmente sancionados. O Partido Democrata, por exemplo, só exige a solidariedade partidária nas votações para a eleição do presidente de uma câmara e para a presidência das comissões.

Não é tão fácil discernir se existe uma diferença entre os partidos do governo e da oposição em termos de disciplina do grupo parlamentar e do partido. Por um lado, há uma maior pressão nos partidos do governo para que se comportem de forma uniforme e apoiem o governo. No entanto, por outro lado, há sempre deputados insatisfeitos nestes grupos que não aceitam certas decisões ou se sentem prejudicados na distribuição dos cargos. Quando um partido no poder tem uma grande maioria, pode tolerar mais facilmente o comportamento dissidente dos indivíduos. Se as maiorias forem estreitas, haverá também uma maior pressão a favor de um comportamento complacente por parte de cada deputado. Nos partidos da oposição, a tendência para comportamentos desviantes é por vezes maior porque os mecanismos de sanção são mais limitados. Nas «jovens democracias», em especial, há uma maior tendência para os deputados dos partidos da oposição se sentirem frustrados pela sua falta de influência política. Estão menos inclinados a seguir o seu líder. As demissões de partidos e as mudanças de grupo parlamentar são um pouco mais comuns neste caso. É por esta razão que foram introduzidas, nomeadamente nestes países, as regras acima referidas que penalizam as mudanças de grupo parlamentar e de partido.

Por último, não se deve esquecer que as mudanças de grupo parlamentar são muitas vezes o resultado de suborno e corrupção. Estes dissidentes não são muitas vezes respeitados pelo público e são vistos como oportunistas, se não mesmo corruptos. Mesmo que justifiquem a sua mudança com princípios políticos, o público vê-a normalmente como uma procura de ganhos pessoais.

Regras de comportamento dos deputados

A maioria dos parlamentos, se não todos, em todo o mundo, tem regras de conduta para os deputados, algumas das quais definem os seus direitos e deveres em pormenor e, não menos importante, visam tornar transparentes quaisquer atividades profissionais ou outras para além do seu mandato, rendimentos adicionais, bem como presentes e donativos colocados à sua disposição para as suas atividades políticas. Tal deverá tornar claro quais os interesses pessoais que os deputados podem prosseguir para além do seu mandato ou com que grupos de interesses mantêm uma relação particularmente estreita, suscetível de influenciar o seu trabalho político. A publicação de tais informações destina-se a orientar o comportamento correto dos deputados e a prevenir a má conduta ou mesmo a corrupção. Em alguns países, estas regras são bastante gerais e o seu controlo não é muito rigoroso. Noutros países, pelo contrário, existem informações extremamente pormenorizadas não só sobre os rendimentos associados a um mandato parlamentar, mas também sobre os outros rendimentos e despesas dos deputados. Contudo, mesmo nos sítios *web* de países considerados particularmente transparentes, como a Dinamarca, a Noruega, a Suécia, o Canadá ou a Suíça, quase não se encontram mais informações sobre os rendimentos dos deputados do que as informações gerais sobre os seus salários oficiais. Os rendimentos adicionais não são geralmente tornados transparentes. Na Alemanha, os deputados são obrigados a revelar os seus rendimentos adicionais num esquema de dez níveis, para que todos os cidadãos saibam, pelo menos, aproximadamente quanto ganham. Na sequência da má conduta de alguns deputados em relação à aquisição de materiais durante a pandemia do coronavírus, esta transparência deverá ser alargada e, sobretudo, os donativos e doadores deverão ser publicamente identificados, mesmo que se trate de montantes relativamente pequenos.

A importância financeira do grupo parlamentar para um partido

Para além do seu significado político, os grupos parlamentares têm também um significado financeiro para os partidos. Nalguns países, os partidos também beneficiam das contribuições financeiras públicas que os grupos parlamentares recebem para contratar pessoal, serviços científicos e equipamento, desde que cumpram um quórum fixo de um número mínimo de deputados. Nalguns países, estes fundos e o pessoal financiado por eles só podem ser utilizados para o trabalho do grupo parlamentar, a fim de evitar qualquer confusão entre o trabalho parlamentar e o trabalho partidário. Noutros países, os fundos e o pessoal pago a partir deles podem também ser gastos com o partido. Na Alemanha, por exemplo, o pessoal dos deputados e dos grupos parlamentares não pode ser utilizado para atividades partidárias e, sobretudo, para campanhas eleitorais. Em Espanha, por outro lado, os partidos utilizam uma grande parte das contribuições para os seus grupos parlamentares para o trabalho partidário e para a manutenção das sedes dos partidos. Por outro lado, os deputados e senadores, dispõem de assistentes de investigação e de um secretariado pessoal. A restrição da atividade parlamentar devido a esta prática é óbvia e pode reconhecer-se uma contradição com o objetivo do financiamento dos grupos parlamentares, que se destina principalmente a apoiar a atividade parlamentar.

Regra geral, os partidos esperam que os deputados doem parte dos seus subsídios parlamentares aos fundos partidários. Esta situação é legal e legítima, uma vez que a maioria dos deputados deve a sua eleição e os rendimentos associados ao seu partido. No entanto, existem regulamentações diferentes de país para país relativamente ao benefício financeiro que um partido pode esperar dos seus deputados e grupos parlamentares.

Partidos e coligações

Nos sistemas parlamentares, é necessária uma maioria parlamentar para a eleição do chefe de governo e para a formação de um governo – e, em alguns países, também para a confirmação dos ministros. Quando um partido não dispõe sozinho dessa maioria, tem de estabelecer acordos com outros partidos para conseguir a eleição do chefe do governo, maiorias para as leis ou apoio para outros projetos políticos. A forma mais comum de tais acordos são as coligações. Estas permitem aos partidos

atingir diferentes objetivos: ajuda-os a ganhar uma parte do poder, por vezes também a liderar o governo, e permite-lhes implementar os seus objetivos políticos – pelo menos em parte. Isto porque o outro lado da moeda de uma coligação são as concessões aos parceiros, tanto no que diz respeito à implementação do seu próprio programa partidário como no que diz respeito à nomeação de candidatos para as eleições ou à atribuição de cargos. As coligações não são casamentos de conveniência, mas sim parcerias políticas de conveniência por um período de tempo limitado.

Outra forma de cooperação parlamentar com outros partidos consiste em chegar a acordo apenas sobre questões específicas, como a eleição do chefe de governo ou o apoio conjunto a iniciativas legislativas individuais. Neste caso, porém, isto significa que existe um governo minoritário sem uma maioria clara no parlamento, que é muito mais instável e também mais vulnerável a ataques de outros partidos e que tem de se defender contra uma pressão muito maior dos grupos parlamentares concorrentes. Uma coligação formalizada, por outro lado, proporciona uma base mais sólida para a cooperação entre vários grupos parlamentares, mesmo que haja regularmente diferenças de opinião entre os parceiros. Não obstante, num acordo de coligação habilmente negociado, são acordados mecanismos para resolver essas diferenças sem pôr em causa a estabilidade da coligação e do governo que esta apoia.

No passado, as coligações eram particularmente comuns nos sistemas de governo parlamentares, mas, nos últimos anos, os sistemas presidenciais também têm tendência para formar mais coligações, embora o presidente e o seu governo estejam menos dependentes de uma maioria parlamentar. Os presidentes verdadeiramente interessados na definição das políticas necessitam geralmente do apoio do parlamento. No que diz respeito aos sistemas presidenciais na América Latina, observou-se que, especialmente onde os parlamentos são fortes e dotados de poderes importantes, os presidentes procuram cada vez mais o apoio a longo prazo de parte do parlamento sob a forma de formação de coligações, a fim de governar com uma maioria parlamentar estável, obter a aprovação das suas propostas legislativas e evitar longas negociações sobre cada proposta individual (Alemán & Tsebelis 2011). Embora existam diferenças claras entre os sistemas parlamentar e presidencial em termos das funções

e competências dos parlamentos e dos seus membros, a necessidade de formar coligações revela-se cada vez mais um elemento importante para uma governação eficiente. Os partidos devem, por conseguinte, estar preparados para formar uma coligação se quiserem liderar ou fazer parte de um governo.

Diferentes formas de coligações

Coligações ou as alianças eleitorais, em que é acordada uma forma de partilha de votos, surgem quando os partidos não querem concorrer uns contra os outros em determinados círculos eleitorais e apoiam um candidato comum, ou quando os partidos individuais não esperam um bom resultado para si próprios e a lei eleitoral permite listas conjuntas de vários partidos. Em todos os casos, porém, o objetivo de uma aliança eleitoral é aumentar a quota-parte conjunta de votos e mandatos que os parceiros não alcançariam se se candidatassem sozinhos. Pelo menos se uma aliança deste tipo tiver a perspectiva de formar ou participar num governo, os parceiros devem chegar a acordo sobre determinados projetos políticos conjuntos e propostas de pessoal antes das eleições, a fim de evitar desacordos após as eleições.

Governos de coligação são geralmente formados quando nenhum partido tem uma maioria parlamentar suficiente para aprovar leis e formar uma maioria estável. Devido à fragmentação de muitos parlamentos, dois partidos já não são suficientes para formar uma coligação em muitos locais. No entanto, um maior número de parceiros de coligação torna mais difícil chegar a acordo sobre questões políticas e sobre a distribuição de cargos. Os «pequenos» parceiros de coligação, em particular, mostram-se muitas vezes recalcitrantes, porque receiam que a sua participação num governo de coligação não seja devidamente reconhecida e que isso os coloque em desvantagem nas eleições seguintes.

Grandes coligações são uma forma especial de coligação governamental entre os dois partidos mais fortes de um país, que são normalmente os adversários mais importantes na disputa política. Todavia, se outras formas de coligação envolvendo partidos mais pequenos não se concretizarem devido a diferenças ideológicas ou

animosidades pessoais, são ocasionalmente formadas grandes coligações para evitar um impasse político. As situações de crise nacional podem também dar origem a grandes coligações se os parceiros puserem de lado as suas diferenças político-partidárias por razões de Estado, a fim de, em conjunto, evitarem uma crise no seu país. A Alemanha e a Áustria, Israel e Itália são países onde as grandes coligações se formaram repetidamente. Em Espanha, pelo contrário, os dois principais partidos ainda não se dispuseram a formar uma grande coligação, apesar de alguns observadores considerarem que os conflitos com os nacionalistas separatistas na Catalunha, no País Basco e noutras regiões do país, por exemplo, poderiam ser resolvidos de forma mais eficaz se os dois principais partidos atuassem em conjunto.

Governos de unidade nacional são também governos de coligação que se formam principalmente em momentos de profunda agitação política ou de crise política ou económica e social nacional. Nessas alturas, os conflitos interpartidários são postos de lado em prol de um interesse nacional comum. Recentemente, foram formados governos de unidade nacional no Sudão do Sul e na Líbia, por exemplo, e antes disso no Ruanda, no Zimbabué e na República da África do Sul, após o fim do regime do apartheid.

Coligações legislativas são por vezes formadas quando os partidos individuais não querem aderir formalmente a uma coligação governamental, mas chegam a acordo com um ou mais partidos governantes para a adoção conjunta de leis sobre determinados temas. Isto garante um consenso mais alargado e é particularmente importante para as leis que afetam áreas políticas sensíveis, como os direitos das minorias ou a lei eleitoral. As coligações legislativas podem evitar conflitos graves no futuro.

As coligações podem ser muito benéficas para um sistema político democrático, mas estão também associadas a um certo número de riscos, tanto para as partes envolvidas como para o sistema político no seu conjunto. O maior risco consiste no facto de os parceiros da coligação utilizarem a sua cooperação para alterar as regras políticas do jogo de tal

forma que se sobreponham aos controlos e equilíbrios aplicáveis e garantam um acesso permanente ao poder político (por exemplo, alterando a lei eleitoral).

A possibilidade e a capacidade dos partidos para formarem coligações dependem de vários fatores. O sistema eleitoral e o sistema de governo são decisivos para a distribuição do poder num parlamento, bem como para o poder efetivo e a margem de manobra de um governo. Este fator influencia a necessidade de formar uma coligação. A cultura política e as atitudes dos atores são igualmente importantes. Nos países europeus com uma longa tradição de formação de coligações, como a Bélgica, os Países Baixos, a Noruega e muitos outros, já não existe qualquer resistência fundamental, dentro ou fora dos partidos, à necessidade de formar coligações para garantir um governo estável. Isto é muito mais difícil em países com um elevado grau de polarização política, onde não só os membros, mas também os apoiantes de um partido são cétricos ou mesmo hostis a uma cooperação que englobe não só as fronteiras partidárias, mas também diferentes campos políticos. A formação de «governos de unidade nacional» é ainda mais difícil em países caracterizados por conflitos violentos. Na Colômbia, por exemplo, a integração de antigos membros da guerrilha no sistema político e a sua representação parlamentar através de um partido por eles fundado deparou-se com uma rejeição considerável por parte de vastas camadas da população. A sua inclusão numa coligação governamental provocaria provavelmente novos conflitos. Por outro lado, a experiência do Chile durante a transição da ditadura de Pinochet, por exemplo, mostra que os partidos que durante muitos anos se combateram ferozmente devido a divergências ideológicas e políticas se aperceberam de que só poderiam reconstruir a democracia no país através de uma ampla coligação e pondo de lado posições políticas e ideológicas importantes. A oposição comum ao antigo regime e aos seus apoiantes favoreceu a formação da coligação.

Quadro 16 – Vantagens e desvantagens das coligações

Vantagens e oportunidades	Desvantagens e riscos
É possível formar um governo estável e alcançar a governabilidade.	A necessidade permanente de consulta e de coordenação entre os parceiros da coligação torna difícil «governar através de» e trabalhar «a partir de um único molde».
Os objetivos políticos que um partido não pode alcançar por si só são concretizados.	As prioridades e os princípios próprios em matéria de legislação e de trabalho governamental têm de ser postos em segundo plano ou «diluídos» devido aos compromissos necessários com o parceiro de coligação.
Os interesses dos diferentes grupos sociais representados pelos vários partidos da coligação são tidos em conta no processo legislativo e no governo (incluindo na distribuição de cargos).	O perfil de cada um dos parceiros da coligação é afetado pela procura constante de compromissos e consensos, e é difícil para cada um dos partidos realçar a sua contribuição para o sucesso conjunto.
O público aprende que o compromisso é um meio importante de resolver as diferenças de opinião sobre questões políticas.	Os partidos mais pequenos podem ser «esmagados» na perceção do público por um parceiro de coligação dominante - mas também podem beneficiar desproporcionadamente dos êxitos de uma coligação se souberem promover adequadamente a sua quota-parte no êxito conjunto.
A opinião pública aprende a tolerar as posições e as exigências de outros partidos com os quais poderá um dia ser necessário formar uma coligação.	O público e alguns dos apoiantes do partido podem ficar com a impressão de que o partido está a negligenciar os seus próprios princípios a favor de cargos governamentais, o que resulta numa maior necessidade de justificar as decisões tomadas, tanto para o público como para os seus próprios apoiantes.
O conflito político é «domesticado» porque outro partido pode um dia ser necessário como parceiro de coligação e, por isso, é aconselhável manter a capacidade de diálogo e não o sobrecarregar com ataques duros e pessoais.	É possível que alguns dos apoiantes do partido não aceitem os compromissos acordados pelos partidos da coligação e se separem do partido.

Vantagens e oportunidades	Desvantagens e riscos
Os parceiros da coligação, individualmente ou em conjunto, podem obter vantagens e um maior apoio nas eleições seguintes se demonstrarem bons resultados a nível governamental.	As divergências de opinião e os conflitos no seio de uma coligação, bem como os erros ou as fraquezas de um parceiro de coligação, podem ser imputados a todos os partidos da coligação e obscurecer as suas perspetivas nas eleições seguintes.
Os cargos e posições podem ser preenchidos por representantes dos parceiros da coligação que, de outra forma, ficariam fora do alcance, o que incentiva o trabalho político dos titulares de cargos e dos futuros candidatos.	As grandes coligações podem correr o risco de marginalizar os partidos da oposição mais fracos; por outro lado, existe o perigo de os partidos extremistas ganharem força nas franjas políticas se não houver partidos da oposição fortes no centro político.
Ao desempenharem funções executivas, os parceiros individuais da coligação adquirem experiência que de outra forma não seria possível, alargam as suas competências e podem utilizá-la para se promoverem a si próprios e ao seu partido em futuras campanhas eleitorais.	Os partidos dominantes que não têm de recear a derrota podem ser tentados a cooptar certos grupos através de coligações, a enfraquecê-los ou mesmo a eliminá-los antes de se poderem transformar numa alternativa.
As decisões governamentais desagradáveis em tempos de crise (por exemplo, a restrição das liberdades individuais em resultado de uma pandemia) também encontram maior legitimidade se forem apoiadas por vários parceiros da coligação.	
Um governo e os partidos que o apoiam beneficiam de um maior acesso aos meios de comunicação social e de uma maior divulgação do seu trabalho de relações públicas, porque cada parceiro da coligação utiliza os seus canais de comunicação para comunicar os resultados do trabalho do governo.	

Fonte: ilustração própria.

A formação de uma coligação implica não só boa vontade e a ponderação das vantagens e desvantagens para o próprio partido e para o país e a sua ordem democrática, mas também uma série de outros fatores e características que os partidos devem ter em conta. Estes fatores incluem:

- *O período de tempo disponível.* Nalguns países, a Constituição ou as leis eleitorais estipulam o período de tempo disponível para a formação de um governo após as eleições. Os partidos devem ter isto em conta antes das eleições se houver a perspetiva de quererem ou precisarem de formar uma coligação depois das eleições. Devem preparar-se para este facto e, pelo menos internamente, determinar as suas prioridades para futuras negociações de coligação. Quanto mais bem preparados estiverem para as negociações de coligação, maior será a probabilidade de conseguirem estabelecer num acordo as questões que são importantes para eles.
- *A constelação política.* Por vezes, as coligações entre parceiros são inevitáveis, mesmo que não o desejem necessariamente. Na Alemanha, por exemplo, houve uma grande coligação entre a União Democrata-Cristã (CDU) e o Partido Social-Democrata (SPD) entre 2013 e 2017. Ambos os partidos já não estavam satisfeitos no final deste período eleitoral e o SPD, em particular, como parceiro de menor dimensão, era da opinião de que os sucessos do governo conjunto só seriam creditados à CDU, que era maior. No seio da CDU, por outro lado, houve quem considerasse que tinham sido feitas demasiadas concessões ao parceiro de menor dimensão. Na noite das eleições, o líder do SPD anunciou que não faria outra coligação com a CDU, depois de o seu partido ter sofrido perdas significativas. Nas semanas que se seguiram, a CDU encetou negociações de coligação com o Partido Verde e o Partido Liberal (FDP). No entanto, este último não estava preparado para as negociações de coligação e acabou por fracassar. Uma vez que a Constituição alemã não permite uma reeleição antecipada e que o presidente instou ambos os partidos a assim proceder, o SPD acabou por aceitar formar uma nova coligação com a CDU. A grande coligação foi mantida. Em contrapartida, a CDU teve de fazer mais uma vez concessões ao seu parceiro mais pequeno em alguns domínios políticos que eram importantes para si.

- *Confiança no futuro parceiro.* Apesar de todas as rivalidades entre os partidos, quando se forma uma coligação, é necessário que exista uma espécie de confiança básica de que ambas as partes honrarão os acordos depois de estes terem sido feitos. Existe certamente uma certa inclinação e também uma necessidade de apresentar as suas próprias realizações da melhor forma possível. Afinal de contas, os partidos estarão a competir entre si por votos em futuras eleições. Por isso, é importante que, durante as negociações da coligação, não só se tomem decisões básicas sobre domínios políticos individuais, mas também que se chegue a acordo sobre determinados procedimentos para lidar uns com os outros. Estes procedimentos incluem:
 - Informação mútua regular sobre questões importantes que afetam o trabalho conjunto do governo. Isto pode incluir, por exemplo, uma reunião regular dos conselhos de administração dos partidos da coligação, na qual os projetos conjuntos são discutidos antecipadamente ou os conflitos são resolvidos.
 - Um acordo claro e uma compreensão clara dos procedimentos de tomada de decisão. Muito importante neste contexto é o acordo segundo o qual nenhum partido introduzirá um projeto de lei no parlamento sem consultar previamente os seus parceiros de coligação e que os parceiros não concordarão com as propostas dos partidos da oposição.
 - Decisões claras sobre os papéis, as posições e as responsabilidades de cada um dos parceiros. Isto inclui, nomeadamente, um acordo sobre a distribuição dos lugares no gabinete ou as nomeações para posições importantes no parlamento, como a presidência do parlamento ou a presidência das comissões.
 - Vontade de chegar a um consenso e a um compromisso, provavelmente os dois pré-requisitos mais importantes para o êxito das coligações. Pode nem sempre ser possível chegar a um consenso sobre questões e projetos individuais. Neste caso, todos os parceiros devem estar preparados para fazer compromissos em que nenhuma parte possa fazer valer as suas exigências máximas. Contudo, todos devem sentir que beneficiam de um compromisso. Não é raro que os compromissos sejam alcançados através da negociação e do agrupamento de

diferentes questões num «pacote». O pacote completo é composto por partes individuais, cada uma das quais é importante apenas para um dos dois parceiros. Mas, no final, todos devem ficar satisfeitos com o que foi reunido no pacote.

Antes de os parceiros poderem reunir tais pacotes como uma coligação governamental, têm de cumprir uma série de tarefas.

Passos para a formação de uma coligação

Os partidos devem ter definido a sua própria estratégia para as negociações da coligação e para o trabalho governamental subsequente e devem ter decidido o que é importante para eles e quais as questões e planos que podem eventualmente ser postos em segundo plano. Devem também decidir, numa fase inicial, quais os seus representantes que participarão nas negociações da coligação. No âmbito das negociações da coligação, são frequentemente constituídos comités especiais sobre domínios políticos específicos, nos quais cada partido deve delegar os seus peritos. Os ministros são geralmente nomeados a partir destes peritos.

Todos os potenciais parceiros de coligação conduzem negociações formais sobre a formação de uma coligação, no final das quais deverá existir, na melhor das hipóteses, um acordo escrito que estabeleça os objetivos e planos mais importantes para a cooperação. Não é necessário formular textos legislativos específicos, mas, sempre que possível, devem ser acordadas decisões fundamentais para domínios políticos específicos.

O acordo de coligação deve ser aceite pelos comités partidários mais importantes. Para alguns partidos, é suficiente que o comité executivo aprove um acordo de coligação. Outros deixam que os seus deputados o votem, uma vez que é suposto estes aprovarem as leis individuais resultantes de um acordo de coligação e apoiarem o governo na gestão quotidiana de um período eleitoral. Alguns partidos organizam mesmo referendos dos seus membros sobre os acordos de coligação. Apesar de, à primeira vista, parecer um procedimento democrático, tal como todas as votações plebiscitárias, este procedimento comporta o risco de os eleitores não terem conhecimento

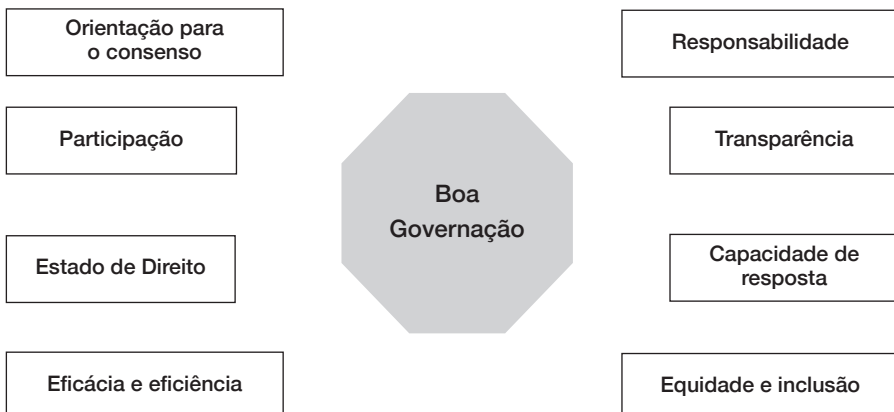
da questão que está a ser votada, ou de o terem apenas parcialmente. Nem todos os membros do partido leem um acordo de coligação. Mas, acima de tudo, alguns membros «comuns» são menos flexíveis nas suas atitudes e expectativas e não reconhecem que um acordo de coligação é já um documento de compromisso que pode conter compromissos consideráveis relativamente às exigências «autênticas» de um partido. Se os membros do partido rejeitarem um acordo de coligação após longas negociações, isso não só deslegitima os negociadores do próprio partido, como também pode prejudicar a capacidade de governação do país.

Durante e, sobretudo, após o termo de uma coligação, cada parceiro deve fazer um balanço dos resultados alcançados e das lições a tirar para futuras coligações.

Os partidos no governo

Tomar as rédeas do governo, ou pelo menos participar num governo, é um ponto alto na vida de qualquer partido. O partido está agora em condições de traduzir o seu programa político em políticas concretas. Isto implica dois desafios que devem ser enfrentados simultaneamente: a boa governação, por um lado, e a manutenção e o desenvolvimento da sua própria organização, por outro. Muitos partidos já falharam nesta dupla tarefa.

Figura 9 – Oito princípios de boa governação



Desde há três décadas, a boa governação é um termo utilizado para descrever o processo de tomada de decisões e a implementação das decisões pelos governos de uma forma ideal. As Nações Unidas associaram oito características ao conceito de boa governação, que são explicadas a seguir. Entre outras coisas, pretende-se assegurar que a corrupção seja evitada ou, pelo menos, minimizada, que as opiniões das minorias e as vozes dos mais fracos da sociedade sejam ouvidas no processo de tomada de decisões e que não só as necessidades atuais, mas também as futuras de uma sociedade sejam tidas em conta nas decisões políticas.

Oito princípios das Nações Unidas para a boa governação

- **Participação** (*Participation*)³⁰: as pessoas devem poder exprimir as suas próprias opiniões através de organizações ou representantes diretos legítimos. Isto inclui homens e mulheres, sectores vulneráveis da sociedade, minorias, etc. A participação também significa liberdade de associação e de expressão.
- **Estado de Direito** (*Rule of law*): as leis devem ser aplicadas de forma imparcial, especialmente no que respeita às leis relativas aos direitos humanos. Sem o Estado de Direito, os fortes prevalecerão sobre os fracos.
- **Orientação para o consenso** (*Consensus oriented*): a tomada de decisões orientada para o consenso garante que, mesmo que nem todos alcancem o que é desejado na totalidade, todos

³⁰ *Nota do tradutor*: a referências aos chamados *Eight Principles of Good Governance* criadas no âmbito da Organização das Nações Unidas na época do secretário-geral Kofi Annan (1997-2006), como em *Governance for sustainable human development – a UNDP policy document* (1997). O título pelo qual são evocados não aparece nos documentos oficiais da ONU, mas sim os próprios princípios. Entretanto, ganhou algumas pequenas variações semânticas, passadas algumas décadas, sobretudo quando ocorre um cruzamento de agendas políticas e/ou entre organismos da própria ONU. A considerar o leitor contemporâneo, utilizaremos o uso mais corrente para as expressões anglófonas evocadas pelo autor, não sem disponibilizar em nota seu uso original, nomeadamente «participatory», «follows the rule of law», «equitable and inclusive», «effective and efficient». Por exemplo, o termo *participatory* foi bastante utilizado como *democracy participatory* ou *participatory political regimes*, entre outros, no contexto de crítica a regimes não-participativos. Com o decorrer dos anos, e no envolvimento de outras agendas, passou também a utilizar-se *participation* num contexto mais amplo que envolve a participação da comunidade em projetos sociais, por exemplo. Algo semelhante se passa com a variação de uso das demais expressões.

podem alcançar um mínimo comum que não prejudique ninguém. Medeia interesses diferentes para chegar a um consenso alargado sobre os melhores interesses de uma comunidade.

- **Equidade e inclusão** (*Equity and inclusiveness*): a boa governação assegura uma sociedade equitativa. As pessoas devem ter a oportunidade de melhorar ou manter o seu bem-estar.
 - **Eficácia e eficiência** (*Effectiveness and efficiency*): os processos e as instituições devem ser capazes de produzir resultados que satisfaçam as necessidades da sua comunidade. Os recursos comunitários devem ser utilizados de forma eficaz para maximizar os resultados.
 - **Responsabilidade** (*Accountable*): a boa governação visa melhorar a condição das pessoas e isto não pode acontecer sem que o governo seja responsável perante as pessoas. As instituições governamentais, o sector privado e as organizações da sociedade civil devem ser responsabilizadas perante o público e os intervenientes institucionais.
 - **Transparência** (*Transparent*): a informação deve ser acessível, compreensível e controlável pelo público. Isto também significa meios de comunicação social livres e acesso à informação.
 - **Capacidade de resposta** (*Responsive*): as instituições e os processos devem servir todas as partes interessadas de forma atempada.
-

A segunda tarefa, a de manter e desenvolver a sua própria organização, é também de importância fundamental para os partidos. Afinal, trata-se de uma condição prévia para o sucesso eleitoral futuro. Muitos partidos, e os líderes partidários em particular, estão muito ocupados com as suas novas funções oficiais depois de assumirem as rédeas do governo ou de participarem num governo, deixando menos tempo para o trabalho partidário. Nos sistemas parlamentares, o líder e outros membros importantes da direcção de um partido têm normalmente um duplo papel como chefe de governo ou ministro. Por um lado, este facto garante a ligação entre o partido e o governo, mas, por outro lado, só não é uma desvantagem para o partido se as tarefas importantes para a manutenção da organização

partidária forem colocadas em mãos profissionais e se aqueles que trabalham no governo também se ocuparem regularmente dos interesses do partido.

A assunção da responsabilidade governamental tem consequências para um partido, quanto mais não seja porque os seus dirigentes e representantes que ocupam cargos públicos após uma eleição passam a definir a política não só como representantes do partido, mas também como funcionários públicos – e são guiados pelo interesse em manter os seus cargos. As suas ações e comportamento enquanto titulares de cargos públicos têm agora uma influência ainda maior na avaliação que o público faz do partido. Se fizerem bem o seu trabalho, isso beneficia o partido; se cometerem erros ou delitos, isso prejudica-o. Os titulares de cargos públicos desempenham agora um papel pessoal importante na realização dos objetivos do partido – mas também têm mais probabilidades de ver quais os planos que não podem ser implementados imediatamente, onde são necessários compromissos para se aproximar gradualmente de um objetivo desejado e quais os diversos limites, restrições e constrangimentos que existem na definição da política num sistema democrático. Os membros «comuns» do partido nem sempre se apercebem destes limites à sua capacidade de ação e a implementação insatisfatória dos objetivos do partido, aos seus olhos, conduz frequentemente à desilusão ou mesmo à demissão do partido.

Enquanto parte de um governo, um partido deve comportar-se de uma forma «política nacional», ou seja, deve ter em mente a situação global do seu país e não se concentrar apenas nos seus próprios interesses particulares. Esses partidos, que já integram representantes de diferentes grupos sociais na sua vida interna e procuram equilibrar diferentes interesses, terão mais facilidade em chegar a compromissos num governo e servir o bem comum.

É claro que também existem vantagens claras para um partido em participar num governo. Estas incluem, em primeiro lugar, o facto de os seus membros no governo tomarem decisões sobre a definição de políticas e, assim, concretizarem, pelo menos parcial e gradualmente, os objetivos e programas do seu partido. Em segundo lugar, pode promover especificamente determinados grupos ou sectores, o que lhe pode dar uma vantagem nas próximas eleições. Em terceiro lugar, tem acesso a

conhecimentos especializados e a informação, o que lhe dá uma vantagem sobre os seus rivais políticos. Mesmo que a burocracia estatal não deva ser utilizada indevidamente para fins partidários, um aparelho de Estado que funcione bem fortalece o chefe de um ministério ou agência, pelo que, em quarto lugar, um partido beneficia do prestígio dos seus representantes no governo, desde que estes façam o seu trabalho corretamente. Em quinto lugar, é comum em muitos locais que os ministros ou outros funcionários do seu partido paguem quotas mais elevadas porque devem os seus cargos à filiação no partido; um partido também beneficia financeiramente deste facto, sem que tal comportamento seja ilegal. No entanto, há também exemplos de funcionários públicos e partidos no governo que abusam do seu acesso aos recursos públicos para fins de clientelismo e corrupção ilegais. Isto abala a confiança dos eleitores e, quando estes casos vêm a lume, conduz frequentemente a derrotas eleitorais e à queda de um partido.

Perguntas para o leitor

- Os representantes eleitos nos parlamentos comportam-se de forma coerente e unida em relação à linha do partido?
- Os grupos parlamentares são disciplinados ou registam-se repetidos conflitos e demissões?
- Os partidos são capazes de formar coligações entre si? Quais são os principais obstáculos à formação de coligações?
- Como é que as coligações são vistas pelos membros dos partidos e pelo público em geral?
- Os partidos desempenham as suas funções governativas de acordo com os princípios da boa governação? Em que áreas têm um desempenho menos bom e onde falham?

Capítulo 11

Liderança política

A liderança política é mais do que a assunção de uma função de direção num partido. Para além da sua legitimação através de uma eleição interna do partido, os líderes políticos devem possuir um conjunto de qualidades pessoais para obterem aprovação e legitimidade. Nas últimas décadas, os líderes políticos adquiriram um significado adicional devido à já referida personalização da disputa política e à «presidencialização» dos partidos. Este facto não só limitou a perceção dos partidos, como também levou a que se candidatassem a cargos políticos pessoas que não eram anteriormente ativas politicamente, mas que fizeram carreira e ganharam popularidade como empresários ou artistas. Apesar disso, muitas vezes não só lhes falta experiência política e conhecimentos sobre o funcionamento das instituições políticas, como também sobre os princípios constitucionais e políticos importantes de um país. Também não se apercebem de que os requisitos de um líder político são muito diferentes dos de um empresário ou de um artista, apesar de todos os líderes políticos de sucesso terem de possuir sólidas capacidades de gestão e, por vezes, também algumas capacidades de representação. Os líderes empresariais são bem-sucedidos quando conquistam uma quota de mercado de cinco ou dez por cento para o seu produto. Um líder político deve ganhar muito mais, idealmente mais de 50% dos votos do «mercado» numa eleição. Para além das qualidades e competências pessoais, deve também ser capaz de fazer compromissos e conquistar apoiantes de diferentes classes sociais, cujas exigências não são tão fáceis de satisfazer após uma eleição. Para que esta coligação de eleitores e de apoio público não se perca rapidamente, um líder político deve lutar constantemente para obter a aprovação não só de uma maioria parlamentar, mas também de um público alargado. O líder político é constantemente responsável não só perante os comités do seu

partido, mas também perante uma vasta opinião pública. Isto exige competências e qualidades especiais.

A liderança política entre poder, bem comum e Razão de Estado

A liderança política é um tema central da vida política em todo o mundo e em todas as épocas. O líder político supremo – um chefe de Estado ou primeiro-ministro – não só é o mais alto representante do sistema político, como também tem o poder de moldar o destino de um país – mesmo que esse poder seja limitado nas democracias modernas por vários mecanismos de equilíbrio e controlo. Desde a Antiguidade, o estudo da liderança política e da pessoa do líder político tem sido, portanto, um campo central de reflexão sobre a política.

Na Antiguidade, a filosofia política de Platão e Aristóteles girava em torno da questão de saber como se podia realizar uma boa ordem. Para Platão (427-347 a.C.), a justiça era um elemento central da boa ordem. Por conseguinte, exigia que os líderes políticos se esforçassem por alcançar a justiça. No entanto, observou que, em todas as formas de governo que conhecia, os governantes se caracterizavam mais pelo egoísmo e pela tentação de aplicar a lei em seu próprio benefício do que pela busca da justiça. Isto, porém, contradiz o verdadeiro carácter da política, que deve ser orientada para o bem comum. Por isso, Platão esperava que um líder político se esforçasse por reconhecer o bem e se empenhasse na realização da justiça.

Para Aristóteles (384-322 a.C.), considerado o fundador da ciência política, a política é também o desenvolvimento de uma constituição na qual a felicidade do indivíduo e a felicidade da sociedade como um todo são realizadas. Para ele, a liderança política tem, portanto, também a tarefa de realizar uma boa sociedade. Tanto para Platão como para Aristóteles, a política teve sempre um forte carácter normativo.

Niccolò Machiavelli (1469-1527) rompeu com esta imagem da política e do homem da Antiguidade. Para ele, a política é o esforço para alcançar e manter o poder. Na sua obra *Il principe*, formulou alguns conselhos sobre a forma como um político pode alcançar o poder (1986). Para além da sorte ou do acaso (*fortuna*), que não podem ser controlados, para ele depende sobretudo da capacidade do governante (*virtus*) de aproveitar as oportunidades que se apresentam para adquirir e manter o poder. Por isso, os

políticos devem ser, acima de tudo, enérgicos e determinados. Maquiavel não achava nada de mais se uma pessoa e um político quisessem professar ser bons em todos os aspetos. Pereceria no meio de tantos outros que não eram bons. Os príncipes, ou seja, os autocratas, deviam, portanto, ignorar as leis e as normas morais existentes em determinadas circunstâncias. Por exemplo, recomendava-lhes que faltassem à sua palavra se o cumprimento da mesma prejudicasse o Estado. Contudo, Maquiavel não defendia o cinismo cego em relação à política de poder ou o pensamento egoísta, mas exigia que os príncipes agissem no interesse do Estado. Porém, rejeitava expressamente a moralidade estatal baseada na ética. Para ele, o objetivo da política era governar com sucesso. Com este ponto de vista, fundou a doutrina moderna da Razão de Estado, que desde então tem sido utilizada por governantes em todas as partes do mundo como justificação para violar as leis existentes e os imperativos morais, a fim de proteger os interesses – reais ou aparentes – do Estado. Pode presumir-se que Donald Trump e outros políticos não leram *Il principe*. O seu comportamento, todavia, aproxima-se de algumas das recomendações do seu autor.

Esta breve referência à história da filosofia política mostra que questões essenciais sobre o carácter da liderança política têm acompanhado o debate político durante séculos. A «polémica» entre os filósofos antigos e o diplomata e escritor florentino continua a ser atual. O menor denominador comum deste debate secular pode ser resumido da seguinte forma: presume-se que os líderes políticos têm uma influência decisiva na ordem política da sua sociedade. No entanto, a questão de saber como se pode alcançar a liderança política e para que deve ser utilizada continua por resolver.

Nas sociedades democráticas contemporâneas, existem diferentes ideias sobre o que se entende por liderança política. Desta forma, não existe uma teoria nem uma coleção de módulos de ensino com características de liderança que os aspirantes a políticos possam adquirir para que os participantes mais bem-sucedidos do curso se tornem líderes políticos bem-sucedidos e assertivos.

A questão da liderança política é recorrente. Em geral, pode observar-se que a necessidade de liderança parece ter aumentado novamente a nível internacional. Isto é uma consequência das múltiplas pressões

problemáticas a que a democracia liberal e representativa está exposta. É verdade que todos os Estados enfrentam desafios decorrentes das alterações tecnológicas, das alterações climáticas, da globalização, dos fluxos migratórios, dos conflitos (sociais) e das guerras, das doenças e pandemias, etc. Apesar disso, é apenas nas democracias liberais que a luta para ultrapassar os problemas se torna publicamente visível e tangível para todos. Nos regimes autoritários e totalitários, os erros e os problemas não são discutidos publicamente porque os seus líderes receiam que os problemas possam ser interpretados como fraqueza ou fracasso. Isto tornou-se muito claro durante a pandemia do coronavírus, por exemplo. Mesmo alguns dirigentes democraticamente eleitos evitaram admitir a sua impotência ou, pelo menos, a sua incerteza face ao novo fenómeno e à ameaça crescente que representava, tendo reagido com uma negação populista do perigo. Não obstante, os dirigentes que levaram a sério as preocupações das pessoas, demonstraram publicamente vontade de aprender, enfrentaram as críticas da oposição ou dos meios de comunicação social e atuaram de forma decisiva e competente ganharam a confiança da população.

No entanto, não foi apenas o aumento da pressão política, social e económica que levou a novos apelos à liderança política. Através do seu efeito de personalização, os meios de comunicação social estão também a contribuir decisivamente para a revalorização dos detentores de cargos políticos de topo, apresentando-os como os decisores com autoridade política. Isto convém a alguns chefes de Estado e de governo ou a líderes políticos noutras posições, porque lhes permite apresentarem-se num papel pessoal como «pessoas de ação» e «decisores» – embora nos Estados democráticos seja necessário obter a aprovação dos parlamentos ou de outros organismos, mesmo que os líderes individuais tenham anunciado previamente certas decisões de uma forma mediática.

Características de um bom líder político

Liderança política significa que um «líder» influencia outras pessoas e ganha o seu apoio. Se for bem-sucedido nesta tarefa, pode persuadir outras pessoas a fazer algo, convencê-las a votar de uma determinada forma numa eleição, obter aprovação e cooperação no partido, no parlamento e na burocracia, tomar e implementar decisões, desenvolver ideias,

propostas e programas para os quais encontra apoio e, possivelmente, também romper com ideias há muito defendidas e generalizadas e obter a sua aprovação.

Pelo menos se o seu poder for legitimado democraticamente, os líderes políticos não podem conseguir nada sem os seus seguidores. Mesmo os ditadores precisam de um mínimo de apoio do aparelho repressivo. Porém, numa sociedade democrática, um líder político vive num «processo de *feedback*» permanente, ou seja, tem de garantir que o seu apoio não diminui e que os seus seguidores não se desfazem. Por conseguinte, deve ter a capacidade de avaliar corretamente os seus próprios seguidores, a fim de prever potenciais conflitos e reagir a eles numa fase precoce.

Um líder político deve também estar consciente das condições estruturais e dos constrangimentos que condicionam e limitam as suas opções de ação. Isto envolve muitos fatores diferentes:

- O sistema de governo – o país tem um sistema de governo presidencial em que o líder pode contar com o povo como «doador de legitimidade», ou um sistema parlamentar com maior fragmentação do parlamento, a necessidade de uma coordenação mais estreita com o próprio partido e necessidade de coligações entre partidos?
- A organização do Estado – o Estado tem uma estrutura federal ou unitária, com a correspondente influência no leque de decisões políticas?
- O papel do parlamento e dos partidos – quem determina a agenda do parlamento? Quais são os poderes de um líder dentro do sistema de governo? Por exemplo, que poderes têm os deputados para tomar decisões que afetam os seus círculos eleitorais?
- A posição dos grupos de interesses – que papel desempenham para fazer avançar ou impedir decisões políticas e como é que os políticos devem lidar com eles?
- As questões e os tabus que são importantes para uma sociedade e que um político deve conhecer – que acontecimentos da história de um país continuam a ter impacto no seu presente e devem ser sempre tidos em conta quando se fazem declarações políticas dentro de um país, mas também nas suas relações externas? Que grupos sociais têm direito a ser tratados com especial respeito pelo Estado e também pelos políticos?

- O papel dos meios de comunicação social na transmissão de conteúdos políticos e, sobretudo, na obtenção da aprovação dos seguidores; e, claro, o papel dos novos meios de comunicação social e das redes sociais em particular – como transmitem mensagens políticas e como devem os políticos comportar-se a este respeito?

Um político de topo bem-sucedido deve também possuir outras características pessoais e qualidades de liderança, tais como capacidades retóricas, força de vontade, necessidade pessoal de poder, carisma e capacidade de empatia. Estas qualidades são certamente difíceis de treinar, mas algumas podem ser aprendidas. No entanto, se um político não estiver apenas interessado em ganhar poder, deve ser acrescentada outra qualidade: um sistema de coordenadas pessoais de valores e princípios que orientem as suas próprias ações políticas. Isto inclui, nomeadamente, o respeito pelos limites éticos e morais do poder político. Qualquer pessoa que aspire à liderança política deve, portanto, abordar também as questões éticas que a ação política inevitavelmente implica.

No seu célebre discurso «A política como profissão», o sociólogo Max Weber, que se debruçou sobre este tema, focou em particular o dilema entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade (Weber 1992). Os líderes políticos têm de enfrentar este dilema vezes sem conta, como ficou recentemente demonstrado, por exemplo, durante a pandemia do coronavírus. A ética da convicção significa que uma ação se baseia principalmente nos próprios princípios éticos e morais, sem ter em conta as suas consequências. A ética da responsabilidade, por outro lado, tem em conta as consequências éticas e morais de uma ação. Max Weber chegou à conclusão de que o líder político democrático moderno não deve ser um político de convicção, mas um político de responsabilidade. A política responsável requer um instinto de poder, um sentido de responsabilidade e um sentido de proporção, mas também uma dedicação apaixonada a uma causa escolhida por si próprio para além dos interesses pessoais, bem como carisma para satisfazer as necessidades emocionais dos seguidores.

Em resumo, podemos destacar as seguintes qualidades que um líder político deve possuir.

Características de um líder político

- Princípios éticos e morais e objetivos políticos claros para orientar as suas ações (que devem ser transparentes numa democracia). A honestidade e a credibilidade são qualidades de liderança fundamentais, tal como a consciência da responsabilidade para com os cidadãos.
 - Competência política para poder avaliar o significado de questões políticas individuais para o processo político e as suas consequências políticas e sociais.
 - Capacidade de gestão para poder dirigir uma organização de maior dimensão.
 - Capacidade de persuasão e, no melhor dos casos, carisma para convencer as pessoas das decisões políticas tomadas e obter apoio para as mesmas.
 - Inspiração: os líderes devem motivar os seus liderados com uma visão convincente.
 - Estimulação mental: os líderes devem quebrar os padrões de pensamento estabelecidos e fornecer novas perspetivas.
 - Atenção individual: os líderes devem prestar um apoio direcionado e específico aos seus liderados.
 - Devem ser tidos em conta fatores pessoais como o conhecimento da natureza humana e o raciocínio prático, as ligações pessoais, o talento retórico e a capacidade tática, a ação rápida e a espera paciente, etc.
-

Estas qualidades são os pré-requisitos funcionais centrais para a liderança política a nível interno – para liderar o próprio partido – e a nível externo – para obter o apoio dos cidadãos e exercer o poder político.

Desse modo, a liderança política não se limita a presidir a uma comissão partidária ou a exercer um controlo funcional sobre o processo legislativo. Trata-se, antes, de perseguir conceitos políticos numa base contínua e a longo prazo, por um lado, e de convencer as instituições políticas e os cidadãos desses conceitos e de os envolver na sua aplicação, por outro. Ao mesmo tempo, a liderança política exige que os decisores se adaptem

de forma flexível às mudanças no comportamento dos eleitores. A margem de manobra estratégica dos partidos alargou-se: o mesmo partido pode agora dirigir-se a diferentes grupos de eleitores. Consequentemente, os líderes políticos também têm de ser mais flexíveis em termos de conteúdo do que no passado. Isto significa, por vezes, que têm de se limitar a respeitar o programa permanente e os princípios ideológicos e a ceder a novas exigências sociais.

Os líderes políticos e os *media*

Para além das qualidades pessoais que acabámos de mencionar, o manuseamento dos meios de comunicação social é um elemento central para os políticos serem eleitos para a liderança de um partido ou de um país. Os novos meios de comunicação social não são apenas importantes como meio de transporte de mensagens, mas criaram também um novo estilo e um novo tipo de líder que encena, expõe e constrói um espaço emocional de uma forma anteriormente desconhecida para apelar aos seus apoiantes e a um público mais vasto (Davis & Taras 2020). Para os líderes políticos, já não basta apenas fazer discursos ou ganhar a batalha diária pela agenda noticiosa convencional. Têm de contar histórias no Instagram, estar omnipresentes no Twitter, publicar regularmente no Facebook ou até, como no caso de Barack Obama, colocar anúncios em *outdoors* que aparecem em jogos de vídeo.

Contudo, apesar destes esforços de apresentação e presença, os principais políticos estão a descobrir que perderam o controlo da sua comunicação. Apesar de terem quase garantida a exposição e as manchetes devido à sua posição de decisores políticos e aos papéis cerimoniais que desempenham, não podem controlar a mensagem quase tanto quanto podiam nos dias pré-milenares e no advento da *Internet*, quando havia menos meios de comunicação, mas uma audiência de massas. Os líderes políticos têm de competir por espaço e atenção de uma forma inimaginável até há bem pouco tempo. O vasto caleidoscópio de alternativas mediáticas de que as pessoas dispõem hoje em dia significa que é mais difícil do que nunca chegar a um público específico e ultrapassar o ruído. Além disso, a explosão de opções de entretenimento, em particular, fez com que um grande número de pessoas evite completamente as notícias, preste pouca atenção à política, exceto nas eleições ou em histórias sensacionalistas,

e tenha pouco conhecimento das suas próprias comunidades. Muitas pessoas só podem ser contactadas com mensagens políticas através de «infotainment», ou seja, uma mistura de entretenimento e informação. O presidente Obama, por exemplo, participava regularmente em programas noturnos e outros, porque sabia que essa era a forma mais eficaz de chegar a um público importante. Há provas de que a abundância de meios de comunicação social não criou um público mais informado, mas sim um público menos informado.

O poder e a influência dos meios de comunicação social vieram à tona no caso do presidente Donald Trump, que, no início, quase nenhum observador político pensava ter hipóteses de ser eleito presidente dos EUA. Inicialmente, foi rejeitado pela elite do Partido Republicano, tinha apenas um pequeno orçamento de campanha, uma organização rudimentar e poucos conhecimentos sobre questões políticas fundamentais. No entanto, a sua personalidade extravagante, a sua linguagem bombástica e as suas mensagens simples («tornar a América grande de novo», «drenar o pântano em Washington», «impedir a migração construindo um muro ao longo da fronteira com o México») permitiram-lhe dominar a cobertura dos meios de comunicação social convencionais através das redes sociais. A sua ferramenta mais importante para o efeito foi o Twitter. Com a sua linguagem e «eloquência vulgar» (Stromer-Galley 2020, 34) no Twitter, onde insultava e humilhava os seus adversários, conseguiu uma atenção aparentemente interminável. Isto permitiu-lhe afirmar-se como uma espécie de chefe de redação nacional com a ajuda da sua «rede de notícias falsas» (Scacco & Wiemer 2020). Utilizou o Twitter para torpedear histórias críticas, atacando dura e ferozmente os repórteres e as fontes de notícias de que não gostava e redireccionando os seguidores para fontes de notícias alternativas. O *Fact Checker* do Washington Post contabilizou 30 573 declarações falsas ou enganosas feitas por Donald Trump durante o seu mandato. De certa forma, inverteu a dinâmica habitual das relações com a imprensa de um presidente: enquanto a função da imprensa é informar sobre o presidente, o presidente estava agora a informar sobre a imprensa. A ironia é que os seus ataques implacáveis e muitas vezes impiedosos a jornalistas e organizações noticiosas faziam regularmente manchetes. Entretanto, outros políticos estão a imitar o estilo de Donald Trump. Ele é um exemplo de como as redes sociais beneficiam os populistas e são utilizadas com sucesso

por eles (Gerbaudo 2018). Todavia, outros tipos de líderes políticos que não são populistas também fazem uso intensivo das redes sociais. Existem algumas semelhanças, que são brevemente resumidas a seguir (Davis, in Davis & Taras 2020, 235s.); como os termos ingleses são frequentemente utilizados no *marketing* político e nos meios de comunicação social, são também aqui mencionados entre parênteses):

Contornar as formas tradicionais dos *media* (*Bypassing Traditional Media Forms*)

As redes sociais são atualmente utilizadas com frequência para comunicar com grupos-alvo específicos sem passar pelos meios de comunicação tradicionais. Regra geral, não é fácil, mesmo para líderes políticos bem conhecidos e importantes, chegar às manchetes dos meios de comunicação tradicionais e, em especial, dos chamados meios de comunicação de qualidade, que, de qualquer modo, não reproduzem sem crítica as declarações de um líder político. Os porta-vozes dos grupos parlamentares, os deputados «comuns» ou os candidatos que desempenham um papel de liderança importante no seu meio (por exemplo, ao nível de um círculo eleitoral ou de uma organização partidária regional) deparam-se regularmente com grandes dificuldades em encontrar menção no espaço ou no tempo limitados disponíveis nos meios de comunicação tradicionais. Os meios de comunicação social, por outro lado, oferecem uma grande probabilidade de um político chegar ao seu público-alvo com relativamente pouco esforço. Enquanto os meios de comunicação tradicionais têm de ter em conta as diferentes classes de leitores ou ouvintes e a sua grande variedade de interesses ao compilar as notícias, um político pode utilizar os meios de comunicação social para fornecer ao seu público as notícias que considera importantes e que pretende transmitir.

Controlo da mensagem (*Controlling the Message*)

Qualquer pessoa que envie mensagens de forma independente deve também assumir a responsabilidade de as controlar. Isto aplica-se tanto ao conteúdo como ao método de distribuição. Em comparação com os meios de comunicação tradicionais, este controlo independente é difícil. Pelo menos os meios de comunicação de qualidade submetem cada comunicado de imprensa ou outro anúncio de um político a um controlo

jornalístico. Nas redes sociais, porém, cada político pode determinar ele próprio o conteúdo da sua mensagem e a sua forma. Isto não é isento de riscos. Os líderes responsáveis certificam-se de que as suas mensagens são corretas, verdadeiras e escritas numa linguagem que respeita as regras de decência socialmente aceites. Muitos utilizadores das redes sociais são críticos em relação aos políticos e analisam as mensagens políticas quanto à sua veracidade – e não é raro que alguns respondam com as suas próprias teorias sobre determinadas questões. Consequentemente, o controlo sobre a sua própria mensagem pode escapar. Os líderes políticos e os seus colaboradores devem, portanto, estar preparados para todas as reações possíveis em linha, a fim de manter o controlo sobre a interpretação das suas mensagens.

Determinar a agenda (*Agenda Setting*)

As redes sociais desempenham atualmente um papel fundamental na determinação dos temas que figuram na agenda política e dominam o debate público. Os líderes que utilizam habilmente as redes sociais podem exercer uma grande influência na agenda pública e nas suas prioridades. Consequentemente, existe por vezes uma intensa disputa em linha para determinar quais as questões que são consideradas importantes pelo público. A proteção do clima é um bom exemplo disso. Devemos falar mais sobre a proteção do clima e as energias limpas ou antes sobre a manutenção do emprego e do crescimento económico? Atualmente, em muitos países, existe uma grande controvérsia, na qual os políticos também estão envolvidos. No entanto, a capacidade de definir a agenda está intimamente ligada ao papel e à função de um político. Quanto mais importante for formalmente a sua posição, mais influência pode exercer no debate público – seja através dos meios de comunicação tradicionais ou das redes sociais. É um sucesso especial de *agenda setting* quando um político também influencia a lista de tópicos nos meios de comunicação tradicionais através das suas mensagens nos meios de comunicação social e, assim, orienta mais fortemente a direção do debate público.

Influenciar a forma como os temas individuais são percebidos*(Framing)*

Os políticos, e especialmente os líderes políticos, têm de lidar constantemente com questões difíceis e tomar decisões que normalmente só satisfazem alguns cidadãos. Além disso, muitos cidadãos não conseguem familiarizar-se com todos os aspetos de uma questão, quanto mais não seja porque não dispõem do tempo ou dos conhecimentos necessários para o fazer. Por conseguinte, é importante um elevado grau de confiança na competência dos políticos e dos seus dirigentes. Os líderes responsáveis geralmente (ou pelo menos deveriam) conhecem os diferentes lados de uma questão e as consequências positivas e negativas de certas decisões. Sabem o que os seus eleitores esperam – e também sabem o que os desmotiva. Por isso, quando preparam, anunciam e defendem determinadas decisões, têm muitas vezes o cuidado de comunicar e sublinhar os aspetos mais suscetíveis de suscitar a aprovação dos eleitores ou dos seus próprios apoiantes. Desta forma, tentam influenciar as perceções e o debate futuro sobre determinadas questões. Esta técnica de comunicação é conhecida como «enquadramento». Trata-se de determinar a forma como certas questões são vistas (enquanto a definição da agenda é, inicialmente, sobre o que se torna o centro de um debate). O enquadramento, a forma como um tema de debate é percebido, está frequentemente no centro das disputas partidárias. Por isso, os políticos de hoje não hesitam em apresentar o seu ponto de vista sobre uma questão através das redes sociais e em sublinhar os aspetos que são importantes para eles. Para voltar a usar a proteção climática como exemplo, existe hoje um amplo consenso (à exceção de alguns proeminentes negacionistas da proteção climática) sobre a necessidade da proteção climática. A controvérsia não é sobre se a proteção do clima é necessária, mas como. A controvérsia está a ser travada também nos meios de comunicação social, onde os líderes políticos se esforçam por conquistar apoiantes para o seu ponto de vista.

Comunicação com grupos-alvo específicos

Enquanto os meios de comunicação tradicionais têm em mente um público vasto com diferentes interesses, há muitos grupos nas redes sociais que se interessam por um ou alguns temas específicos e que procuram particularmente notícias sobre esses temas específicos. Desta forma,

muitos líderes políticos tentam chegar a esses grupos em particular quando pretendem comunicar determinados temas ou mobilizar apoiantes para as suas posições. A campanha de Hillary Clinton em 2016, por exemplo, utilizou o Twitter como um fórum para chegar a fortes apoiantes e mobilizá-los. Os seus *tweets* foram redigidos em conformidade. Através do Instagram, por outro lado, tentou chegar a eleitores que os organizadores da campanha presumiam estar menos interessados em questões políticas do que no lado pessoal da candidata. O grupo-alvo específico desta vertente da campanha eram as mulheres, como demonstraram as mensagens de Instagram do campo de Clinton, fortemente específicas em termos de género (McGregor & Lawrence 2020). Muitos políticos estão agora a utilizar a plataforma Instagram, anteriormente mais «apolítica», para mostrar imagens mais pessoais, por exemplo da vida familiar, e para provocar ou reforçar atitudes emocionalmente positivas.

Os jornalistas são um público específico particularmente importante para os políticos. Para além das formas anteriormente comuns de entrevistas e discussões de fundo, bem como de comunicados de imprensa e conferências de imprensa, os jornalistas são agora particularmente visados através do Twitter, uma vez que esta plataforma é atualmente automaticamente consultada pelos jornalistas quando recolhem notícias.

Mobilização

A comunicação através das redes sociais não serve apenas para fornecer informações, mas também para mobilizar apoiantes. Os líderes políticos utilizam este canal para mobilizar indivíduos que não só querem ser informados, como também querem envolver-se. Os políticos são particularmente bem sucedidos com mensagens populistas. Isto não se aplica apenas a Donald Trump, mas também a movimentos sociais como grupos feministas e organizações de jovens, por exemplo, que mobilizam os seus apoiantes com mensagens populistas (Blassnig et al. 2020).

Perguntas para o leitor

- O comportamento dos políticos e dos líderes partidários que conhece satisfaz os requisitos de competência e de respeito pelas normas éticas que devem ser aplicadas como referência na tomada de decisões que afetam o destino de muitas pessoas?

- Como é que os políticos a diferentes níveis se relacionam com os cidadãos e os eleitores e como comunicam o seu trabalho?
- Os líderes populistas são particularmente ativos nas redes sociais. Que estratégias poderiam ser utilizadas no futuro pelos líderes mais orientados para os factos e mais silenciosos nas redes sociais para compensar esta desvantagem?

Capítulo 12

Os partidos moldam a democracia

Os partidos políticos vivem permanentemente numa espécie de esquizofrenia: por um lado, são um produto da diversidade de opiniões e da divisão da sociedade em diferentes grupos de interesses. Representam a heterogeneidade social e lutam para que os seus interesses e os interesses dos seus apoiantes e eleitores dominem ou sejam, pelo menos, tidos em conta nas decisões políticas. Por outro lado, desempenham um papel fundamental na definição do bem comum – o bem comum – para todos os membros da sociedade a partir da multiplicidade de interesses de grupo e particulares. Os seus apoiantes esperam deles o mais alto nível de empenhamento na luta política, que por vezes é amarga – e, ao mesmo tempo, têm de ser capazes de fazer compromissos, encontrar soluções consensuais e entrar em coligações. É precisamente ao cumprirem estas expectativas e tarefas aparentemente contraditórias que dão um contributo decisivo para a democracia. Continuarão a ser necessários para assegurar os elementos essenciais de uma ordem democrática: a eleição do governo e o controlo do poder político.

Mesmo que, na perspetiva atual, os partidos não possam ser substituídos por outras instituições ou procedimentos, não se pode ignorar que muitos partidos têm dificuldade em cumprir eficazmente as suas funções para a democracia, integrando a nova diversidade de interesses em constante expansão nas sociedades modernas e filtrando as propostas políticas que representam as preocupações de um grande número de cidadãos. Por conseguinte, é de esperar que o número de partidos que representam apenas um espetro limitado de interesses continue a aumentar, mas que, apesar disso, consigam obter assentos parlamentares nas eleições. Em si mesmo, este facto não constitui um desafio para a democracia, que reconhece fundamentalmente o pluralismo de opiniões e interesses como

elemento constitutivo. No entanto, levanta dificuldades no que respeita à formação de governos estáveis, como é evidente em muitas democracias desde há alguns anos. E isto aplica-se não só aos sistemas de governo parlamentares, mas também aos sistemas presidenciais, em que o chefe de governo é eleito diretamente, mas normalmente também precisa de maiorias parlamentares, ou seja, partidárias, para aprovar leis. Quando a governabilidade é permanentemente prejudicada pela diversidade partidária, a ordem democrática é posta em causa. Ou os populistas podem tentar tirar partido das dificuldades dos partidos estabelecidos. Isto conduz sempre a uma ameaça à democracia. Ou outras forças, como os militares, os líderes autoritários ou os partidos antidemocráticos de várias cores, podem ganhar o controlo das alavancas do poder político (por vezes até por meios democráticos) e acabar gradualmente com a democracia.

As sociedades atuais caracterizam-se por uma pluralidade e heterogeneidade de atitudes e estilos de vida, que se refletem também em diferentes atitudes e expectativas em relação à política e aos partidos políticos. Mesmo as sociedades que ainda hoje parecem ser «homogéneas» serão afetadas por esta evolução. É o que se verifica já na mudança dos estilos de vida urbanos nos cinco continentes. A isto acresce o facto de muitas pessoas, especialmente os mais jovens, se refugiarem nas chamadas «bolhas de opinião» – incentivadas pelos meios de comunicação social –, nas quais são reproduzidas e reforçadas opiniões uniformes, o que é acompanhado por um declínio da capacidade e da vontade de aceitar opiniões diferentes ou, pelo menos, de dialogar com elas de forma aberta. Para os partidos políticos de praticamente todos os países do mundo, isto resulta na difícil tarefa de encontrar soluções para os problemas políticos que sejam aceites pelo maior número possível de cidadãos. Os partidos que já permitem uma certa pluralidade de opiniões dentro da sua própria organização (no âmbito dos seus princípios básicos) e que daí derivam propostas políticas conjuntas, desempenharão mais eficazmente essa função de ponte, equilibrando diferentes opiniões e expectativas. Devem, então, promover o debate interno entre os seus membros, tolerar opiniões controversas e, ao mesmo tempo, manter um contacto estreito com organizações importantes da sociedade civil e cidadãos individuais. Para tal, são necessárias não só formas estabelecidas de diálogo com essas associações, mas sobretudo muitos membros ativos, incluindo muitas mulheres e

peças jovens e de meia-idade, que constituem o «elo de ligação» com os cidadãos «normais» e alimentam o partido com as mudanças de atitude na sociedade.

Para ter êxito político, um partido precisa de outro elemento: líderes políticos que consigam mobilizar e inspirar as pessoas e que, para além de conhecimentos práticos, tenham também as qualidades pessoais e éticas necessárias para liderar com êxito um grande grupo de pessoas. A tendência para a personalização da política já foi mencionada várias vezes. Especialmente quando os partidos perdem popularidade, a personalização aumenta e há inúmeros exemplos de como um líder partidário convincente pode evitar o declínio de um partido e fortalecê-lo novamente. Todavia, a personalização é um grande desafio para os partidos, porque, em última análise, não é uma única pessoa, mas apenas um partido enquanto comunidade de pessoas com objetivos comuns que pode representar os interesses de uma sociedade e traduzi-los em decisões políticas para o bem comum. Isto aplica-se, pelo menos, à democracia liberal.

O que é que os partidos podem fazer para reforçar o seu papel na democracia? Têm de cuidar de si próprios. Isso significa reforçar a sua organização e tentar melhorar em todas as questões abordadas nos capítulos individuais deste livro: representação, organização, programa, filiação e participação dos membros no seio do partido, comunicação, contacto com a sociedade civil. Na verdade, estão numa boa posição de partida, porque a eleição de um parlamento e de um governo continuará a ser um elemento central da democracia, mesmo que a forma dos procedimentos de votação possa mudar. Num futuro previsível, a maioria dos candidatos em eleições democráticas será nomeada por partidos e estes constituirão a maioria dos representantes nos parlamentos e também formarão governos. Devido ao sufrágio universal e livre, têm uma vantagem de legitimidade sobre outros atores políticos ou processos de decisão. Sem partidos, as democracias representativas não existirão.

No entanto, os partidos não serão capazes de superar sozinhos os desafios do futuro. Precisam dos cidadãos como membros, que não só se queixem do fracasso dos partidos e os critiquem, mas também compreendam que a democracia tem um preço, que não consiste apenas no pagamento de impostos e numa contribuição do Estado para o financiamento dos partidos, mas também exige um empenhamento pessoal. Quanto

mais os cidadãos estiverem dispostos a trabalhar nos partidos e quanto mais os partidos permitirem que os seus novos membros participem nos debates e nas decisões, melhor cumprirão as suas funções e mais vibrante se tornará a democracia.

Características de um partido bem-sucedido

- Os seus dirigentes e membros respeitam os princípios e procedimentos da democracia liberal.
- Tem um programa de base no qual define os valores e princípios que orientam a sua ação política e que são partilhados por todos os membros.
- Os seus programas eleitorais e políticas substantivas baseiam-se nos seus valores fundamentais e oferecem soluções concretas para várias áreas políticas.
- Dispõe de uma sólida estrutura organizativa em todas as regiões do país.
- Assegura uma forte presença nas cidades e municípios do seu país através da criação de estruturas partidárias locais que conduzem à eleição de presidentes de câmara e de membros dos órgãos representativos locais. O seu desempenho nos municípios é um pilar importante para o sucesso eleitoral nacional.
- O seu centro nacional do partido trabalha de forma profissional e apoia a direção do partido, mas também as secções regionais e locais, nomeadamente nas relações públicas e na comunicação política, bem como no planeamento e na execução de campanhas eleitorais e outras campanhas políticas.
- Os seus membros são informados de forma contínua, aberta e transparente sobre a posição da direção do partido e dos deputados em relação a questões políticas, mas também sobre importantes acontecimentos internos do partido.
- Promove a igualdade de direitos entre homens e mulheres, a eleição de mulheres para cargos de direção e a nomeação de mulheres como candidatas nas eleições.
- Os seus membros participam ativamente nos debates e procedimentos internos do partido, estão envolvidos na eleição dos líderes do partido, na nomeação de candidatos, nas discussões sobre questões

políticas importantes e nas campanhas políticas e apoiam ativamente o seu partido e os seus candidatos nas eleições. A participação dos membros no trabalho do partido é uma preocupação especial das associações partidárias nas cidades e municípios.

- Estas associações esforçam-se ativamente por recrutar «entradas laterais» que tragam experiência de fora da política e reforcem assim a sua capacidade de representar o partido.
- As opiniões controversas sobre questões individuais ou no debate sobre a eleição de posições de liderança e a nomeação de candidatos são aceites e não são impedidas por pressões de conformidade – desde que todos os participantes no debate respeitem os valores e princípios fundamentais do partido.
- O seu trabalho e abordagem de relações públicas políticas baseiam-se numa estratégia de comunicação orientada para a criação de uma imagem pública positiva através de uma informação regular e aberta sobre os seus objetivos e intenções. Utiliza todas as formas, meios e plataformas relevantes disponíveis e está preparado para responder rápida e adequadamente a críticas ou falsas acusações («fake news»).
- Baseia o seu financiamento exclusivamente em fundos legalmente adquiridos e presta contas públicas e transparentes das suas receitas e despesas e, em particular, do financiamento das suas campanhas eleitorais.
- Procura e mantém contacto contínuo com grupos sociais e associações para conhecer as suas opiniões e expectativas em relação à política, avalia-as em relação aos seus próprios valores e objetivos políticos e representa os interesses que estão de acordo com os seus próprios valores e objetivos nas instituições políticas.
- Os seus dirigentes caracterizam-se pela competência e pelo respeito dos princípios éticos que devem ser observados quando se tomam decisões sobre o destino de outras pessoas. Os líderes partidários e os funcionários eleitos não devem fazer a sua carreira exclusivamente como políticos e funcionários do partido, mas devem também ter adquirido experiência noutras áreas da economia e da sociedade antes da sua ascensão na política.

Bibliografia

- ALEMÁN, E., & Tsebelis, G. (2011). Political Parties and Government Coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 3-28.
- ALLERN, E. H., & Verge, T. (2017). Still connecting with society? Political Parties' Formal Links with Social Groups in the Twenty-First Century. In Scarrow, S., et al. (Eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power* (pp. 106-135). Oxford.
- ALP. (2014). Australian Labour Party. National Constitution of the ALP. As amended at the 43rd ALP National Conference 2004. Acedido em linha a 15.09.2020 http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/xx/z1/PPD2011/11.%20ALP%20Constitution.pdf.
- ALTMAN, D. (2019). *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. New York.
- ARISTOTELES. (1989). *Politik*. Ditzingen.
- ASDA'A BCW. (2019). 11th Annual ASDA'A BCW Arab Youth Survey 2019, A Call for Reform. Acedido em linha a 26.11.2019 <http://arabyouthsurvey.com/experts/sunil.html>.
- BÄCHTIGER, A., et al. (Eds.). (2018). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford.
- BARNDT, W. T. (2014). Corporation-based Parties: The Present and Future of Business Politics in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 1-22.
- BARTLETT, J., et al. (2018). The Future of Political Campaigning. *Demos*, July 2018. Acedido em linha a 09.11.2020 <https://ico.org.uk/media/2259365/the-future-of-political-campaigning.pdf>.
- BASEDAU, M. (2019). Party Systems in Africa. In *The Oxford Encyclopedia of African Politics*. Acedido em linha a 28.04.2021 <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.891>.
- BENHABIB, S. (1996). Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. In (Ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (pp. 67-94). Princeton.

- BERMEO, N., & Yashar, D. J. (Eds.). (2016). *Parties, Movements, and Democracy in the Developing World*. New York.
- BERNHARD, M., & Karakoç, E. (2007). Civil society and the legacies of dictatorship. *World Politics*, 59, 539-567.
- BIEZEN, I. van, & Kopecký, P. (2017). The paradox of party funding: the limited impact of state subsidies and party membership. In Scarrow, S., et al. (Eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power* (pp. 84-105). Oxford.
- BLAND, B. (2020, April). *Politics in Indonesia: Resilient Elections, Defective Democracy*. Lowy Institute. Acedido em linha a 28.05.2020 <https://www.lowyinstitute.org/publications/politics-indonesia-resilient-elections-defective-democracy#sec36641>.
- BLASSNIG, S., et al. (2020). Populism and social media popularity: How populist communication benefits political leaders on Facebook and Twitter. In Davis, C., & Taras, D. (Eds.), *Power shift? Political leadership and social media* (pp. 97-111). Nova York.
- BMI [s.d.] [Bundesministerium des Innern and für Heimat]. Parteienfinanzierung. Acedido em linha a 20.06.2020 <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/parteienrecht/parteienfinanzierung/parteienfinanzierung-node.html>.
- BOB-MILLIAR, G. M. (2019). Activism of Political Parties in Africa. In *The Oxford Encyclopedia of African Politics*. Acedido em linha a 28.04.2021 <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1365>.
- BORZ, G., & Janda, K. (2018). Contemporary trends in party organization: Revisiting intra-party democracy. *Party Politics*, 6(1), 3-8.
- BRANCATI, D. (2016). *Democracy Protests: Origins, Features and Significance*. New York.
- CARAMANI, D. (2020). Party Systems. In (Ed.), *Comparative Politics*. Oxford.
- CARTY, K. R. (2013). Are Political Parties Meant to Be Democratic? In Cross, W., & Katz, R. S. (Eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford (pp. 11-26).
- COUNCIL OF EUROPE. (2018). *Internet and Electoral Campaigns: Study on the Use of Internet in Electoral Campaigns*. Council of Europe Study, DGI (2017 11). Acedido em linha a 09.11.2020 <https://rm.coe.int/use-of-Internet-in-electoral-campaigns-/16807c0e24>.
- COUNCIL OF EUROPE. [S.D.]. *12 Principles of Good Governance*. Acedido em linha a 09.11.2020 <https://www.coe.int/en/Web/good-governance/12-principles>.
- CROSS, W. & Pilet, J.-B., (Eds.). (2015). *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies: A Comparative Study*. Oxford.
- CROSS, W., & Pilet, J. B. (2015). Parties, leadership selection and intra-party democracy. In Cross, W., & Pilet, J. B. (Eds.), *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies: A Comparative Study* (pp. 165-173). Oxford.

- DAHL, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London.
- DAHL, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven.
- DALTON, R. J. (2000). The decline of party identifications. In Dalton, R. J., & Wattenberg, M. P. (Eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (pp. 19-36). Oxford.
- DAVIS, R., & Taras, D. (Eds.). (2020). *Power Shift? Political Leadership and Social Media*. New York.
- DECKER, F., & Neu, V. (Eds.). (2018). *Handbuch der deutschen Parteien* (2. Aufl.). Wiesbaden.
- DECKER, F. (2018). *Parteiendemokratie im Wandel* (2. Aufl.). Baden-Baden.
- DESCHOUWER, K. (2017). New Parties and the Crisis of Representation: Between Indicator and Solution. In Harfst et al. (Eds.), *Parties, Governments and Elites: The Comparative Study of Democracy* (pp. 73-85) Wiesbaden.
- DETTERBECK, K. (2005). Die strategische Bedeutung von Mitgliedern für moderne Parteien. In Schmid & Zolleis (Eds.), *Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen* (pp. 63-76). Wiesbaden.
- DIAMOND, L., & Gunther, R. (2001). Types and Functions of Parties. In Diamond, L., & Gunther, R. (Eds.), *Political Parties and Democracy* (pp. 3-39). Baltimore/London.
- DIAMOND, L., & Plattner, M. F. (Eds.). (2015). *Democracy in Decline?* (A Journal of Democracy Publication). Baltimore.
- DIAMOND, L. (1992). Economic Development and Democracy Reconsidered. In Marks & Diamond (Eds.), *Reexamining Democracy* (pp. 93-139). Newbury Park.
- DIAMOND, L. (1994). Rethinking Civil Society. *Journal of Democracy*, 5, 4-17.
- DIAMOND, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London.
- DIAMOND, L. (2015). Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, 26, 141-155.
- DIAMOND, L. (2019). *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*. New York.
- DONGES, P., & Jarren, O. (2017). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: Eine Einführung* (4. Aufl.). Wiesbaden.
- DRISHTI THE VISION FOUNDATION. (2020). *Good Governance*. Acedido em linha a 20.05.2020 <https://www.drishtias.com/to-the-points/paper4/good-governance-2>.
- DUVERGER, M. (1963). *Die politischen Parteien*. Tübingen.
- DYCK, B. van. (2018). Why new parties split: The Schism of Peru's United Left in Comparative Perspective. *Journal of Latin American Studies*, 50(4), 889-918.
- EIU. (2020). *Economic Intelligence Unit*. Democracy Index 2021: The China Challenge. Acedido em linha a 18.10.2022 <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>.

- ENYEDI, Z. (2006). Party Politics in Post-Communist Transition. In Katz, R. S., & Crotty, W. (Eds.), *Handbook of party politics*, pp. 228-238. London.
- EUROBAROMETER. (2021). *Standard Eurobarometer 94 – Winter 2020–2021 – Public Opinion in the European Union*. Acedido em linha a 15.04.2021 <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>.
- FARA, C. (2013). Estrategias de campaña. In C. Fara et al., *Acciones para una buena comunicación en campañas electorales: manual de marketing y comunicación política* (pp. 71-110). Buenos Aires.
- FLESCHENBERG, A. (2006). Allgemein, frei und fair? Gender und Wahlen. In Derichs, C., & Heberer, T. (Eds.), *Wahlsysteme und Wahltypen: Politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich* (pp. 72-98). Wiesbaden.
- FONTOURA, J., & Hofmeister, W. (2009). Zwischen Konflikten und Reformen: Soziale Bewegungen in Brasilien. In Ismar, G., & Mittag, J. (Eds.), *¿“El pueblo unido”? Soziale Bewegungen und politischer Protest in der Geschichte Lateinamerikas* (pp. 229-254). Münster.
- FREEDOM HOUSE. (2022). *Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule*. Washington. Acedido em linha a 18.10.2022 https://freedomhouse.org/sites/default/files/202202/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf.
- FREIDENBERG, F. (2016). Conclusiones. In F. Freidenberg (Ed.), *Los Sistemas de Partidos en América Latina 1975-2015, Tomo 2: Cono Sur y Países Andinos* (pp. 525-544). México.
- FUKUYAMA, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York.
- FUKUYAMA, F. (2018). *Identity: Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*. London.
- GALLAGHER, M. (2014). Electoral Institutions and Representation. In LeDuc, L., et al. (Eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in a Changing World* (pp. 11-31). London.
- GAUJA, A. (2017). *Party Reform: The Causes, Challenges, and Consequences of Organizational Change*. Oxford.
- GERBAUDO, P. (2018). Social Media and Populism: An elective affinity? *Media Culture & Society*, 40(5), 745-753.
- GERBAUDO, P. (2019). *Are digital parties more democratic than traditional parties? Evaluating Podemos and Movimento 5 Stelle's online decision-making platforms*. Acedido em linha a 09.11.2020 <https://doi.org/10.1177/1354068819884878>.
- GESETZ ÜBER DIE POLITISCHEN PARTEIEN (2020). *Parteiengesetz*. Acedido em linha a 01.06.2020 <https://www.gesetze-im-Internet.de/partg/>.
- GHERGHINA, S., & Volintiru, C. (2020). *Political parties and clientelism in transition coun-*

- tries: evidence from Georgia, Moldova, and Ukraine*. Acedido em linha a 24.04.2021 <https://doi.org/10.1057/s41269-020-00151-x>.
- GONZALEZ, D. T. (2011). Priorities for Philippine Political Parties: Mass Membership, Political Education, and Party Development. In Lye, W., & Hofmeister, W. (Eds.), *Political Parties, Party Systems and Democratization in East Asia, Singapore*, pp. 243-256 [s.l.] 2011.
- GUTMANN, A., & Thompson, D. F. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton.
- HADI, S. (2011). Last Chapter of an Uneasy Partnership: The Loss of Jusuf Kalla in the 2009 Presidential Election. In Lye, W., & Hofmeister, W. (Eds.), *Political Parties, Party Systems and Democratization in East Asia* (pp. 189-210) Singapore.
- HARFST, P., et al. (Eds.). (2017). *Parties, Governments and Elites: The Comparative Study of Democracy*. Wiesbaden.
- HAZAN, R. Y., & Rahat, G. (2006). Candidate Selection: Methods and Consequences. In Katz, R. S., & Crotty, W. (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 109-121). London.
- HEIGL, A., & Hacker, P. (2010). *Politik 2.0: Demokratie im Netz*. Wien.
- HENNL, A., & Franzmann, S. T. (2017). The effects of manifesto politics on programmatic change. In Scarrow, S., et al. (Eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power* (pp. 259-284). Oxford.
- HERSHEY, M. R. (2006). Political Parties as Mechanisms of Social Choice. In Katz, R. S., & Crotty, W. (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 75-88) London.
- HEYWOOD, A. (2017). *Political Ideologies: An Introduction* (6th ed.). London.
- HOFMEISTER, W., & Thesing, J. (Eds.). (1996). *Politischer Systemwandel in Lateinamerika*. Frankfurt.
- HOFMEISTER, W. (1995). *Chile: Option für die Demokratie. Die Christlich-Demokratische Partei (PDC) und die politische Entwicklung in Chile 1964-1994*. Paderborn.
- HOFMEISTER, W. (2020). Einfache Erklärungen: Warum nationalistische Kräfte in Europa erstarken. In *KAS-Auslandsinformationen 2/2020* (pp. 6-17).
- HOOGHE, M., & Stolle, D. (2005). Youth Organisations within Political Parties: Political Recruitment and the Transformation of Party Systems. In Forbrig, J. (Ed.), *Revisiting Youth Political Participation: Challenges for Research and Democratic Practice in Europe* (pp. 43-51). Strasbourg.
- HUNTINGTON, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman.
- IBARRA, P. (Ed.). (2003). *Social Movements and Democracy*. New York.
- INTERNATIONAL IDEA. (2007). *Political Parties in South Asia: The Challenge of Change. South Asia Regional Report, Based on research and dialogue with political parties*. Acedido em linha a 21.01.2020 Parte superior do formulário <https://www.idea>.

- int/sites/default/files/publications/political-parties-in-south-asia-the-challenge-of-change.pdf.
- INTERNATIONAL IDEA. (2014). *Funding of political parties and election campaigns. A Handbook on Political Finance*. Stockholm. Acedido em linha a 28.01.2020 <https://www.idea.int/es/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance>.
- INTERNATIONAL IDEA. (2019). *Global state of democracy report 2019. Addressing the ills, reviving the promise*. Stockholm.
- INTERNATIONAL IDEA. (2021). *Global State of Democracy Report 2021: Building Resilience in a Pandemic Era*. Stockholm. Acedido em linha a 18.10.2022 <https://www.idea.int/gsod/global-report>.
- IPU (INTER-PARLAMENTARY UNION). (2020). *Women in Politics 2019*. Acedido em linha a 02.04.2021 <https://www.ipu.org/news/women-in-politics-2021>.
- JUN, U. (2015). Parteien und Medien. In *Parteien und Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland: Informationen zur politischen Bildung Nr. 328/2015*. Bonn.
- JUST, P., & Charvát, J. (2016). Business Firm Parties and the Czech Party System after 2010. *Politics in Central Europe*, 12(3).
- KATZ, R. (2013). Should We Believe that Improved Intra-Party Democracy Would Arrest Party Decline? In Cross, W., & Katz, R. (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 49-64). London.
- KATZ, R. S., & Crotty, W. (Eds.). (2006). *Handbook of Party Politics*. London.
- KATZ, R. S., & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1, 5-28.
- KATZ, R. S. (2020). Political Parties. In Caramani (Ed.), *Comparative Politics* (pp. 213-230). Oxford.
- KELLY, N., & Ashiagbor, S. (2011). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*. Washington.
- KIRCHHEIMER, O. (1965). Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. *Politische Vierteljahresschrift*, 6(1), 20-41.
- KITSCHALT, H. (2001). Divergent Paths of Postcommunist Democracies. In Diamond, L., & Gunther, R. (Eds.), *Political Parties and Democracy* (pp. 299-323).
- KNEUER, M., & Lauth, H.-J. (2016). Parteien und Parteiensysteme in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In Lauth, H.-J., Kneuer, M., & Pickel, G. (Eds.), *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft* (pp. 453-468). Wiesbaden.
- KOELBLE, T. (2017). One-Party Dominance and Public Sector Corruption in South Africa: Consequences for Democracy. In Harfst et al. (Eds.), *Parties, Governments and Elites: The Comparative Study of Democracy* (pp. 281-302). Wiesbaden.

- KOO, S. (2018). Can Intraparty Democracy Save Party Activism? Evidence from Korea. *Party Politics*, 26(1), 32-42.
- KOSIARA-PEDERSEN ET AL. (2017). Rules of Engagement? Party Membership Costs, New Forms of Party Affiliation, and Partisan Participation. In Scarrow et al. (Eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power* (pp. 234-258). Oxford.
- KUBBE, I. (2017). Elites and Corruption in European Democracies. In Harfst et al. (Eds.), *Parties, Governments and Elites: The Comparative Study of Democracy* (pp. 249-280). Wiesbaden.
- KUNZE, R. U. (2019). *Nationalismus: Illusionen und Realitäten. Eine kritische Bestandsaufnahme*. Stuttgart.
- LADNER, A. (2006). Das Parteiensystem der Schweiz. In Niedermayer, O., et al. (Eds.), *Die Parteiensysteme Westeuropas* (pp. 397-419). Wiesbaden.
- LAMMERT, N. (Ed.). (2020). *Christlich Demokratische Union: Beiträge und Positionen zur Geschichte der CDU*. München.
- LAPALOMBARA, J., & Weiner, M. (1967). *Political Parties and Political Development*. Princeton.
- LATINOBARÓMETRO. (2018). *Informe 2018*. Acedido em linha a 20.06.2020 <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- LATINOBARÓMETRO. (2021). *Informe 2021: Adiós a Macondo*. Acedido em linha a 18.10.2022 <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- LAUX, A. (2001). Was motiviert Parteimitglieder zum Beitritt? In Spier, T., et al. (Eds.), *Parteimitglieder in Deutschland* (pp. 81-78). Wiesbaden.
- LEBAS, A. (2019). Political Parties and Regime Outcomes in Multiparty Africa. In *The Oxford Encyclopedia of African Politics*. Acedido em linha a 28.04.2021 <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.732>.
- LEVITSKY, S., & Cameron, M. (2003). Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics & Society*, 45(3), 1-33.
- LEVITZKY, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die: What History Reveals About Our Future*. New York.
- LIJPHART, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London.
- LIM, S. (2011). Political Parties and Party System in Korea after Democratization: Cartelized Party System and Oscillations between two Models. In Lye, L. F., & Hofmeister, W. (Eds.), *Political Parties, Party Systems and Democratization in East Asia* (pp. 211-242). Singapore.

- LINZ, J., & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London.
- LINZ, J., et al. (1988). *Democracy in Developing Countries. Vol. II, Africa*. Boulder.
- LIPSET, S., & Rokkan, S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. In Lipset, S., & Rokkan, S. (Eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. New York.
- LIPSET, S. M. (1959). Some Social Requisites: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 53(March), 69-105.
- LISI, M., et al. (2015). Leadership Selection Methods and Party Types. In Cross, W., & Pilet, J. B. (Eds.), *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies: A Comparative Study* (pp. 12-30). Oxford.
- LÖFFLER, B. (2020). *Der Riss durch Europa: Kollision zweier Wertesysteme*. Stuttgart.
- LÓPEZ-ALVES, F., & Johnson, D. E. (Eds.). (2019). *Populist Nationalism in Europe and the Americas*. New York/London.
- LUCARDIE, P. (2018). Zur Typologie der politischen Parteien. In Decker, F., & Neu, V. (Eds.), *Handbuch der deutschen Parteien*, 2. Auflage (pp. 41-56). Wiesbaden.
- LYE, L. F., & Hofmeister, W. (Eds.). (2011). *Political Parties, Party Systems and Democratization in East Asia*. Singapore.
- MACHIAVELLI, N. (1986). *Il Principe*. Ditzingen. (Original von 1513.)
- MÄRTIN, R. (2009). *Strategische Öffentlichkeitsarbeit für die Kommunalpolitik*. Bonn.
- MARTINEZ KUHONTA, E. (2016). Social Cleavages, Political Parties, and the Building of Performance Legitimacy in Southeast Asia. In Bermeo, N., & Yashar, D. J. (Eds.), *Parties, movements, and democracy in the developing world* (pp. 61-92). New York.
- MATTES, R. (2019). *Democracy in Africa: Demand, supply, and the 'dissatisfied democrat'*. Afrobarometer Policy Paper No. 54. Acedido em linha a 05.04.2020 https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/migrated/files/publications/Policy%20papers/ab_r7_policypaperno54_africans_views_of_democracy1.pdf.
- MCGREGOR, S. C., & Lawrence, R. G. (2020). "Delete your account"? Hillary Clinton across social media platforms in the 2016 U.S. presidential election. In Davis, R., & Taras, D. (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 49-62). New York.
- MERKEL, W. (1996). *Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transformationsforschung*. Opladen.
- MERKEL, W. (1997). Parteien und Parteiensysteme im Transformationsprozess: ein interregionaler Vergleich. In W. Merkel (Ed.), *Systemwechsel 3: Parteien im Transformationsprozess* (pp. 337-371). Opladen.
- MERKEL, W. (2017). Kosmopolitismus versus Kommunitarismus. Ein neuer Konflikt in

- der Demokratie. In Harfst et al. (Eds.), *Parties, Governments and Elites: The Comparative Study of Democracy* (pp. 79-25). Wiesbaden.
- MICHELS, R. (1989). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Stuttgart. (Original work published 1911.)
- MOSCA, L. (2020). Democratic vision and online participatory spaces in the Italian Movimento 5 Stelle. *Acta Politica*, 55, 1-18.
- MOZAFFAR, S. (2006). Party, Ethnicity and Democratization in Africa. In Katz, R., & Crotty, W. (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 239-247). London.
- MÜLLER, J.-W. (2016). *Was ist Populismus: Ein Essay*. Berlin.
- MUNGIU-PIPPIDI, A., & Johnston, M. (Eds.). (2017). *Transitions to Good Governance: Creating Virtuous Circles of Anticorruption*. Cheltenham.
- MUNO, W. (2016). Klientelismus und Patronage in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In Lath, H.-J., et al. (Eds.), *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft* (pp. 649-662). Wiesbaden.
- NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE AND THE OSLO CENTER FOR PEACE AND HUMAN RIGHTS. (2015). *Coalitions: A Guide for Political Parties*.
- NIEDERMAYER, O. (2013). Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems. In Decker, F., & Neu, V. (Eds.), *Handbuch der deutschen Parteien*, 2. Auflage (pp. 111-131). Wiesbaden.
- NOHLEN, D. (1986). *Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie der Wahlsysteme*. Wiesbaden.
- NORRIS, P. (2006). Recruitment. In Katz, R., & Crotty, W. (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 89-108). London.
- O'DONNELL, G., & Schmitter, P. C. (Eds.). (1986). Tentative conclusions about uncertain democracies. In O'Donnell, G., et al. (Eds.), *Transitions from authoritarian rule, Bd. 4* (pp. 1-72). Baltimore.
- OBERT, P., & Müller, J. (2017). Representation and new party survival in multi-level systems. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 27(4), 413-432.
- OSTROGORSKI, M. (2010). *Democracy and the Organization of Political Parties*. New York.
- PANEBIANCO, A. (1988). *Political Parties: Organization & Power*. Cambridge et al.
- PELIZZO, R., & Nwokora, Z. (2017). Party System Change and the Quality of Democracy in East Africa. Acedido em linha a 05.04.2020 <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/173657/1/agdi-wp-17-051.pdf>.
- PLASSER, F., & Ulram, P. A. (2006). Das Parteiensystem Österreichs. In Niedermayer, et al. (Eds.), *Die Parteiensysteme Westeuropas* (pp. 351-372). Wiesbaden.
- PLATO. (2017). *Der Staat (Politeia)*. Ditzingen.

- POGUNTKE, T., & Schmitt, J. (2018). The Crisis, Party System Change, and the Growth of Populism. In Lafan, B., & Cicchi, L. (Eds.), *Europe's Bumper Year of Elections* (pp. 1-24).
- POGUNTKE, T., & Webb, P. (2005). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford.
- POGUNTKE, T. (2000). *Parteiororganisation im Wandel: Gesellschaftliche Verankerung und organisatorische Anpassung im europäischen Vergleich*. Wiesbaden.
- POGUNTKE, T. (2005). Parteien ohne (An)bindung: Verkümmern die organisatorischen Wurzeln der Parteien? In Schmid, J., & Zolleis, U. (Eds.), *Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiororganisationen* (pp. 43-62). Wiesbaden.
- POGUNTKE, T. (2006). Political Parties and other Organizations. In Katz & Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 396-405). London.
- POGUNTKE, T. (2016). Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century. *Party Politics*, 22(6), 661-678.
- PRUYERS, S., et al. (2017). Candidate Selection Rules and Democratic Outcomes: The Impact of Parties on Women's Representation. In Scarrow et al. (Eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power* (pp. 208-233). Oxford.
- RAHAT, G., & Kenig, O. (2018). *From Party Politics to Personalized Politics? Party Change and Political Personalization in Democracies*. Oxford.
- RAHAT, G., & Shapira, A. A. (2017). An intra-party democracy index: Theory, design and a demonstration. *Parliamentary Affairs*, 70(1), 84-110.
- RAINSFORD, E. (2018). UK Political Parties' Youth Factions: A Glance at the Future of Political Parties. *Parliamentary Affairs*, 71(4), 783-803.
- RANDALL, V., & Svåsand, L. (2002). Party Institutionalization in New Democracies. *Party Politics*, 8(1), 5-29.
- REITER, D., & Stam, A. C. (2002). *Democracies at War*. Princeton.
- ROMERO JR., S. J. E. (2017). *Project Design and Management: Toolbox for Young Political Leaders in Asia*. Singapore.
- RUNCIMAN, D. (2018). *How Democracy Ends*. London.
- SARTORI, G. (2005). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester. (Original work published 1976.)
- SCACCO, J. M., & Wiemer, E. C. (2020). The president tweets the press: President-press relations and the politics of media degradation. In Davis & Taras (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 17-32). New York.
- SCARROW, S. E., et al. (Eds.). (2017). *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power*. Oxford.
- SCARROW, S. E. (1994). The 'paradox of enrollment': Assessing the costs and benefits of party memberships. *European Journal of Political Research*, 25, 41-60.

- SCARROW, S. E. (2005). Implementing Intra-Party Democracy. Acedido em linha a 18.11.2020 https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf.
- DEUTSCHER BUNDESTAG. (2021). *Schäuble sieht in Bürgerrat neue Impulse für die repräsentative Demokratie*. Acedido em linha a 28.02.2021 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw02-buergerrat-816534>.
- SCHIENER, D. (2016). *Liquid Democracy: True Democracy for the 21st Century*. Acedido em linha a 08.11.2020 <https://www.enliveningedge.org/tools-practices/liquid-democracy-true-democracy-21st-century>.
- SCHMID, J., & Zolleis, U. (Ed.). (2005). *Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen*. Wiesbaden.
- SHYU, H.-Y. (2011). Taiwan's Democratization and the Freezing of the Party System. In L. F. Lye & W. Hofmeister (Eds.), *Political Parties, Party Systems and Democratization in East Asia* (pp. 257-290). Singapore.
- STEPAN, A. (1985). State power and the strength of civil society in the southern cone of Latin America. In P. B. Evans et al. (Ed.), *Bringing the state back in* (pp. 317-346). Cambridge.
- STÖSS, R. (2001). Parteienstaat oder Parteiendemokratie? In O. W. Gabriel et al. (Ed.), *Parteiendemokratie in Deutschland* (2nd ed., pp. 16-19). Bonn.
- STROMER-GALLEY, J. (2020). The digital age. A case study of candidate Donald Trump's use of Twitter. In R. Davis & D. Taras (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 33-48). New York.
- TAN, P. (2011). The People's Action Party and Political Liberalization in Singapore. In L. F. Lye & W. Hofmeister (Eds.), *Political Parties, Party Systems and Democratization in East Asia* (pp. 107-132). Singapore.
- THE GREAT HACK. (2019). Netflix. Acedido em linha a 20.06.2020 www.netflix.com/es-en/title/80117542.
- TOCQUEVILLE, A. de. (1985). *Über die Demokratie in Amerika*. Ditzingen. (Original work published 1835.)
- UFEN, A. (2015). Parteienfinanzierung und politische Korruption in Südostasien. *GIGA Focus Asien*, 6. Acedido em linha a 29.02.2020 <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-448550>.
- V-DEM INSTITUTE. (2022). *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?* University of Gothenburg. Acedido em linha a 18.10.2022 https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf.
- WAUTERS, B., & Pilet, J.-B. (2015). Electing Women as Party Leaders: Does the Selectorate Matter? In Cross, W., & Pilet, J.-B. (Eds.), *The Selection of Political Party*

- Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies: A Comparative Study* (pp. 50-72). Oxford.
- WEBB, P., & White, S. (Eds.). (2007). *Party Politics in New Democracies*. Oxford. (Kindle Version.)
- WEBB, P. D., & Keith, D. (2017). Assessing the strength of party organizational resources: A survey of the evidence from the Political Party Database. In Scarrow, S. E., et al. (Eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power* (pp. 31-61). Oxford.
- WEBER, M. (1992). *Politik als Beruf. Ditzingen*. (Original work published 1918.)
- WEIZSÄCKER, R. von. (1992). Wo bleibt der politische Wille des Volkes? *Die Zeit*, 26.
- WOLINETZ, S. B. (2006). Party Systems and Party Systems Types. In Katz, R., & Crotty, W. (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 51-62). London.
- WYK, J.-A. van. (2018). Political Parties and Democracy in Africa. In Oloruntoba, S. O., & Falola, T. (Eds.), *The Palgrave Handbook of African Politics, Governance and Development* (pp. 485-501).
- ZOVATTO, D. (2018). Reforma-político electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016). Mexico.

O bom funcionamento de uma democracia depende, em grande medida, do comportamento e da capacidade dos partidos políticos para representar os interesses sociais e desenvolver alternativas políticas. Neste sentido, é imperativo que os partidos desenvolvam programas sólidos, estabeleçam estruturas organizativas eficientes, envolvam os seus membros nas decisões internas, assegurem um financiamento sólido e transparente, mantenham um contacto próximo com os grupos sociais, comuniquem abertamente sobre os seus objetivos e intenções e planeiem eficazmente as suas campanhas eleitorais, entre outras ações.

Wilhelm Hofmeister tem uma vasta experiência internacional que lhe permite ter uma visão global das formas que os partidos políticos assumem em cada sistema nacional, bem como da evolução que sofrem em relação a cada contexto. O seu livro oferece, assim, uma introdução rica, acessível e perspicaz ao mundo dos partidos políticos, para além de formular recomendações práticas concretas para o trabalho dos partidos no domínio político.



CATOLICA
INSTITUTO DE
ESTUDOS POLÍTICOS

LISBOA



CATOLICA
CIEP - CENTRO DE INVESTIGAÇÃO
DO INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

LISBOA



Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia