



RUI OLIVEIRA

Vícios ou virtudes? Uma reflexão sobre o conceito de profissionalização da política

Análise Social, LVI (2.º), 2021 (n.º 239), pp. 214-241

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2021239.01>

ISSN ONLINE 2182-2999

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa Portugal — analise.social@ics.ul.pt



Análise Social, 239, LVI (2.º), 2021, 214-241

Vícios ou virtudes? Uma reflexão sobre o conceito de profissionalização da política. O objetivo deste artigo é o de rever criticamente o conceito de profissionalização da política, olhando para a sua operacionalização, para o que a literatura entende sobre o conceito, para o impacto da profissionalização na sociedade em geral, e suas implicações para as elites políticas, em particular. Conclui-se que o processo de profissionalização prepara a classe política para os desafios da modernização, mas leva a um afastamento dos cidadãos da política, a uma redução da representatividade e a uma classe política mais fechada e menos variada, com consequências para a qualidade das democracias.

PALAVRAS-CHAVE: profissionalização; modernização; partidos políticos; elites políticas.

Vices or Virtues? A reflection on the concept of Political Professionalization. The purpose of this article is to critically review the concept of political professionalization, looking at its operationalization, what the literature understands about the concept, the impact of Professionalization on society in general, and the implications for the Political Elites in particular. It is concluded that the process of Professionalization prepares the political class for the challenges of modernization, but leads to a removal of citizens from politics, less representation and a more closed and less varied political class, with consequences for the quality of democracies.

KEYWORDS: professionalization; modernization; political parties; political elites.

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2021239.01>

RUI OLIVEIRA

Vícios ou virtudes? Uma reflexão sobre o conceito de profissionalização da política

INTRODUÇÃO¹

A definição sobre o que é ser político comporta dois aspetos complementares (Sáez, 2011, pp.1-2): ação e desejo. O primeiro (ação) tem a ver com a vontade de intervenção consciente na política, com ações que têm como objetivo intervir na sociedade e podem, assim, ser avaliadas externamente. O segundo (desejo) pode ser entendido como a motivação que um indivíduo sente pela política enquanto ideal de vida.

O aforismo francês de Robert Jouvenel (Katz e Mair, 2009, p. 758) de 1914 – “existe menos diferença entre dois deputados, um dos quais é revolucionário e o outro não, do que entre dois revolucionários, um dos quais é deputado e o outro não” – é demonstrativo desta diferença e revela, simultaneamente, uma certa controvérsia em torno do que é ser político ou, mais especificamente, do que é ser profissional da política.

Recentemente, Miguel Poiares Maduro e Fernando Rosas, dois políticos e académicos de grande prestígio, também proferiram afirmações que nos impelem a refletir sobre o que é ser um político profissional.²

1 Agradeço à Fundação para a Ciência e Tecnologia pela bolsa individual de doutoramento (SFRH/BD/128780/2017). Aos revisores anónimos, cujos comentários ajudaram a clarificar o artigo e a torná-lo mais forte do que eu pensei possível. Agradeço também aos editores e à revista, em particular a Marta Castelo Branco, pela colaboração em todo o processo de submissão. Uma palavra de gratidão a Pedro Tavares de Almeida, pela inspiração para o tema e pelos comentários a uma versão inicial do texto, a Carlos Jalali pela possibilidade de participar num projeto sobre profissionalização das campanhas eleitorais, e a Marco Lisi pelas oportunidades e constante apoio. Qualquer erro é, naturalmente, da minha inteira responsabilidade.

2 Ver o artigo sobre o Professor Doutor Miguel Poiares Maduro de 25-07-2015 (*Expresso online*: <http://expresso.sapo.pt/politica/2015-07-25-Poiares-Maduro-vai-deixar-a-politica>) →

Miguel Poiares Maduro refere que “[n]ão regressar [à universidade] seria, de facto, abandonar a minha carreira académica internacional. Isso inverteria a relação que quero ter entre a política e a minha carreira profissional e que, aliás, sempre afirmei em inúmeras ocasiões”. No contexto de um artigo sobre a sua jubilação, Fernando Rosas alerta que “[s]ou um historiador. Nunca fui um político profissional”, acrescentando que “[nunca fez] política como historiador nem história como político”.³

Do ponto de vista do eleitorado, as eleições presidenciais nos EUA também oferecem um bom ambiente para interpretar a complexidade da profissionalização. Em declarações, uma cidadã americana justificou o seu voto em Donald Trump dizendo que a nação necessitava de “alguém com sentido empreendedor” e não de “mais um político de carreira”.⁴ Esta última expressão – *career politician* – é importante quando se pensa e analisa a profissionalização da política ou a profissionalização partidária. Sobretudo desde a altura em que King (1981) cunhou essa categoria que aqueles que vivem da política têm tido palco dominante e controverso nas democracias liberais (Allen et al. 2020, p. 199). O próprio cartaz de campanha de um candidato às eleições presidenciais portuguesas de 2021, Tiago Mayan Gonçalves, incluía o slogan “O único candidato que não é político profissional”.

→ e sobre a jubilação do Professor Doutor Fernando Rosas ver artigo de 28-04-2016 (*Público online*: <https://www.publico.pt/culturaipsilon/noticia/a-ultima-licao-do-historiador-que-escancar-ou-o-salazarismo-1730327?page=2#/follow>)

3 É importante uma nota sobre a exclusão da discussão sobre a tecnocratização e o crescimento da importância dos especialistas (ou tecnocratas; Putnam, 1977), sobretudo numa fase em que o Mundo, desde o início de 2020, enfrenta uma pandemia. O caso da América Latina oferece um bom enquadramento. Nos anos 60 e 70 do século passado, a América Latina viveu aquilo a que Alcántara Sáez (2011, p. 33) apelidou de “época dorada”, onde os regimes e as relações entre partidos permitiram a ascensão e treino de profissionais da política. Posteriormente, com o advento de novos mecanismos de controlo como entidades reguladoras e novas plataformas de influência política, os partidos passaram a ter cotas acordadas. Este novo conjunto de regras originou alguns tipos de “profissionalização mais espúria” com características divergentes. Algumas vamos debater mais à frente, mas uma delas foi a ascensão dos tecnocratas. Este tipo de profissionalização espúria pressupõe a possibilidade de entrada de inúmeros indivíduos que entram para a política através de mecanismos extras à vontade popular, com consequências danosas para a capacidade de controlo, a falta de transparência e de responsabilização. A questão da tecnocratização tem efeitos no debate geral em que este artigo se pretende inserir, mas exigiria convocar outro tipo de literatura e operar noutra nível conceptual. Assim também se justifica a ausência de trabalhos importantes de Centeno e Silva (1998) ou de Galjart e Silva (1995), que procuram analisar o impacto da tecnocracia para os processos democráticos e que obrigaria a enquadrar a literatura do desenvolvimentismo, políticas públicas e as perspetivas da *rational choice*.

4 Ver a edição de 03-10-2020 do Jornal *Expresso*, p. 26.

Considerando este contexto, pensamos ser útil refletir sobre o conceito de profissionalização da política e a tensão subjacente entre vícios e virtudes. Alguns investigadores defendem que os políticos profissionais são essenciais para uma governação eficiente, enquanto outros acreditam que o seu “comportamento alimenta a ‘anti-política’ do populismo nacional e mina a legitimidade política” (Allen et al. 2020, p. 199; Wright, 2013; Allen, 2018). Do ponto de vista da opinião pública, parece existir uma conotação negativa em relação ao processo de profissionalização. O crescimento de pessoal a tempo inteiro e pago (Karlsen e Saglie, 2017, p. 1333), é nocivo ou benéfico para as democracias? O argumento que avançamos é de que a literatura académica parece defender mais a primeira, entendendo que quer do ponto de vista da qualidade da democracia, quer da própria capacidade de renovação da classe política, o processo de profissionalização evolui em detrimento da proximidade dos cidadãos, da representatividade e da diversidade e qualidade dos políticos. Na próxima secção vamos procurar enquadrar o debate dentro dos processos convergentes de modernização e profissionalização da política, focando-nos na transformação da relação dos partidos com a sociedade, na ideia de política como vocação, na modernização da política e na crise da representação da política. A terceira secção analisa a conceptualização da profissionalização, enquanto a quarta estuda o tipo de operacionalizações que a literatura tem desenvolvido. Por fim, a última secção discute quais as vantagens (virtudes) e desvantagens (vícios) da profissionalização da política para as democracias, para depois apresentar as conclusões finais.

O CONTEXTO POLÍTICO-PARTIDÁRIO

O primeiro passo no processo de recrutamento nas democracias dá-se ao nível dos partidos (Blondel e Müller-Rommel, 2007, p. 826) e as mudanças no recrutamento das elites políticas devem ser entendidas no contexto da modernização política (Best e Cotta, 1998; Cotta e Best, 2000a; Pakulski e Tranter, 2015; Huntington, 1981; Almeida, 2012). Em simultâneo, as análises sobre o recrutamento e os trajetos de carreira dos representantes parlamentares na Europa ocidental após a 2.^a Grande Guerra, demonstram processos convergentes de profissionalização e modernização (Best, Lengyel e Verzichelli, 2012, p. 10). Importa, assim, traçar um breve cenário do contexto político e partidário em que o nosso tema se insere.⁵

5 Naturalmente, a literatura sobre a evolução dos partidos é muito mais extensa do que a discutida, sendo selecionada aquela que nos parece melhor resumir a problemática da secção 1.

OS PARTIDOS COMO VOCAÇÃO E A SUA PROFISSIONALIZAÇÃO:
O CONTRIBUTO DE MAX WEBER

A reflexão de Max Weber sobre os partidos políticos parece circunscrever-se a uma importante questão (Runciman, 1978, pp. 55-56) relacionada com a representatividade: os partidos representam quem? Tendo esta questão como elemento comparativo, distingue entre dois tipos de partidos: os partidos de elites e os partidos de massas. Os partidos de elites, ou “*parties of notables*”, correspondem a um “*rising power of the bourgeois*”, onde, sob a liderança de alguns elementos da intelectualidade ocidental, se formaram partidos que representavam os interesses das classes mais eminentes, baseados na sua autoridade e influência na comunidade (Gerth e Mills, 1991, p. 100). As principais características deste tipo de partido (idem, pp. 100-101) assentam (1) no carácter esporádico de reunião dos membros (acontecendo principalmente aquando da preparação de eleições), (2) na sua fraca estruturação organizativa, onde a dinâmica interna, do ponto de vista da liderança, se baseia não na eleição de representantes, mas na capacidade de liderança que determinados níveis de prestígio social garantem a certos indivíduos, (3) na prossecução de um resultado eleitoral como seu principal objetivo.

De acordo com Sam Whimster (2004, pp. 129-130), Max Weber defendeu a existência, a partir do século xx, de uma abertura social e política à associação de indivíduos que têm objetivos comuns e pretensões de obter poder dentro da ordem política em que se inserem, na forma de partidos políticos (Pasquino, 2002, p. 159); ao mesmo tempo, preconizava que existiam condicionantes resultantes da classe e estatuto dos grupos que poderiam limitar – não a possibilidade de associação mas – o acesso ao poder. Neste sentido, e com o alargamento do direito de voto e com a evolução da Democracia para uma “*mass democracy*”, apareceram os partidos de massas (Gerth e Mills, 1991, p. 224).

O partido de massas diferia do anterior num aspeto fundamental, o organizativo (idem, p. 225). Estes partidos eram “*bureaucratically organized under the leadership of party officials, professional party and trade union secretaries*”, existindo, ao contrário dos partidos de elite, indivíduos que se dedicavam de forma profissional e exclusiva à política (Mommsen, 1989, p. 100).

A TRANSFORMAÇÃO DA RELAÇÃO DOS PARTIDOS COM A SOCIEDADE

Sigmund Neumann é um autor importante para esta discussão devido à sua perspetiva sobre a transformação organizacional dos partidos e sua relação com a sociedade. Segundo Neumann (in Mair, 1990, pp. 46-49), ocorreram alterações sociais que implicaram uma transformação das funções dos partidos – “*the crisis of modern society*” (idem, p. 46). Esta crise é enquadrada

pela emancipação de grupos sociais que nos antigos modelos sociais, mais rígidos, estavam subjugados, e a consequente necessidade de estes (agora) “homens racionais livres” terem representação política; a par desta alteração social, o crescimento da industrialização, da urbanização, e os movimentos migratórios internacionais, forçaram uma alteração nas funções de representação e nas estruturas dos partidos. Assim, os partidos deixaram de ser sobretudo “party of individual representation” para serem “party of social integration”. Os primeiros são característicos de uma sociedade com baixa mobilização e participação política e a atividade dos partidos é basicamente circunscrita ao período de eleições, onde as responsabilidades dos membros é a escolha de candidatos, que, quando eleitos, apenas são “responsible (...) to their own consciences” (idem, p. 47). Os “party of integration” caracterizam-se por uma relação e um empenho muito mais forte entre o partido e os seus membros, visível nas exigências financeiras aos seus membros e na participação mais intensa e alargada do partido nos acontecimentos diários dos seus membros, aspectos que contribuem para tornar estas organizações mais estáveis, mais permanentes, com áreas de atuação mais profundas e extensas na sociedade.

A MODERNIZAÇÃO DA POLÍTICA

Observamos uma transformação dos partidos no que respeita às suas funções representativas. Isto comporta um desafio aos partidos – conjugar e procurar representar uma sociedade mais plural, onde os interesses dos grupos são mais variados. A evolução dos partidos foi acompanhada pela modernização da política.

Esta envolve três tendências fundamentais (Pakulski e Tranter, 2015): a primeira é a formação do Estado moderno, em que o Estado se torna o principal centro de poder e representa o estádio final na ascensão política; a segunda tendência é uma combinação entre diferenciação e diversificação, na medida em que a elite política passou a incluir não apenas líderes partidários, profissionais parlamentares e burocratas governamentais, mas também funcionários seniores e consultores, igualmente recrutados por estruturas partidárias. Por fim, a terceira tendência envolve a burocratização e a profissionalização. Dentro desta última, o recrutamento das elites tornou-se mais formalizado e os seus papéis passaram a ser regulados por regras específicas (processo de burocratização) e, simultaneamente, o processo de profissionalização marcou a emergência da política enquanto vocação e representou a transformação de procedimentos de recrutamento e trajetos profissionais mais diferenciados, com métodos de seleção baseados na qualificação e na formação de identidades profissionais distintas e com regras de conduta específicas.

Best e Cotta (1998, p. 5) entendem de forma diferente esta última tendência, ao apresentarem uma divisão entre democratização e profissionalização e não entre burocratização e profissionalização. Como indicadores da modernização política⁶ apresentam a emergência de papéis políticos especializados (tais como os políticos profissionais), o declínio da importância do legado familiar como critério de recrutamento, a alternância da presença de grupos de interesse em estruturas de representação política, e a abertura das carreiras políticas a categorias não privilegiadas. Este quadro, com implicações para o modelo de recrutamento, tem por base a distinção entre o processo de profissionalização e de democratização. A primeira refere-se ao processo “whereby those recruited tend to establish area-specific standards and routines which increase an insider-outsider differential, thus restricting access to the parliamentary arena”. Por oposição, “democratization refers to an opening of the channels for political participation and legislative recruitment to more social groups”. Estes dois processos são contraditórios, na medida em que a democratização é socialmente inclusiva, enquanto a profissionalização é socialmente exclusiva (Best e Cotta, 2000a, p. 9).

A representação gráfica permite compreender melhor a dinâmica desta relação e a evolução do processo de profissionalização:

QUADRO 1
Evolução do processo de profissionalização

		Democratização	
		Baixa	Elevada
Profissionalização	Baixa	<i>the dignitary</i>	<i>the functionary</i>
	Elevada	<i>the free political entrepreneur</i>	<i>the professional politician</i>

Trajetórias de desenvolvimento

Fonte: Adaptado de Best e Cotta (2000a, p. 10).

Esta tipologia divide-se em quatro períodos.⁷ O primeiro engloba o período de 1848 até aos anos de 1880, no qual os parlamentares europeus eram caracterizados por um alto nível educacional quando comparado com o resto da população (*dignitaries*). O segundo período, compreendido entre

6 Para uma explicação detalhada sobre a teoria de modernização defendida pelos autores, ver Best e Cotta (2000a, pp. 6-9).

7 Para facilitar, vamos utilizar a terminologia proposta por Codato, Costa e Massimo (2014, p. 6), tendo o cuidado de fazer sempre a referência ao termo original quando assim se aplicar.

os anos 1880 até aos anos 1920, em que se verifica uma alteração na elite política, nomeadamente a perda da importância de laços familiares e de títulos como condição para a ascensão ao parlamento; neste contexto, a tradicional aristocracia rural dá lugar à emergência de políticos semi-profissionais⁸ (*the free political entrepreneur*). O terceiro período parte dos anos 1920 até aos anos 1960, e tem como momento vital a emergência da democracia de massas. Neste intervalo, o recrutamento espelha mais a variedade das estruturas sociais, principalmente com o recrutamento de membros da classe trabalhadora, e a participação em estruturas partidárias é uma condição para o recrutamento parlamentar, sendo estes novos elementos catalogados como funcionário partidário (*the functionary*). Por fim, a partir dos anos 1970, a elite parlamentar passa a ser caracterizada por membros com uma educação média alta, que chega ao parlamento com a idade média de 40 anos, com significativa experiência política e que, tipicamente, vive da política (denominados políticos profissionais).

A CRISE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Outra questão fundamental para a compreensão da evolução da profissionalização da política é o problema da crise da representação política. Como resumem Cabral e Salgado (2018, p. 34), “o processo de representação requer uma ligação entre as opiniões dos cidadãos e as ações dos seus representantes”. Mas, quer através do que Manin (1997) entende como o risco permanente da crise de representação, quer pela emergência de algumas tendências que se verificam em democracias contemporâneas tais como a abstenção eleitoral, a transferência da responsabilidade das decisões nacionais para instituições supra-nacionais, o desenvolvimento dos “critical citizens” (Norris, 1999) e uma maior influência dos *media* nos sistemas políticos (Cabral e Salgado, 2018, pp. 30-34), a relação entre eleitos e eleitores tem sido de uma menor participação política e de perda de confiança dos cidadãos na classe política. Nessa perspetiva, a natureza da democracia representativa tem duas faces em disputa. Uma democrática, considerando a possibilidade do voto livre e universal que permite a escolha de quem governa; e outra oligárquica, visto existir uma distância social e de poder intransponível entre os representantes e os representados (Cabral e Salgado, 2018, pp. 31-32).

Um dos motivos para esta crise encontra-se no surgimento e crescente importância dos partidos de massa, como vimos, mas também dos partidos *catch-all*, cuja natureza “vaga e similar entre si levou a alguma homogeneidade

8 Importa enfatizar que este processo é gradual, sobretudo se tivermos em consideração que a taxa de renovação parlamentar é inferior a 40% (Cotta e Best, 2000a, p. 512).

ideológica e sociológica e a uma crescente falta de identidade política” (Cabral e Salgado, 2018, p. 32). Complementarmente, assistiu-se à diminuição da filiação partidária e ao afastamento entre partidos e cidadãos, com os partidos políticos a dedicarem-se mais “aos seus próprios interesses” (Mair, 2003, p. 277).

O CONCEITO DE PROFISSIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Os conceitos são definidos e classificados qualitativamente através de linguagem e teoria, e a quantificação ou medição acontece “within the terms of reference or class specified by the concept” (Mair, 1998, p. 182). Vamos analisar a definição de profissionalização da política e, na próxima secção, a sua operacionalização.

COMO A LITERATURA DEFINE PROFISSIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Antes de partir para uma análise específica do conceito de profissionalização da política, importa referir a ambiguidade do conceito. Por vezes, diferentes estudos usam termos como “career politicians”, profissionais políticos, “careerists” e classe política como sinónimos, contribuindo para alguma confusão conceptual (Negrine e Lilleker, 2002; Allen et al, 2020). Ademais, o conceito está inserido no estudo da comunicação política (Farrell e Webb, 2000), das campanhas eleitorais (Tenscher et al. 2016), da liderança política (Poguntke e Webb, 2005), do *party staff* (Karlsen e Saglie, 2017) e dos especialistas externos (Karlsen, 2010). Assim, tomámos a opção de analisar o conceito da profissionalização da política sem procurar particularizar o debate neste tipo de subcampos da ciência política, embora convocando-os ao longo da discussão.

James Bryce, no final do século XIX, apontou que nos EUA se verificava a ascensão de uma nova classe política que tinha como principal característica a capacidade de manter “amadores” fora da política. Este exame à realidade política americana, que o próprio assume ter sido influenciada pelo trabalho de Alexis de Tocqueville (Bryce, 2007 [1897], p. 3), foi um dos principais impulsionadores para o importante debate sobre a profissionalização. Alguns dos autores incontornáveis na literatura sobre profissionalização são Max Weber, Moise Ostrogoirski e Robert Michels.

De acordo com Weber (1977), o aparecimento de “um novo tipo de políticos profissionais” está correlacionado com o desenvolvimento do Estado Moderno. Na sociedade feudal, cada senhor, em função da sua capacidade financeira, possuía os instrumentos de dominação política (Saurugger, 2008). Para além das suas atividades políticas, o senhor feudal tinha de se concentrar, conjuntamente, na administração dos assuntos de justiça, económicos e

bélicos. Com a apropriação do monopólio da violência por parte do rei, foi-se assistindo ao desaparecimento desta centralização nas funções de gestão da sociedade (exercidas em conjunto pelos mesmos indivíduos) e em sua substituição emergiu o estado burocrático, onde as funções de gestão são exercidas por funcionários cada vez mais especializados. Sem a centralização das funções e inseridos num contexto de atividades cada vez mais especializadas, dá-se, assim, o aparecimento de políticos profissionais que “lives of politics and on politics” e “at the service of the powerful politicians” (Weber, 1977, p. 55). Na interpretação de Weber existem duas dimensões que caracterizam o político profissional (resumidas por Mancini, 1999, p. 232): a primeira relacionada com a dependência económica das funções políticas; e a segunda com as suas aptidões especializadas.

Moisei Ostrogorski (Quagliariello, 1996) mostrou que a profissionalização política levou a uma distinção entre profissionais e leigos e ao desenvolvimento de novas atitudes, crenças e objetivos de carreira dos profissionais. A delimitação de profissional foi aplicada aos líderes dos aparelhos partidários locais.

Concomitantemente, Robert Michels (2001) argumentou que a divisão laboral levou a uma especialização, que por sua vez provocou nos políticos a necessidade de desenvolver capacidades técnicas específicas. Nesta medida, as massas são consideradas inábeis e reserva-se para os políticos profissionais a legitimidade e capacidade de liderar a política.

Dentro deste quadro, a conceção mais geral de profissionalização da política entende-a como a transformação das atividades anteriormente levadas a cabo de maneira colateral e a título honorífico, em relações de trabalho profissionais e remuneradas materialmente. No campo da ciência política, a profissionalização designa, “por um lado, o processo histórico no qual o anterior tipo de político a título honorífico foi substituído pelo político profissional atual; por outro lado, a profissionalização designa o desenvolvimento individual, onde a pessoa se vai tornando, por etapas e através de uma carreira política, desde um simples membro de um partido, organização de representação regional ou algo semelhante, num funcionário de topo ou eleito para um mandato (por exemplo, um deputado)” (Nohlen, 2006, pp. 1131-1132).

Gorden Black (1970, p. 865) descreve precisamente estas duas conceções (uma mais geral e outra especificamente sobre política), ao discutir que a profissionalização, “no seu uso habitual, refere-se à assimilação dos padrões e valores prevalecentes numa dada profissão”. Cada profissão específica, incluindo a política, “tende a ter um conjunto de valores que são amplamente aceites e que definem o que significa ser profissional”. Sobre esta ideia permanece o perigo, na esfera política, de que quem não seguir esses valores pode ser castigado pelos colegas, sendo-lhe negadas as possibilidades de avanço na carreira política.

Panebianco (1988) verificou uma alteração nos partidos políticos no que concerne às suas estruturas organizativas, nomeadamente em épocas eleitorais. As organizações partidárias dependiam menos de membros e de voluntários nas suas ações de campanha, e traziam mais trabalhadores pagos, especialistas em pesquisa de mercado e consultores para o desenvolvimento das ações dos partidos. Assim, apresenta outra conceção de profissional político: “A political professional is simply one who dedicates most, if not all of his work activity to politics and finds there is main source of sustenance” (Panebianco, 1988, p. 221).⁹

Não deixa de ser interessante convocar a definição de político profissional que Sotiropoulos e Bourikos utilizam no seu estudo sobre as elites ministeriais gregas (2006, p. 204): “pessoas que entraram para a política logo após a conclusão dos seus estudos, ou seja, pessoas que nunca exerceram uma profissão embora tivessem conseguido levar a cabo uma carreira política apoiando-se na influência da família ou envolvendo-se ativamente nos mecanismos da vida partidária”. Dentro desta linha, Allen e Cowley (2018) definem os políticos profissionais como aqueles que entram nas legislaturas a partir de cargos do mundo político. Ou Borchert (2003), que os classifica simplesmente como indivíduos que desempenham o seu cargo político a tempo inteiro.

Regressando a Panebianco, a evolução do conceito de profissionalização da política envolve dois campos políticos fundamentais: campanhas e decisão política (Mancini, 1999, p. 237).

Sobre as campanhas, destacam-se três aspetos principais (idem, pp. 237-240). O primeiro consiste na definição de estratégias e na organização das campanhas eleitorais. O lugar anteriormente reservado a organismos coletivos que apoiavam o líder é agora ocupado por profissionais e consultores políticos que podem assumir a liderança na prossecução da campanha. Significa que poderão não estar circunscritos a tarefas executivas ou especializadas, tendo uma área de atuação que por vezes substitui o tradicional papel decisório e organizativo dos partidos. O segundo aspeto da profissionalização das campanhas relaciona-se com a utilização de sondagens ou estudos de opinião. Têm um papel decisivo nas campanhas, inclusivamente “they have become campaign and political events in themselves” (idem, p. 238). No entanto, o uso de *polls* não está limitado às campanhas, sendo utilizado em vários momentos: para perceber o julgamento político dos eleitores sobre determinada decisão, para compreender o grau de consenso sobre candidatos, assuntos e escolhas

9 O trabalho de Panebianco constitui outro contributo seminal para o debate sobre a transformação dos partidos, nomeadamente para a discussão sobre burocratas e profissionais dos partidos.

entre diferentes propostas políticas. Esta técnica requer um nível de conhecimento específico, exigente, e o papel dos profissionais tem vindo a crescer dentro dos partidos devido à cada vez mais imprescindível utilização das sondagens ou estudos de opinião. Por fim, o terceiro aspeto envolve os “media production and interaction” (idem, p. 239). O desenvolvimento da televisão, e o seu papel enquanto veículo e instrumento de campanha, bem como a sua influência junto dos eleitores como meio de contacto e informação, exigiu aos partidos uma adaptação ao conhecimento técnico requerido para se ser bem-sucedido no uso desta plataforma. Simultaneamente, nos anos mais recentes, o advento das plataformas *online* de comunicação em massa e instantâneas, como as redes sociais, contribuiu também para a necessidade de os partidos terem colaboradores capacitados a trabalhar e a aproveitar estas novas técnicas de comunicação.

O segundo campo – profissionalismo na decisão política – está relacionado com o que Habermas qualificou de “scientificization of politics” (Mancini, 1999, pp. 240-241). Este processo é caracterizado pela consulta, por parte dos governos, a investigadores ou a instituições académicas com o objetivo de resolver e gerir determinados problemas políticos nas sociedades. Esta alteração vem na sequência do que Habermas entendia ser a dependência da política de objetivos instrumentais e a prevalência da racionalização sobre a irracionalidade de comportamentos influenciados por valores e fidelidades ideológicas, levando a uma “universalização do domínio da racionalidade tecnológica”.

Jensen (2003, p. 86), mais recentemente, define profissionalização política como “mudanças nos padrões de recrutamento da elite legislativa [compreendendo] um processo a partir do qual o estatuto social dá lugar ao estatuto político como o critério base para o recrutamento [das elites políticas]”.

Considerando o exposto, a profissionalização política não deve – nem pode – ser reduzida a um conceito unidimensional. Jens Borchert (2003, pp. 7-8), dentro deste critério, entende que o processo de profissionalização da política tem duas partes analíticas distintas (“arising opportunities and making use of them”) e condições estruturais¹⁰, que incluem fontes de rendimento da política (o rendimento tem de ser suficientemente atrativo para compensar as potenciais vantagens económicas de outras opções de carreira), mecanismos de manutenção de carreira (a possibilidade de fim da carreira deve ser limitado, através de um processo de reeleição seguro ou o acesso a outras oportunidades políticas atrativas) e possibilidade de avanço na carreira (dentro da instituição – liderança partidária, comités políticos – ou entre instituições –

10 Entendida como “a emergência histórica do profissionalismo político como um novo fenómeno e a recorrente decisão individual de perseguir uma carreira política”.

arena legislativa, parlamentar, partidária ou posições nos campos local, regional e nacional).

Neste quadro, o autor alerta que existem quatro níveis em que a profissionalização política ocorre e que devem ser analisados (*idem*, pp. 8-10). O nível individual, em que o indivíduo se transforma num político, através de estruturas de oportunidade constituídas por disponibilidade, acessibilidade e atratividade da carreira política. O nível do cargo político (*political offices*), em que quem detém o cargo político passa uma estrutura profissionalizada ao próximo, através de recursos típicos como salário, *staff* e privilégios. Complementarmente, o terceiro nível (instituições políticas), que se distingue do anterior na medida em que é possível a existência de gabinetes não profissionalizados em instituições profissionalizadas. Por fim, poderemos analisar o nível de profissionalização do sistema político como um todo, em que o número de posições num dado sistema político que são profissionalizadas – e a disponibilidade para essas mesmas posições – variam imensamente, assim como se podem detetar diferentes padrões de acordo com a forma como diferentes gabinetes se relacionam (por exemplo, se são lideras pela mesma pessoa simultânea ou sucessivamente).

A OPERACIONALIZAÇÃO DE PROFISSIONALIZAÇÃO

Uma das classificações de profissionalização da política mais importantes da literatura é a utilizada no projeto EurElite de Heinrich Best e Maurizio Cotta¹¹ e, sugerimos, a melhor forma de compreender o conceito, na perspectiva quantitativa de Mair. Por um lado, estes autores deram um contributo específico para a linguagem e teoria sobre profissionalização, e, por outro, a utilização dos termos de referência e a sua operacionalização são um contributo fundamental para os estudos comparativos sobre as elites políticas. Este projeto foi aplicado a várias democracias europeias num período compreendido entre 1848 e 2000. Teve ainda a particularidade de estabelecer um desenho de pesquisa (DataCube) capaz de operacionalizar e conjugar informação de três dimensões distintas, a saber: conjunto de países e famílias partidárias; tempo; e as variáveis utilizadas para o levantamento da informação (Best e

11 Para mais informações sobre o projeto, ver, por exemplo, Best e Edinger (2005). Cumpramos acrescentar que a sociologia tem oferecido importantes contributos para a literatura da profissionalização. Dada a diversidade e amplitude da literatura, seria impossível traçar agora esta panorâmica. Ainda assim, importa notar que a operacionalização feita por Webb e Fisher (2003, pp. 13-14) e Webb e Kolodny (2006, pp. 338-339), assim como a de Curnow e McGonigle (2006), são bons e úteis exemplos da sociologia para o estudo da profissionalização da política.

Cotta, 2000b). No que toca ao estudo específico da profissionalização, as principais variáveis propostas (idem, pp. 24-25) são a experiência educacional (académica e não académica) e a experiência política (onde incluem um índice do grau de experiência).

Torben Jensen defende que o processo de profissionalização da política é um fenómeno complexo com diferentes – mas interligadas – dimensões. A sua proposta de operacionalização envolve quatro dimensões (Jensen, 2003, pp. 86-90). A primeira é a atividade parlamentar como trabalho a tempo inteiro; a segunda, a profissionalização das instituições (modernização das ferramentas de trabalho, o aumento dos funcionários intermédios e de consulta e a especialização dos funcionários de topo); a terceira, a profissionalização dos gabinetes – de tarefa para ocupação (a possibilidade de viver da função política); e por fim a profissionalização intelectual e política (percurso prévio ao nível profissional e a importância do nível educacional). Cada uma destas dimensões terá indicadores distintos, tendo em conta o contexto da análise.¹²

Em termos da profissionalização dos partidos, Karlsen e Saglie (2017) propõem uma divisão entre laços partidários fortes e fracos. Dada, mais uma vez, a multidimensionalidade do conceito de profissionalização, os autores enfatizam que a “profissionalização é menos sobre as bases partidárias não serem mais relevantes, mas sim sobre como alguns ativistas de base se tornam conselheiros e membros pagos de campanhas profissionais” e que os seus “resultados indicam que as bases partidárias e a organização partidária continuam a ter relevância e servem para socializar não só futuros políticos, mas também futuros profissionais partidários, para dentro do partido (p. 17).

QUADRO 2

Operacionalização de Profissionalização dos partidos políticos

	Tarefas Técnicas	Tarefas Estratégicas
Fortes laços partidários	Burocrata partidário	Político partidário não eleito
Fracos laços partidários	Assistente técnico	Estratega profissional

Fonte: Adaptada de Karlsen e Saglie (2017, p. 1335).

Existem outros estudos empíricos fundamentais, pelo seu aspeto pioneiro (Laski, 1928), pelo seu aprofundamento empírico nas democracias da Europa

12 Jensen analisa a profissionalização do parlamento dinamarquês. Assim, propõe indicadores divididos em “sessions and sittings, activities in Parliament, debates in Parliament, Committee activities e size of staff”. Cada indicador tem depois sub-indicadores específicos que podem ser medidos quantitativamente.

do Sul (Almeida, Pinto e Bermeo, 2006), pelo estudo do recrutamento e profissionalização da elite administrativa (Nunes, 2015; Silva 2018) ou pela análise ao fenómeno da patronagem política (Silva e Jalali, 2016).¹³

VÍCIOS OU VIRTUDES?

Um dos principais vícios que emerge da análise da literatura é, como vimos, o de que o processo de profissionalização é socialmente “exclusive, in that it creates a division between spheres of insiders and outsiders” (Best e Cotta, 2000a, p. 9). Isto significa que o recrutamento parlamentar europeu teve inerte uma tensão permanente entre a coexistência de políticos profissionais e políticos amadores (na conceção de Max Weber), consubstanciando-se na crítica ao distanciamento dos políticos e à prossecução dos seus interesses pessoais, baseados na natureza contraditória dos processos de democratização e profissionalização. Inclusivamente, Blondel e Müller-Rommel (2007, p. 822) alertam para o facto de que apesar de se verificarem algumas alterações no sentido da democratização das elites políticas, estas não se fizeram acompanhar por um aumento da representação de todos os grupos sociais.

Na mesma linha, Best et al. (2001, p. 80) notam que “tanto a profissionalização como o carreirismo [careerisation] permitem uma adaptação limitada à mudança e à renovação do pessoal político, uma vez que eles estabelecem um caminho para o poder para novos candidatos e fornecem-lhes os meios necessários para o seguir. Por outro lado, eles estabelecem regras e procedimentos que integram outsiders no mundo dos insiders e mantêm fora do jogo aqueles que desafiam e que não estão dispostos ou preparados para se conformarem”. De forma semelhante, Borchert (2001, p. 1) observa que “os políticos podem mover-se do partido para a legislatura para o governo para um grupo de interesse. Também se movem do nível local para o nacional ou do nacional para o regional. Mais, fazem-no em padrões que variam sistematicamente entre

13 É fundamental uma explicação para a ausência de dados empíricos. Entre outros, tomemos como exemplo os dados de Almeida, Pinto e Bermeo (2006, p.41), em que se observa uma percentagem muito baixa de políticos profissionais em Portugal no período democrático e para a elite ministerial (de 74-76 uma percentagem de 1,8% e no período 76-99 de 3,1%). Juntando estes dados ao estudo sobre a profissionalização em Portugal (Magone, 2003), tornaria necessária uma discussão que incluísse o fenómeno da tecnocratização. Outro motivo assenta nas diferentes conceções que os vários trabalhos citados utilizam, e que têm como resultado diferentes tipos de dados. Por exemplo, a definição de político profissional de Sotiropoulos e Bourikos (2006) citada anteriormente é distinta da de Torben Jensen (2003), que considera que para ser político profissional basta ter um papel político remunerado anterior à posição política atual. Uma e outra levam a resultados diferentes.

diferentes lugares, padrões que são reproduzidos a partir do conhecimento dos atores sobre o trajeto seguido pelos seus predecessores [e que] pode ser um bom guia para os seus próprios planos de carreira”. Assim, para além da tensão entre representantes e representados, a profissionalização demonstra ter a capacidade de fechar os canais de acesso ao recrutamento partidário e não só.

A participação política pode ter deixado de ser o resultado de valores cívicos (Mancini, 1999, pp. 243-243). Pelo contrário, na sua perspetiva, a política é agora o produto das aspirações dentro das elites, dos políticos profissionais e dos especialistas, e a possibilidade de estes alcançarem os seus objetivos e conquistarem poder no aparelho partidário. Assim, os valores cívicos são cada vez menos determinantes, sendo a conquista do voto aquilo que adquire maior importância.

A profissionalização é igualmente associada ao recrutamento, com base na meritocracia, de pessoas com qualidades específicas e preparadas para governar em diferentes níveis (Webb e Kolodny, 2006, pp. 340-341). Ainda assim, concomitantemente, a literatura aponta o efeito de “revolving door philosophy”, onde os profissionais são escolhidos para desempenharem tarefas específicas e, assim que a tarefa termina, são dispensados. A consequência? Os profissionais serem motivados mais por objetivos pessoais e não tanto por uma partilha ideológica.

Os efeitos da profissionalização também se fazem sentir ao nível da democracia partidária, dos quais exploramos dois tipos. Para além das alterações que sofreram ao longo do tempo, tanto de um ponto de vista estrutural como nas suas funções, e que têm um impacto na forma como os indivíduos se relacionam com a política, Peter Mair (2006, p. 44) aponta que, “antes, e provavelmente pelo menos até aos anos 1970, a política convencional era vista como pertencendo aos cidadãos, e algo onde se podia participar. Agora, tornou-se parte de um mundo externo que as pessoas veem de fora: um mundo de líderes políticos, separado do dos cidadãos. É a transformação da democracia partidária na democracia de audiência (‘audience democracy’).”

O segundo tipo assenta na profissionalização da liderança partidária (Katz, 2001, pp. 287-289). A liderança partidária tem normalmente associado um nível de aptidões específicas e conhecimentos técnicos e, tal como postulado por Weber, a ascensão à liderança partidária tem inerente a construção de uma carreira política em exclusivo, ou seja, por profissionais que vivem da política. Esta dupla característica tem, assim, vários efeitos: a predisposição de os líderes trocarem preocupações ideológicas por necessidades privadas, como segurança financeira ou manutenção de cargos de destaque; os líderes partidários

partilham características semelhantes, tais como tipos de educação e caminhos hierárquicos reconhecidos para promoções de carreira; a implicação de que a profissionalização determina um desejo de autonomia, em particular daqueles que olham para as decisões governamentais de um ponto de vista de gestão e não de um ponto de vista ideológico; por fim, a profissionalização da liderança partidária resulta na necessidade de acesso a recursos seguros (em particular financeiros) e numa comercialização da política, na medida em que tanto de um ponto de vista da organização interna como nas campanhas eleitorais, o trabalho de membros do partido não substitui o conhecimento especializado (e.g. sondagens).

A perspectiva de *stratarchy* também nos parece importante convocar. Os detentores de cargos locais e a elite partidária nacional atuam de forma relativamente independente uma da outra (Koole, 1996, p. 518). Esta autonomia, que foi uma das consequências do processo de profissionalização, dá à elite partidária a possibilidade de segurar a sua posição dominante, enquanto tem a capacidade de aumentar a legitimidade do partido “by formally empowering ordinary members”. Adicionalmente, a análise à elite partidária enfatiza o interesse pessoal dos atores que ocupam os cargos públicos em nome dos partidos e que têm “ideias e interesses organizacionais e de carreira próprios, e planeiam e trabalham por políticas que irão promover essas ideias e interesses, ou pelo menos não prejudicá-los”, e portanto “à medida que o partido ‘in public office’ ganha ascendência dentro do partido como um todo, os seus interesses particulares serão tratados como sendo os interesses do partido ‘writ large’” (Katz e Mair, 2009, p. 756).

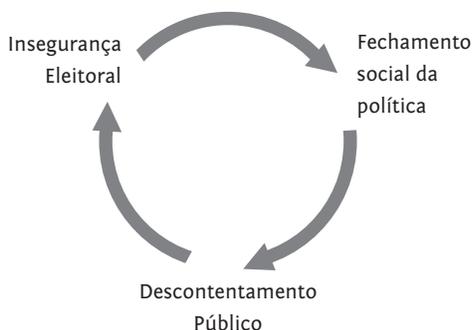
A própria cartelização dos partidos é afetada pela profissionalização da elite partidária (Katz e Mair, 2009, p. 761). Não apenas no sentido da contratação de especialistas em sondagens, mas em particular na carreira partidária cada vez mais especializada e a sua separação de outros grupos (por exemplo, pouca mobilidade entre membros de topo dos partidos sociais-democratas e de membros similares de sindicatos, ou entre partidos liberais e associações empresariais).

Como vimos anteriormente, a educação (a profissionalização intelectual) é um dos fatores mais relevantes. Por um lado, a profissionalização da política tornou-se um fenómeno global, com um elevado nível de diferenciação, e os políticos, nomeadamente os representantes parlamentares, tornaram-se “agentes sociais que efetivamente vivem de e para a política” (Gaxie e Godmer, 2000, p. 132). Por outro lado, a profissionalização decorre das aptidões técnicas e dos conhecimentos adquiridos pela elite. Esta *academization* tem como efeito uma uniformização das elites políticas e um maior distanciamento dos cidadãos e, portanto, uma menor representatividade da população. Cumpre referir que a

desproporcionalidade, no caso da liderança política, deriva das competências técnicas, onde o nível educacional distingue a elite da não elite (Putnam, 1976, pp. 57-59).

Jens Borchet (2016, pp. 278-279) apresenta, ainda, uma visão esquemática (Figura 1), a que denomina “o ciclo vicioso da profissionalização política”. Este círculo político é explicado pela seguinte lógica: os políticos querem manter as suas posições, pois uma situação de derrota eleitoral pode significar de-profissionalização; o processo de profissionalização leva ao afastamento dos cidadãos da política, os quais ficam descontentes porque não se sentem parte da política; estes, por sua vez, não votam e procuram castigar os políticos; e assim sucessivamente.

FIGURA 1
Ciclo Vicioso da Profissionalização Política



Fonte: Adaptado de Borchet (2016, pp. 278-279).

O capital social de Robert Putnam (2000) demonstra a transversalidade deste processo. O desenvolvimento da vida associativa levou a que os laços existentes tendam a beneficiar aqueles que estão mais bem preparados para se organizar. A profissionalização do associativismo implicou que pessoas com níveis de educação mais altos, mais dinheiro, estatuto e laços de proximidade com membros da comunidade de interesse viessem a ter mais probabilidades de obter benefícios políticos face a pessoas com menos recursos educacionais e monetários e sem rede de contactos, perpetuando a manutenção da elite associativa, com efeitos nefastos para a própria qualidade da representação (idem, p. 340).

Pesem embora estas interpretações que classificamos como “vícios”, a literatura aponta também “virtudes” ao processo de profissionalização.

De acordo com Schattschneider (1960), a competição existente entre partidos políticos e entre candidatos é o que possibilita aos eleitores a oportunidade de fazer escolhas com significado no dia das eleições. Os partidos políticos,

QUADRO 3
Vícios e virtudes da profissionalização da política

	Adaptação e Mudança Partidária	Campanhas Eleitorais	Membros e Liderança Política	Elites, Qualidade dos Políticos e Consolidação Democrática	Conhecimento especializado	Recrutamento e Burocratização	Capital Social e Valores Cívicos
Positivo (Virtudes)	* Mair (1994 e 2006)	* Negrine e Lilleker (2002)	* Putnam (1976)	* Beer (1965)	* Hirschman (1970)	* Best e Cotta (2000a)	* Putnam (2000)
	* Koole (1996)		* Katz (2001)	* Bordini, Bartolini e Trechsel (2014)	* Putnam (1976)	* Best et al. (2001)	* Mancini (1999)
	* Carty (2004)	* Gibson e Römele, 2009	* Allen (2013)		* Gaxie e Godmer (2000)	* Borchert (2001)	
	* Katz e Mair (2009)	* Tenschler et al. (2016)	* Webb e Fisher (2003)		* Katz (2001)	* Webb e Kolodny (2006)	
	Teschel (2014)		* Webb e Kolodny (2006)		* Cotta (2008)	* Blondel e Müller-Rommel (2007)	
						* Silva (2018)	
Negativo (Vícios)	* Karlisen e Saglie (2017)	* Schattschneider (1960)	* Karlisen e Saglie (2017)	* Burton e Higley (1987)	* Almeida (2012)	* Pakulski e Tranter (2015)	
		* Steger et al. (2006)		* Burton, Gunther e Higley (1992)	* Pilotti, Mach e Mazzoleni (2010)	* Silva (2018)	
				* Uriarte (2000)	* Karlisen (2010)		
				* Bermeo (2003)			
			* Norris (2007)				
			* Schmitter (2010)				
			* Saez (2011)				

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: A lista não é exaustiva e procura resumir os principais contributos da literatura sobre o conceito de profissionalização da política.

candidatos e os profissionais da campanha facilitam a democracia representativa pois são eles que organizam a competição política, determinam políticas públicas e criam mensagens que vão ao encontro dos eleitores, procurando que estes votem nos candidatos e partidos nas eleições (Steger et al. 2006, p. 5). Nesse sentido, o maior ou menor grau de profissionalização influencia a forma como as mensagens, ideias e opções políticas, relevantes para a formação de preferências, são apresentadas e veiculadas, o que afeta a qualidade das campanhas.

Outros autores usam a distinção entre burocratização e profissionalização como prisma a partir do qual entendem as virtudes da profissionalização (Pakulski e Tranter, 2015). A burocratização dos partidos leva à formação de hierarquias, à diferenciação e à especialização de tarefas, à proliferação de funcionários pagos e ao estatuto de sênior como princípio de nomeação política; distintamente, a profissionalização criou áreas de autonomia livres da especialização, bem como códigos e regras de conduta que entram em conflito com orientações e regras burocráticas. Assim, enquanto a burocratização do recrutamento político leva à multiplicação de funcionários partidários nomeados, muitos dos quais sem vocação política e encarando as posições partidárias como “emprego”, a profissionalização leva à proliferação de ativistas e oficiais partidários, muitos dos quais são políticos vocacionais, eleitos (e não nomeados) para as suas posições.

Complementarmente, a complexidade da vida política implicou a necessidade de melhoria das capacidades técnicas das elites. Nesta perspectiva, o processo de profissionalização permitiu criar as condições para uma elite mais bem preparada para lidar com a crescente complexificação da vida política e dos processos de decisão (Almeida, 2012, p. 39). Em conformidade, Almeida (2012, p. 38) e Pilotti, Mach e Mazzoleni (2010, pp. 231-232) atribuem assim relevância ao processo de profissionalização enquanto mecanismo que proporciona o *cursus honorum* da elite ministerial e parlamentar, fundamental para o recrutamento nessas duas esferas, pelo menos até à década de 1980.

A qualidade das democracias, uma preocupação mais recente por parte da investigação académica, também está ligada à qualidade dos políticos (Sáez, 2011, pp. 31-32). Assim, para além da importância dos políticos profissionais para o processo de democratização, é lícito atribuir a maus políticos barreiras à qualidade das democracias, associando-se “a qualidade da democracia deliberativa à qualidade dos representantes” (idem; ver também Bermeo, 2003). Como elementos que permitem prever a qualidade dos candidatos, temos a “pertença ao partido maioritário, dinheiro, visibilidade e experiência, assim como o conhecimento do distrito [e] os recursos financeiros e as suas redes

políticas”, sendo que a literatura classifica estes elementos como “capital político” (Norris, 1997). Schmitter (2010, pp. 26-27) enfatiza o mesmo ponto, referindo, na sua discussão sobre as principais descobertas acerca do processo de (des)consolidação das democracias, que a “democratização requer não apenas cidadãos amadores mas também políticos profissionais”. Nesta distinção entre amadores e profissionais, o autor realça a existência de “um mito persistente”, através do qual se entende que os políticos eleitos são somente “pessoas que se dedicam temporariamente ao serviço público”. Esta distinção é ainda mais precisa: os amadores “podem liderar a luta contra a autocracia e ocupar cargos importantes no início de uma transição, mas logo darão lugar a profissionais políticos. Os políticos de hoje precisam de amplos recursos partidários e pessoais para vencer as eleições, carecem de conhecimento especializado para responsabilizar os tecnocratas e devem rodear-se de especialistas em sondagens e afins para permanecer no poder”.

A questão do conhecimento especializado é particularmente importante. Como salienta Uriarte (2000), o pleno conhecimento do processo de decisão política, a capacidade de obter consenso com outros partidos ou segmentos da sociedade, a comunicação com os cidadãos e o tipo de relação com os *media*, são atributos do processo de profissionalização. Assim, a política enquanto profissão leva a uma discussão entre a qualidade da política (de novo, de amador para profissional) e a uma alteração do processo de tomada de decisão deliberativa para o uso dos factos, onde o político profissional atua enquanto técnico (Uriarte, 2000).

Este ponto liga-se à importância dos valores e às atitudes da elite política nos processos de transição e consolidação da democracia. Uma elite unificada, que partilha um compromisso com os valores e práticas democráticas, e uma elite integrada, no que concerne à homogeneidade social e redes comunicacionais, pode favorecer a consolidação democrática (Burton e Higley, 1987; Burton, Gunther e Higley, 1992; Culic, 2006, p. 72). E, na discussão sobre a crise da representação política em Portugal, Cabral e Salgado (2018, p. 46) salientam, inclusive, que os políticos profissionais são essenciais na “preservação e nutrição” de um ideal de representação, sendo, nessa perspetiva, um possível escudo contra o avanço do populismo.

O papel das elites políticas também é crucial ao nível europeu. Como explica Maurizio Cotta (2008, pp. 223-224), as elites nacionais usam o seu protagonismo e sucesso na arena europeia como mecanismo de prova aos seus eleitores de que estão capacitados a responder às suas exigências, i. e., o sucesso no nível europeu serve de plataforma para alcançar resultados dificilmente atingidos quando se usam somente recursos nacionais. Neste jogo, os políticos profissionais são atores particularmente habilitados a usar este tipo de

estratégia, ainda que a sua lealdade ou aquiescência seja baseada em cálculos racionais e menos nos laços afetivos existentes (Hirschman, 1970).¹⁴

CONCLUSÃO

A viagem conceptual que nos propusemos fazer teve como objetivo conhecer em maior profundidade o processo de profissionalização da política, qual o entendimento da literatura relativamente ao conceito e as suas implicações, em particular as suas vantagens (virtudes) e desvantagens (vícios).

O processo de profissionalização ocorre dentro da modernização da política. A organização e as estratégias dos partidos políticos modificam-se para acompanhar a democratização da política e os padrões de recrutamento evoluem no sentido de ter uma elite preparada para enfrentar desafios mais complexos, ao mesmo tempo que tem de representar grupos sociais cada vez mais heterogêneos. O processo de profissionalização desenvolveu-se, assim, em tensão com o processo de democratização e com o fenómeno da modernização. David Plotke refere que “o oposto de representação não é participação. O oposto de representação é exclusão. E o oposto de participação é abstenção” (1997, p. 19) – parece que esta tensão provoca um ciclo vicioso da profissionalização política.

O estudo da profissionalização é marcado por alguma ambiguidade e confusão (e.g. Negrine e Lilleker, 2002). Trabalhos futuros deverão estudar de forma mais focada a profissionalização no campo da comunicação política, *marketing* político, liderança política ou campanhas eleitorais (Karlsen e Saglie, 2017). Ademais, investigação recente demonstra que os deputados que antes trabalharam a tempo inteiro na política ocupam lugares de maior destaque quando comparados com deputados que tenham ocupado cargos de natureza mais circunscrita e em posições de menor destaque (Allen, 2013). Seixas e Costa (2021), num estudo sobre Portugal, demonstraram que “os caminhos para o poder” têm impacto para a sobrevivência e durabilidade dos ministros. Novas análises empíricas são essenciais para compreender melhor os efeitos da profissionalização da política.

14 Uma nota para a literatura académica sobre a profissionalização da América Latina. Os processos de profissionalização na América Latina podem ser classificados em três categorias (Llano, 2019, pp. 441-445): estímulos e conduta de atores que não pertencem à elite política; os incentivos, ações e poderes das elites políticas; e a importância das conjunturas. Dentro destas categorias, existe um conjunto vasto de estudos importantes (por exemplo, os trabalhos de Miguel Centeno, Patrício Silva e Manuel Alcántara Sáez) mas que se optou, nesta fase, por não particularizar, apenas enquadrando-os no argumento geral.

Demonstrámos que o conceito de profissionalização é multidimensional, podendo ser estudado desde o indivíduo até a um nível mais macro (nacional, europeu). A criação de novos indicadores, que procurem espelhar a natureza multidimensional e aplicáveis em estudos comparativos de larga escala, é outro passo que investigação futura deve abordar. Investigação recente sobre tecnocracia e os seus efeitos para as democracias em perspetiva comparada (e.g. Bertso e Caramani, 2020) ou sobre as atitudes perante a tecnocracia e os seus efeitos no comportamento eleitoral (e.g. Heyne e Lobo, 2021) demonstram um debate ainda por concluir. Outra via de investigação possível e desejável será aplicar estas abordagens ao estudo do processo de profissionalização.

A profissionalização permitiu o desenvolvimento de uma elite política capaz de enfrentar a crescente complexificação da vida política. No entanto, desde a democracia partidária até aos processos de recrutamento, a literatura demonstra também consequências negativas da profissionalização. Uma democracia menos representativa e justa (a sobrerrepresentação de um grupo em detrimento de todos os outros), uma classe política que pode não ser a melhor, apenas a mais integrada (menor variedade e experiência profissional e educativa, algo que Samuel Beer [1965] já salientava) e com um maior afastamento dos eleitores face aos eleitos (entre outras, as reformas dos partidos políticos ocorrem mais pelo desejo de balanço em termos de acesso a recursos ou nas relações de poder dentro da elite partidária e não como forma de responder melhor às expectativas e exigências dos cidadãos, tal como Bardi, Bartolini e Trechsel [2014] preconizam).

Estamos na presença de um aparente paradoxo: como é que a política se pode democratizar, enquanto, ao mesmo tempo, a profissionalização parece fechar o acesso aos partidos e às esferas de poder (Mair, 1994; Carty, 2004; Silva, 2018)? A profissionalização da política não parece ameaçar as democracias contemporâneas. Contudo, urge melhor compreender este processo se queremos uma democracia mais representativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, P. (2013), "Linking pre-parliamentary political experience and the career trajectories of the 1997 general election cohort". *Parliamentary Affairs*, 66(4), pp. 685-707.
- ALLEN, P. (2018), *The Political Class*, Oxford, Oxford University Press.
- ALLEN, P., COWLEY P. (2018), "The rise of the professional politician?". In C. Leston-Bandeira e L. Thompson (eds.), *Exploring Parliament*, Oxford, Oxford University Press, pp. 221-230.
- ALLEN, N. et al. (2020), "What is a career politician? Theories, concepts, and measures". *European Political Science Review*, 12, pp. 199-217. DOI: 10.1017/S1755773920000077.
- ALMEIDA, P.T. (2012), *Sociologia Política. Relatório – Programa, Conteúdos e Métodos*. Relatório da Unidade Curricular Sociologia Política, Prova de Agregação, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, consultado em [https://run.unl.pt/bitstream/10362/8808/1/Sociologia%20Pol%C3%ADtica-%20Relat%C3%B3rio%20da%20unidade%20curricular%20\(Provas%20de%20Agrega%C3%A7%C3%A3o\).pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/8808/1/Sociologia%20Pol%C3%ADtica-%20Relat%C3%B3rio%20da%20unidade%20curricular%20(Provas%20de%20Agrega%C3%A7%C3%A3o).pdf).
- ALMEIDA, P.T., PINTO, A. C., BERMEO, N. (eds.) (2006), *Quem Governa a Europa do Sul? O Recrutamento Ministerial, 1850-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- BARTI, L., BARTOLINI, S., TRECHSEL, A. (2014), "Party adaptation and change and the crisis of democracy". *Party Politics*, 20(2), pp. 151-159.
- BEER, S.M. (1965) *Modern British Politics – a Study of Parties and Pressure Groups*, Londres, Faber & Faber.
- BERMEO, N. (2003), *Ordinary People in Extraordinary Times. The Citizenry and the Breakdown of Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- BERTSOU, E., CARAMANI, D. (2020), *The Technocratic Challenge to Democracy*, Londres, Routledge.
- BEST, H., COTTA, M. (1998), "European Political Elites in comparison: the long road to convergence (EURELITE)". Disponível em <http://www.eurelite.uni-jena.de/eurelite/publications/papers/EurElite-portrait.pdf>.
- BEST, H., COTTA, M. (2000a), "Circulation and Reproduction of European political Elites". Disponível em <http://www.eurelite.uni-jena.de/eurelite/publications/papers/Circulation%20and%20Reproduction%20of%20European%20political%20Elites.pdf>.
- BEST, H., COTTA, M. (2000b), "Elite transformation and modes of representation since the mid-nineteenth century: some theoretical considerations". In H. Best, M. Cotta (eds.), *Parliamentary Representatives In Europe, 1848-2000. Legislative Recruitment And Careers In Eleven Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- BEST, H. et al. (2001), "The transformation of legislative elites: the cases of Britain and Germany since 1860s". *The Journal of Legislative Studies*, 7(3), pp. 65-91.
- BEST, H., EDINGER, M. (2006), "Converging representative elites in Europe? An Introduction to the EurElite project". *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 41(3), pp. 499-510.
- BEST, H., LENGYEL, G., VERZICHELLI, L. (2012), "Introduction: European integration as an elite project". In H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli (eds.), *The Europe Of Elites. A Study Into The Europeaness Of Europe's Political and Economical Elites*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-13.
- BLACK, G.S. (1970), "A theory of Professionalization in Politics", *The American Political Science Review*, 64 (3), pp. 865-878.
- BLONDEL, J., MÜLLER-ROMMEL, F. (2007), "Political Elites". In R.J. Dalton, H.D. Klingemann, *The Oxford Handbook Of Political Behaviour*, Oxford, Oxford University Press, pp. 818-832.

- BONAVIDES, P. (2003), *Ciência Política*, São Paulo, Malheiros.
- BORCHERT, J. (2001), "Movement and Linkage in Political Careers: individual ambition and institutional repercussions in a multi-level setting", apresentação no ECPR Joint Sessions of Workshops, 6-11 de Abril, Grenoble, disponível em <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposals/ec7d91df-1ef3-48be-a3b2-ac148b675bb3.pdf>.
- BORCHERT, J. (2003), "Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective". In J. Borchert, J. Zeiss, *The Political Class In Advanced Democracies. A Comparative Handbook*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-25
- BORCHERT, J. (2016), "Political Professionalism and Representative Democracy: common history, irresolvable linkage and inherent tensions". In K. Palonen, T. Pulkkinen, J. M. Rosales, *The Ashgate Research Companion To The Politics Of Democratization In Europe. Concepts And Histories*, Routledge, pp. 267-283.
- BRYCE, J. (2007 [1897]), *The American Commonwealth: volume 1*, New York, Cosimo, Inc.
- BURTON, M., HIGLEY, J. (1987), "Elite Settlements", *American Sociological Review*, 52, pp. 295-307.
- BURTON, M., GUNTHER, R., HIGLEY, J. (1992), "Introduction: Elite Transformations and Democratic regimes." In John Higley and Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-37.
- CABRAL, M. V., SALGADO, S. (2018), "The Crisis of Political Representation: the Portuguese Case (2002-2015)" In Marina Costa Lobo, Filipe Carreira da Silva e José Pedro Zúquete (eds.), *Changing Societies: legacies and challenges. Vol. II. Citizens in crisis*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- CENTENO, M. A., SILVA, P. (1998) *The Politics of Expertise in Latin America*, Macmillan Press.
- CARTY, R. K. (2004), "Parties as Franchise Systems: the Strataarchical Organizational Imperative", *Party Politics*, 10(1), pp. 5-24.
- CODATO, A., COSTA, L. D., MASSIMO, L. (2014), "Coding Professions in Resarch with Political Elites: a methodological and typological discussion", apresentação no 23rd IPSA World Congress of Political Science, 19-24 de Julho, Montréal, Québec, Canada, disponível em http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/Codato__Costa_and_Massimo_-_Coding_Professions_in_Research_with_Political_Elites-libre.pdf.
- COTTA, M., BEST, H. (2000), "Between Professionalization and Democratization: A Synoptic View on the Making of the European Representative". In H. Best e M. Cotta (eds.), *Parliamentary Representatives In Europe 1848-2000. Legislative Recruitment And Careers In Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, pp. 493-526.
- COTTA, M. (2008), "Elites, políticas nacionais e construção da polis europeia. O caso italiano em perspectiva comparada". In M. Cotta, *Democracia, Partidos e Elites Políticas*, Lisboa, Livros Horizonte, pp. 203-242.
- CULIC, I. (2006), "From Amateur Revolutionaries to Professional Politicians: the Transformation of the Romanian Political Elite, 1990-2004", *International Journal of Sociology*, 36(1), pp. 69-92.
- CURNOW, C. K., MCGONIGLE, T. (2006), "The effects of government initiatives on the professionalization of occupations", *Human resource Management Review*, 16 (3), pp. 284-293.
- GALJART, B., SILVA, P. (1995), *Designers of Development: Intellectuals and Technocrats in the Third World*, Research Scholl CNWS.
- FARRELL, D., WEBB, P. (2000), "Political Parties as Campaign Organizations". In R. J. Dalton e M. P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans*, Oxford, Oxford University Press, pp. 102-125.

- GAXIE, D., GODMER, L. (2000), "Cultural Capital and Political Selection: educational backgrounds of parliamentaries". In M. Cotta, H. Best (eds.), *Democratic Representation In Europe. Diversity, Change And Convergence*, Oxford, Oxford University Press, pp. 106-134.
- GERTH, H. H., MILLS, C. W. (1991) *From Max Weber: essays in sociology*, Routledge.
- GIBSON, R., RÖMMELE, A. (2009), "Measuring the Professionalization of Political Campaigning", *Party Politics*, 15 (3), pp. 265-293.
- GOERTZ, G. (2006), *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton, Princeton University Press.
- GUNTHER, R., MONTERO, J. R., LINZ, J. (2002), *Political parties: old concepts and new challenges*, Oxford, Oxford University Press.
- HEYNE, L., LOBO, M. C. (2021), "Technocratic attitudes and voting behavior ten years after the Eurozone crisis: Evidence from the 2019 EP elections", *Electoral Studies*, 70, pp. 1-11.
- HIRSCHMAM, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to declines in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HUNTINGTON, S. P. (1981), *American Politics: the promise of disharmony*, Harvard, The Belknap Press of Harvard University Press.
- JENSEN, T. K. (2003). "Denmark: Professionalization in an Egalitarian Political Culture". In J. Borchert, J. Zeiss (eds.), *The Political Class In Advanced Democracies. A Comparative Handbook*, Oxford, Oxford University Press, pp. 84-106.
- KATZ, R. (2001), "The problem of candidate selection and models of party democracy", *Party Politics*, 7 (3), pp. 277-296.
- KATZ, R., MAIR, P. (2009), "The Cartel Party Thesis: a restatement", *Perspectives on Politics*, 7 (4), pp. 753-766.
- KARLSEN, R. (2010), "Fear of the Political Consultant: Campaign Professionals and New Technology in Norwegian Electoral Politics", *Party Politics*, 16(2), pp. 193-214.
- KARLSEN, R., SAGLIE, J. (2017), "Party bureaucrats, independent professionals, or politicians? A study of party employees", *West European Politics*, 40(6), pp. 1331-1351.
- KING, A. (1981) "The Rise of the Career Politician in Britain – and its consequences", *British Journal of Political Science*, 11(3), pp. 249-285.
- KOOLE, R. (1996), "Cadre, Catch-All or Cartel? A comment on the notion of the Cartel Party", *Party Politics*, 2 (4), pp. 507-523.
- LASKI, H. J. (1928), "The Personnel of the English Cabinet, 1801-1924", *The American Political Science Review*, 22 (1), pp. 12-31.
- LLANO, M. (2019), "Los Condicionantes Políticos de los Processos de Profesionalización en América Latina. Un modelo de Cambio Institucional", *Foro Internacional*, 2(236), pp. 437-478.
- MAGONE, J. M. (2003), "Portugal: the patrimonial heritage and the emergence of a democratic political class". In J. Borchert, J. Zeiss, *The Political Class In Advanced Democracies. A Comparative Handbook*, Oxford, Oxford University Press, pp. 320-335.
- MAIR, P. (1990), *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press.
- MAIR, P. (1994), "Party Organizations: from Civil Society to the State". In R. Katz e P. Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, pp. 1-22.
- MAIR, P. (1998), "Concepts and concept formation". In D. Porta e M. Keating (eds.), *Approaches And Methodologies In The Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 177-198.

- MAIR, P. (2003), "Os partidos políticos e a democracia". *Análise Social*, 167, pp. 277-293.
- MAIR, P. (2006), "Ruling the void? The hollowing of Western Democracy". *New Left Review*, 42, pp. 25-51.
- MANCINI, P. (1999), "New frontiers in political professionalism". *Political Communication*, 16, pp. 231-245.
- MANIN, B. (1997), *The Principles of Representative Government* (Themes in the Social Sciences). Cambridge, Cambridge University Press.
- MICHELIS, R. (2001), *Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna*, Lisboa, Antígona.
- MOMMSEN, W.J. (1998), *The Political and Social Theory of Max Weber. Collected Essays*, Londres, Polity Press.
- NEGRINE, R., LILLEKER, D.G. (2002), "The professionalization of political communication: continuities and change in media practices". *European Journal of Communication*, 17(3), pp. 305-323.
- NOHLEN, D. (2006), *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos*, Tomo II J-Z, Editorial Porrúa.
- NORRIS, P. (ed.) (1997), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NORRIS, P. (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- NUNES, F.A. (2015), "Autonomia e politização nas elites administrativas portuguesas, 1999-2009", *Análise Social*, 214, L(1), pp. 104-127.
- PAKULSKI, J., TRANTER, B. (2015), *The Decline of Political Leadership in Australia? Changing Recruitment and Careers of Federal Politicians*, Londres, Palgrave Macmillan.
- PANEBIANCO, A. (1988), *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PASQUINO, G. (2002), *Curso de Ciência Política*, Cascais, Edições Principia.
- PILOTTI, A., MACH, A., MAZZOLENI, O. (2010), "Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisierung, 1910-2000", *Swiss Political Science Review*, 16(2), pp. 211-245.
- PINTO, A. C., COTTA, M., ALMEIDA, P. T. (2018), "Beyond party government? Technocratic trends in society and in the executive". In A. C. Pinto, M. Cotta e P. T. de Almeida (eds.), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 1-27.
- PLOTKE, D. (1997), "Representation is Democracy", *Constellations*, 4(1), pp. 19-34.
- POGUNTKE, T., WEBB, P. (2005), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- PUTNAM, R. D. (1976), *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- PUTNAM, R. D. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon&Schuster Paperbacks.
- QUAGLIATIELLO, G. (1996), *Politics Without Parties: Moises Ostrogorski And The Debate On Political Parties On The Eve Of The Twentieth Century*, Avebury, Aldershot.
- RUNCIMAN, W.G. (ed.) (1978), *Max Weber: Selections in Translation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SÁEZ, M. A. (2011), "El proceloso caminho hacia uma definición de político". Apresentação no Seminário Internacional Quality and Professionalization of Politics in Europe and Latin America, 26-27 de Setembro, Salamanca.

- SÁEZ, M. A. (2011), “Calidad de los políticos, profesionalización y formación”. *Opera*, 11(11), pp. 31-46.
- SAURUGGER, S. (2008), “The participatory turn and the professionalisation of interest representation in the European Union. A research agenda”, apresentado no 4th ECPR Pan-European conference on EU Politics, Riga, Latvia, 25-27 de setembro.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. (1960), *The Semi Sovereign People*, Nova Iorque, Harcourt Place.
- SCHMITTER, P. C. (2010), “Twenty-Five Years, Fifteen Findings”. *Journal of Democracy*, 21(1), pp. 17-28.
- SEIXAS, C., COSTA, M. L. (2021), “Paths to power and ministers’ durability: the Portuguese case”. *West European Politics*, 44(2), pp. 403-425.
- SILVA, P., JALALI, C. (2016), “The many faces of (party) appointments: party government and patronage in Portugal, 1995-2009”. *Acta Política*, 51(4), pp. 539-559.
- SILVA, P. (2018), *A Arte de Governar. Partidos, Governo e Administração Pública*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- SOTIROPOULOS, D. A., BOURIKOS, D. (2006), “A elite ministerial da Grécia, 1843-2001”. In P. T. Almeida, A. C. Pinto, N. Bermeo (eds.), *Quem Governa a Europa do Sul? O Recrutamento Ministerial, 1850-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 175-230.
- TENSCHER, J. et al. (2016), “The professionals speak: practitioners’ perspectives on professional election campaigning”. *European Journal of Communication*, 31(2), pp. 95-119.
- URIASTE, E. (2000), “La política como vocación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la Carrera de los diputados españoles”. *Revista Española de Ciencia Política*, 3, pp. 97-124.
- WEBB, P., FISHER, J. (2003), “Professionalizing the millbank tendency: the political sociology of new labour’s employees”. *Politics*, 23, pp. 10-20.
- WEBB, P., KOLODNY, R. (2006), “Professional staff in political parties”. In R. S. Katz, W. Crotty (eds), *Handbook Of Party Politics*, Londres, Sage Publications, pp. 337-347.
- WEBER, M. (1963) *Economia e Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, M. (1977), *Il Lavoro Intellettuale Come Professione*, Itália, Einaudi.
- WHIMSTER, S. (ed.) (2004), *The Essential Weber. A Reader*, Londres, Routledge.
- WRIGHT, T. (2013), “What is it about career politicians?”. *Political Quarterly*, 84(4), pp. 448-453.

Recebido a 23-02-2019. Aceite para publicação a 25-05-2021.

OLIVEIRA, R. (2021), “Vícios ou virtudes? Uma reflexão sobre o conceito de profissionalização da política”. *Análise Social*, 239, LVI (2.º), pp. 214-241.

Rui Oliveira » ruioliveira@fcsh.unl.pt » Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas e Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) da Universidade Nova de Lisboa » Av. de Berna, 26-C — 1069-061 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0002-6445-5827>.
