

Sobre o equilíbrio interno do poder: as organizações partidárias nas novas democracias

INTRODUÇÃO

Um dos pré-requisitos da consolidação democrática, segundo Linz e Stepan (1996, 8), é a existência de uma sociedade política composta por «instituições nucleares [...] através das quais a sociedade se constitui politicamente de forma a seleccionar e monitorar o governo democrático». Entre estas instituições nucleares contam-se os partidos políticos, que detêm uma posição particularmente importante, na medida em que podem desempenhar um papel fundamental e activo, ao providenciarem a necessária mediação entre a sociedade civil e o Estado. Em muitas das democracias mais recentes da Europa, no entanto, esta articulação entre partidos e sociedade é geralmente considerada fraca e há já ampla evidência a sugerir que os novos partidos destas democracias ainda não conseguiram desenvolver uma conexão estrutural com a sociedade civil. Estes fracos mecanismos de articulação podem ser ilustrados, por exemplo, pelos níveis de adesão partidária geralmente fracos, assim como pelos baixos níveis de identificação partidária, pela acentuada volatilidade eleitoral e pelo relativamente pouco interesse em política, que se reflecte nos níveis de abstenção habitualmente elevados. No que diz respeito às novas democracias da Europa de Leste, esta ausência de articulação entre actores sociais e políticos levou Ágh a concluir que os partidos «pairam acima das realidades sociais e económicas» (Ágh, 1993, 243; para uma análise muito recente, v. Rose e Mishler, 1998). Avaliações semelhantes foram igualmente aplicadas às democracias da Europa do Sul, anteriores àquelas, mas ainda relativamente jovens, onde os partidos políticos na sua generalidade revelaram lentidão no desenvolvimento do seu papel como agentes sociais. Pridham,

* Departamento de Ciência Política da Universidade de Leiden.

por exemplo, conclui que os partidos em Portugal «negligenciaram a sua função societal em parte devido ao seu elitismo, mas também a uma ausência virtual de tradições de mobilização política» (Pridham, 1990, 113).

É evidente que a articulação relativamente fraca dos partidos com a sociedade não implica necessariamente que eles sejam irrelevantes para os novos sistemas democráticos (para uma recente análise dos casos da Europa do Sul, v. Morlino, 1998, particularmente pp. 169-212). De facto, poucos estudiosos negariam que os partidos tiveram um impacte significativo nestes novos sistemas democráticos. Ágh, aludindo à importância dos partidos num amplo espectro de áreas cruciais de tomada de decisão, chega a falar de uma «superpartidarização» da política na Europa do Centro-Leste (v. Ágh, 1993 e 1994). Nem a relativa fraqueza do partido como organização de membros pressupõe necessariamente uma ausência global de consolidação organizacional. Pridham argumenta que em Espanha, por exemplo, os partidos «se desenvolveram com mais êxito enquanto actores institucionais do que sociais, de modo que a consolidação se processou mais cedo e mais eficazmente ao nível do Estado do que ao nível da sociedade» (Pridham, 1990, 113). Isto vem sublinhar o facto de que não deveremos pensar as organizações partidárias como actores unitários, mas antes como sendo compostas por diferentes elementos, ou «faces», o que também nos permite compreender que, embora um destes elementos possa estar relativamente pouco desenvolvido, isso não significa necessariamente que o partido como um todo seja organizacionalmente fraco. Efectivamente, como Katz e Mair (1995) salientaram no contexto das democracias ocidentais consolidadas, o perceptível declínio dos partidos manifestou-se primeiramente, ou quase exclusivamente, ao nível da sociedade e foi, de facto, contrabalançado por um maior acesso ao Estado e um maior controlo deste. Por outras palavras, com o decorrer do tempo, diferentes aspectos do partido tornam-se mais privilegiados e, particularmente nos últimos anos, tem-se afirmado que é o partido no parlamento e/ou no governo que conquistou maior importância (v. igualmente Katz e Mair, 1993). É esta proposição que será discutida e testada nesta comunicação, sendo neste caso analisada a sua particular aplicação aos partidos das democracias instauradas mais recentemente na Europa do Sul e do Centro-Leste, com base em dados recolhidos em Portugal e em Espanha, por um lado, e na Hungria e na República Checa, por outro.

A PREDOMINÂNCIA DO PARTIDO NO PARLAMENTO E/OU NO GOVERNO

Existem, efectivamente, três razões distintas que sugerem que, particularmente nas novas democracias, o partido no parlamento e/ou no governo é

susceptível de estar particularmente em ascensão, dado um contexto de construção de organização no qual houve muito poucas oportunidades reais e pouca necessidade de desenvolver uma organização forte no terreno (v. também van Biezen, 1998). Em primeiro lugar, poder-se-ia argumentar que muitos partidos nestas novas democracias possuíam uma origem institucional e não tanto societal. Isto é, em lugar de emergirem com base numa estratificação social politizada, os partidos formaram-se com base em diferenças atitudinais politizadas relativamente a uma questão institucional, nomeadamente a atracção, o grau e a orientação da mudança de regime. Dito de outro modo, em vez da representação dos interesses de um segmento específico da sociedade que poderia ser definida em termos sociais, que constitui o percurso clássico do desenvolvimento dos partidos na Europa ocidental (v. Lipset e Rokkan, 1967), a *raison d'être* da criação destes partidos encontra-se em grande medida na expressão e manifestação de opiniões sobre a natureza do futuro sistema político e da forma do enquadramento institucional. Esta origem específica tem importantes consequências para o foco das actividades do partido. Dada a particular importância, para os partidos, da organização da vida parlamentar e governamental e da formação de instituições políticas num sistema democrático emergente, os partidos tenderão, nestas circunstâncias, a dedicar a maior parte da sua atenção a actividades na arena parlamentar e governamental. Ou seja, eles concentrarão as suas actividades sobretudo em torno do partido no parlamento e/ou no governo, o que tem como resultado que esta vertente da organização partidária adquira um estatuto especialmente importante na organização partidária como um todo.

Em segundo lugar, na sua maioria, estes partidos foram criados recentemente. A sua formação ocorreu frequentemente pouco antes das primeiras eleições democráticas, ou mesmo só depois, emergindo das fileiras de movimentos ou partidos que competiram nas primeiras eleições. Consequentemente, adquiriram representação parlamentar numa fase muito precoce do seu desenvolvimento. Efectivamente, em muitos casos surgiram, em maior ou menor grau, confinados a uma existência parlamentar e por vezes também governamental e careciam de uma estrutura organizacional consolidada que ia muito além desses cargos. Assim, desde o início, o partido no parlamento e/ou no governo parece ocupar a posição de liderança, quanto mais não seja por defeito. Para além disso, os primeiros incentivos à construção da organização surgiram do partido no parlamento e/ou no governo. Uma vez que o partido no parlamento e/ou no governo foi o primeiro a emergir, e visto que é esta a vertente do partido que inicia e controla o subsequente desenvolvimento organizacional, pressupõe-se que ele mantenha a sua posição de liderança e continue a ocupar uma posição dominante no seio de toda a organização partidária.

Em terceiro lugar, em parte como consequência das suas origens «institucionais» e na sequência do desenvolvimento do partido, os partidos destas novas democracias irão, provavelmente, concentrar-se sobretudo no estabelecimento de uma articulação directa com o eleitorado. Uma vez que não é necessariamente a estratificação social a responsável pela criação dos partidos, a conexão entre partidos e grupos sociais nas novas democracias é menos óbvia. A maioria dos partidos carecem de um verdadeiro sentido de «círculo eleitoral natural» ou de «eleitorado de pertença» e é pouco provável que sejam vistos como a organização política representativa ou a voz das exigências de um segmento definido do eleitorado. À medida que o novo sistema democrático amadurece e os contornos da disposição institucional se desenvolvem gradualmente, o âmbito para uma mobilização eleitoral com base num discurso institucional diminuirá rapidamente e os partidos irão necessitar de uma outra base de alinhamento para poderem sobreviver. Uma vez que são forçados a isso numa fase inicial da sua existência, optarão, provavelmente, pela estratégia da mobilização eleitoral, que é relativamente mais simples, menos morosa e menos trabalhosa, tentando atrair tantos votantes quanto possível e centrando-se na construção de uma relação directa entre o partido no parlamento e/ou no governo e o eleitorado. Daí que, uma vez que estes partidos entram em competição eleitoral antes de a sua organização partidária estar totalmente desenvolvida, eles sejam encorajados a concentrar as suas actividades em torno da vertente pública do partido e a colocar o partido no parlamento e/ou no governo como o centro das atenções. O realce e, por conseguinte, a visibilidade e a relevância do partido no parlamento e/ou no governo serão amplificados pela conhecida capacidade dos meios de comunicação modernos, que caracterizam a era em que os partidos destas novas democracias se desenvolvem.

MEDINDO A PREDOMINÂNCIA DO PARTIDO NO PARLAMENTO E/OU GOVERNO

É intenção desta comunicação testar a validade destas proposições, focando em particular as relações entre duas das «faces» da organização partidária nas novas democracias: o partido no parlamento e/ou no governo, isto é, os representantes do partido no parlamento e/ou no governo, e a direcção nacional do partido, isto é, «a liderança nacional da organização partidária, que, pelo menos em teoria, é organizacionalmente distinta do partido no parlamento e/ou no governo e que, ao mesmo tempo, organiza e é normalmente representativa do partido no terreno» (Katz e Mair, 1993, 594). Em princípio, em qualquer partido esta relação pode assumir uma das seguintes formas: (i) ou o partido no parlamento e/ou no governo predomina

sobre a direcção nacional do partido; (ii) ou haverá um estado de relativo equilíbrio de forças entre o partido no parlamento e/ou no governo e a direcção nacional do partido; (iii) ou a direcção nacional do partido predomina sobre o partido no parlamento e/ou no governo (v. igualmente Duverger, 1954, 183). Como mencionado anteriormente, a tese central desta comunicação é a de que os partidos nas novas democracias em particular reflectirão a primeira destas três formas.

Uma das fontes mais importantes para uma análise da estrutura organizacional e do equilíbrio interno do poder, em geral, e da relação entre a direcção nacional do partido e o partido no parlamento e/ou no governo, em particular, consiste na relação «oficial» tal como está definida na constituição ou estatutos do partido¹. Para os fins desta análise serão utilizados três indicadores «oficiais». O primeiro envolve as referências explicitadas nos estatutos do partido à posição do partido no parlamento e/ou no governo relativamente aos órgãos extraparlamentares, uma característica que, até recentemente, era muitas vezes ignorada nas organizações partidárias². Isto pode incluir provisões relativas ao estabelecimento das regras internas de fracção, à selecção do seu líder/da sua liderança ou à formulação de política pública, por exemplo. O segundo indicador implica o grau em que os detentores de cargos públicos e os dirigentes dos partidos detêm fora do parlamento representação *ex officio* nos órgãos institucionais respectivos, que será complementado por uma análise da verdadeira extensão da sobreposição pessoal que se desenvolveu na prática. Por último, serão examinadas as regras e a prática do financiamento dos partidos, em particular a dimensão e o tipo das subvenções estatais. O dinheiro é, obviamente, um recurso político importante, e o método de atribuição de fundos às diferentes vertentes da organização do partido, bem como a sua dimensão, constituem um indicador importante do equilíbrio de poder relativo entre ambas.

Esta análise inicia-se com o pressuposto de que as regras oficiais e, particularmente, a sua modificação subsequente reflectem em grande medida o interesse pessoal da direcção inicial do partido, que deseja preservar e assegurar a posição dominante que obteve como resultado do relativamente rápido processo de formação e desenvolvimento do partido, como acima descrito. Assim, uma vez que parece haver poucas razões para que os dirigentes partidários cedam a sua posição de liderança original do cargo público à direcção nacional do partido, podemos admitir que o partido no parlamento e/ou no governo ocupa uma posição independente e que não está subordinado aos órgãos extraparlamentares nem depende deles para a aprovação dos

¹ Cf. Katz e Mair (1992) sobre a relevância das «normas oficiais» como uma fonte para a investigação da estrutura organizacional do partido, o grau de adaptação e a orientação da mudança.

² V. Harmel e Gibson (1998).

seus actos. Para além disso, podemos supor que os detentores de cargos públicos estão representados em números significativos nos órgãos partidários extraparlamentares de tomada de decisões, o que lhes permite assim preservar a sua posição de liderança dentro do partido e manter o controlo sobre as estruturas extraparlamentares à medida que a organização se desenvolve. Por último, uma vez que os métodos do financiamento estatal são sobretudo modelados pela veretente parlamentar e governamental dos partidos, podemos prever que estes também serão a favor do partido no parlamento e/ou no governo. Para avaliar a proposição da predominância do partido no parlamento e/ou no governo analisar-se-á nas secções subsequentes a posição oficial do partido no parlamento e/ou no governo relativamente à direcção nacional do partido, o grau de sobreposição pessoal entre estas duas vertentes da organização partidária e as regras e prática do financiamento dos partidos.

A RELAÇÃO OFICIAL

EUROPA DO CENTRO-LESTE

Efectivamente, é apenas nas normas da maioria dos partidos checos que o partido no parlamento e/ou no governo é encarado como um organismo relativamente independente. O Partido Democrata-Cristão (KDU-ČSL) e, em maior grau, o Partido Comunista (KČSM) afastam-se dos pressupostos acima formulados sobre a autonomia do partido no parlamento e/ou no governo, uma vez que implicam disposições que cerceiam a autonomia do grupo parlamentar, embora careçam de um carácter explicitamente vinculativo.

Para além disso, o Partido Comunista exige que os seus representantes parlamentares transfiram parte do seu vencimento para o partido. Este expediente, outrora bastante utilizado pelos partidos socialistas e, sobretudo, comunistas, da Europa ocidental (v. Duverger, 1954, 198) aumenta a subserviência dos representantes parlamentares relativamente ao partido extra-parlamentar. No entanto, o estatuto desviante dos deputados comunistas surge como uma excepção que confirma a regra, tendo, provavelmente, sido inspirado pela longa história organizacional do partido e pela concepção tradicional vigente de organização partidária. O caso húngaro, porém, revela que os partidos recentemente formados da Europa pós-comunista não carecem necessariamente de elos fortes entre o partido dentro e fora do parlamento e, além disso, que a relação de poder entre os dois pende normalmente para o executivo partidário.

Os estatutos de todos os partidos húngaros reconhecem que o grupo parlamentar não é completamente independente do partido extraparlamentar

e, além disso, incluem um grande número de limitações à autonomia do grupo parlamentar. O executivo partidário tem uma palavra a dizer, por exemplo, no estabelecimento das regras internas do grupo parlamentar e na selecção da sua liderança no caso do Fórum Democrático Húngaro (MDF) e do Fidesz. Os deputados do Partido Socialista Húngaro (MSZP) estão limitados pela disposição explícita de que não podem votar contra as decisões do congresso do partido nem da comissão nacional e tanto no MDF como no MSZP o comité executivo está habilitado a fazer recomendações sobre questões parlamentares e decisões de voto em assuntos legislativos importantes ou na revisão constitucional. Para além disso, os executivos nacionais normalmente também controlam o processo de formação de coligações, no sentido de que têm o direito de tomar as decisões finais sobre os possíveis parceiros da coligação e o conteúdo do acordo de coligação. Consequentemente, conclui Bihari, a autonomia das facções dos partidos do governo na segunda legislatura desvaneceu-se completamente (Bihari, 1995, 41).

Estes resultados indicam que é a direcção nacional do partido, e não o partido no parlamento e/ou no governo, que ocupa a posição predominante no seio do partido. Isto é confirmado por uma sondagem junto de membros do parlamento, que indica que 65% dos deputados húngaros da primeira legislatura (1990-1994) afirmaram que é o executivo nacional, e não o partido parlamentar, que tem a última palavra na política partidária. A despeito do relativamente maior grau de autonomia registado nos estatutos, a direcção nacional do partido parece desempenhar um papel igualmente importante na República Checa, onde 79% dos deputados inquiridos em 1993 afirmaram que o executivo nacional é o órgão mais influente quando se trata de definir a política do partido. Resultados da mesma sondagem indicam ainda que cerca de três quartos dos deputados checos e húngaros afirmavam que o executivo nacional, mesmo que apenas pontualmente, tenta dar instruções ao grupo parlamentar (v. Kopecky, 1996; van der Meer Krok-Paszowska e van den Muyzenberg, 1998).

EUROPA DO SUL

Na Europa do Sul, a influência do partido extraparlamentar sobre os grupos parlamentares parece ser igualmente grande. Com base numa análise das normas parlamentares, Liebert conclui que os parlamentos da Europa do Sul se caracterizam por um grau muito elevado de partidarismo, em que «grupos parlamentares e partidos políticos estão ligados por laços institucionais de ferro» (Liebert, 1990, 253). Os representantes parlamentares estão constringidos por uma severa disciplina partidária, as decisões mais importantes são tomadas na sede do partido e as facções são mais o instrumento

parlamentar do partido do que um órgão autónomo (v. Cruz e Antunes, 1989; Sánchez de Dios, 1995). Uma análise dos estatutos dos partidos conduz a resultados semelhantes e corrobora a conclusão de um domínio extra-parlamentar sobre o partido parlamentar. Para além disso, revela igualmente uma tendência numa direcção oposta à que seria de esperar, no sentido de que aponta para *um fortalecimento* da posição do executivo nacional, em vez de uma crescente autonomia ou importância do partido no parlamento e/ou no governo.

O facto de os partidos comunistas de Portugal e de Espanha (PCP e PCE) manifestarem um forte ascendente dos executivos partidários sobre os representantes parlamentares não constitui surpresa. A estrutura destes partidos corresponde a uma organização partidária comunista típica, através da qual os detentores de cargos públicos se colocam, eles próprios e os respectivos cargos, completamente à disposição do partido e as suas actividades são orientadas pela direcção nacional do partido. É evidente que também na Esquerda Unida espanhola (IU) o grupo parlamentar está sob o controlo do executivo partidário. No entanto, mesmo fora dos partidos comunistas e dos seus sucessores, a subordinação do grupo parlamentar ao executivo partidário manifesta-se tanto nos partidos situados à esquerda como à direita e tanto nos partidos novos como nos antigos.

Ilustrativas a este respeito são as disposições dos estatutos do Partido Popular Espanhol (PP), onde se afirma que as actividades do grupo parlamentar são regulamentadas pelo chamado *critério de dependência*, que implica que os membros do parlamento estão sujeitos às instruções dos órgãos executivos do partido. De modo semelhante, no Partido Socialista Espanhol (PSOE), os membros do grupo parlamentar são obrigados a obedecer às directivas que emanam dos órgãos executivos do partido e, tal como se encontra explicitamente expresso nos estatutos do partido, estão sujeitos à disciplina de voto. Os membros do parlamento que não respeitam estas normas podem ser expulsos do grupo parlamentar pela comissão federal. Dito de outro modo, é à direcção nacional do partido que está atribuído um papel predominante na determinação da conduta dos representantes parlamentares e que possui autoridade para sancionar comportamentos dissidentes. Para além disso, os estatutos exigem que os membros do grupo parlamentar se demitam do seu lugar no parlamento se abandonarem o partido, seja por que razão for. Os socialistas portugueses (PS) estabeleceram uma exigência semelhante, o chamado *compromisso de honra*³. Em geral, as normas oficiais de virtualmente todos os partidos colocam o partido no par-

³ Segundo Sablosky, os membros do parlamento do PS assinam uma carta de demissão sem data que o partido pode usar se o membro do parlamento perder o apoio do partido (Sablosky, 1997, 63).

lamento sob o estreito controlo do partido extraparlamentar e limitam explicitamente a autonomia do grupo ao estabelecerem as suas regras, as decisões sobre a distribuição dos recursos materiais e financeiros, assim como o emprego e a demissão do pessoal parlamentar, ao estipularem que estes requerem a aprovação da comissão executiva. Os detentores de cargos públicos têm ainda de entregar uma determinada percentagem do seu vencimento ao partido, o que, como acima mencionado, é um claro indicador de uma postura de deferência dos representantes parlamentares relativamente ao partido extraparlamentar. Provavelmente mais surpreendente ainda é o facto de as revisões dos estatutos terem vindo gradualmente a aumentar o domínio do executivo nacional sobre os representantes parlamentares, em lugar de permitirem um aumento da autonomia do partido no parlamento e/ou no governo.

Dos partidos da Europa do Sul, apenas os estatutos do Partido Social-Democrata (PSD) indicam a orientação esperada para uma posição de maior autonomia do grupo parlamentar. Nos primeiros anos do partido, o executivo partidário dominava o partido no parlamento, como é revelado pela liderança *ex officio* do dirigente do partido sobre o grupo parlamentar, o direito do conselho nacional de eleger um *presidium* da facção e a obrigação dos membros do parlamento de seguirem a orientação política estabelecida pela comissão executiva sob pena de expulsão do partido. Estas e outras disposições semelhantes foram posteriormente abolidas e os estatutos do partido concedem ao grupo parlamentar o controlo quase exclusivo sobre as normas internas, a eleição dos seus dirigentes e a autoridade de tomar decisões.

Em suma, e não obstante excepções significativas, como o PSD português e a maior parte dos partidos checos, as normas dos partidos nos países aqui considerados indicam uma influência relativamente grande do executivo partidário sobre o grupo parlamentar, que, aliás, diverge grandemente das expectativas acima formuladas. Em primeiro lugar, a posição do partido parlamentar é descrita pormenorizadamente nos estatutos da maioria dos partidos, alguns dos quais chegam mesmo a incluir o partido no parlamento nos órgãos nacionais do partido. Isto difere da prática da Europa ocidental, onde os estatutos dos partidos estão habitualmente restringidos à estrutura do partido fora do parlamento e as normas relativas à estrutura e funcionamento internos do partido no parlamento dependem quase exclusivamente deste último⁴. Em segundo lugar, o equilíbrio de poder entre a direcção nacional do partido e o partido no parlamento favorece claramente o primeiro em detrimento do segundo e não o contrário. Em terceiro lugar, os partidos da Europa do Sul revelam que, onde podem ser discernidas alterações na natureza da relação, é geralmente a direcção nacional do partido que beneficia

⁴ V. as diversas contribuições in Katz e Mair (1992).

com essas alterações e adquire uma posição mais influente a expensas das prerrogativas e autonomia do partido no parlamento. Daí que, com base em normas oficiais, sejamos levados a concluir que, com algumas excepções apenas, é na realidade a direcção nacional do partido, particularmente o executivo partidário, o órgão predominante dentro das organizações partidárias. Na secção seguinte focaremos o nível de acumulação de funções e analisaremos até que ponto o nível de sobreposição pessoal confirma as expectativas sobre a predominância dos detentores de cargos públicos.

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

AS REGRAS

Para a maioria dos partidos aqui considerados, os detentores de cargos públicos gozam de direitos de representação consideráveis nos organismos extraparlamentares. Na maioria dos partidos, o líder ou o presidente do grupo nacional parlamentar é um membro *ex officio* do secretariado nacional, isto é, o mais pequeno órgão partidário extraparlamentar estatutário. Nos países da Europa do Centro-Leste aqui analisados, isto só não se aplica a um dos partidos (a Aliança Húngara dos Democratas Livres — SZDSZ). A representação *ex officio* de membros do grupo parlamentar na tomada de decisões ou órgãos executivos hierarquicamente inferiores é normalmente ainda mais pronunciada. Os cristãos-democratas KDU-ČSL da República Checa e os Democratas-Cristãos (KDNP) e o FKGP húngaros, por exemplo, incorporam *todos* os seus membros do parlamento na comissão nacional. Para além disso, muitos partidos concedem aos representantes parlamentares a adesão *ex officio* no executivo ou nos órgãos de tomada de decisões dos escalões inferiores da organização do partido. Finalmente, em alguns casos, como no KDU-ČSL checo e no Fórum Democrático Húngaro (MDF), até mesmo membros do governo têm direito a representação no executivo nacional e por vezes também nos órgãos partidários dos níveis inferiores, no caso de o partido estar no governo⁵.

Enquanto os partidos checos e húngaros introduziram regulamentações relativamente semelhantes no que respeita à representação dos detentores de cargos públicos nos órgãos do partido extraparlamentar, na Europa do Sul detecta-se um contraste significativo entre dois grupos de partidos. Nos partidos da direita, a representação *ex officio* de detentores de cargos públi-

⁵ Muitos partidos também alargam a prática da representação parlamentar nos órgãos extraparlamentares aos níveis inferiores da organização e permitem que membros de conselho e presidentes de câmaras municipais, assim como membros das legislaturas regionais, sejam incluídos nos órgãos ao respectivo nível.

cos na direcção nacional do partido é muito mais pronunciada do que nos partidos da esquerda. Os dois partidos comunistas e a IU não concedem aos detentores de cargos públicos qualquer representação estatutária em nenhum dos órgãos executivos dos partidos. No PSOE apenas o líder do grupo parlamentar é um membro *ex officio* da comissão federal e está igualmente autorizado a assistir às sessões da comissão executiva, embora neste último organismo sem direito a votar. No Partido Socialista Português o líder do grupo parlamentar é um membro de pleno direito da comissão executiva, mas os detentores de cargos públicos estão ausentes do *secretariado*, a restrita comissão executiva do partido. Os membros socialistas do parlamento português, assim como os membros do governo pelo partido, podem participar nas reuniões do secretariado, embora sem direito de voto.

Por outro lado, o PP espanhol e o CDS/PP português sempre incluíram numerosas referências à representação *ex officio* dos detentores de cargos públicos nos órgãos nacionais de tomada de decisões e no executivo ou nos órgãos do partido nos níveis inferiores da organização. Além da representação na comissão executiva dos líderes do grupo parlamentar, o PP e o CDS/PP, por exemplo, incorporam *todos* os membros do parlamento no conselho nacional. Outros exemplos incluem a extensão destes direitos a membros do Parlamento Europeu (PP), a inclusão de membros do governo (CDS/PP e PSD) ou outros detentores de cargos públicos, como o Presidente da República (PSD).

A PRÁTICA

Embora as normas oficiais de alguns partidos possam já admitir uma significativa sobreposição entre os elementos intraparlamentares e extra-parlamentares do partido, na prática a adesão simultânea a grupos parlamentares e a executivos partidários é consideravelmente maior. Além disso, a falta ou relativa pouca importância da representação *ex officio* dos detentores de cargos públicos, tal como surge nos estatutos de alguns partidos, não significa necessariamente que, na prática, os cargos nos órgãos extraparlamentares estejam separados dos cargos oficiais. Em primeiro lugar, há que salientar que, à excepção do PSOE espanhol, em nenhum dos outros partidos analisados a função de detentor de cargo público está definida como sendo incompatível com cargos partidários fora do parlamento⁶. Apesar das afirma-

⁶ A revisão efectuada em 1984 dos estatutos do PSOE introduziu a incompatibilidade entre adesão à comissão executiva e ao governo, com a excepção do presidente do partido, do secretário-geral e do vice-secretário-geral. Segundo Méndez, estas excepções destinaram-se a garantir que certas figuras não seriam exoneradas de cargos de liderança dentro do executivo do partido e, por outro lado, a facilitar a coordenação entre o governo e o partido (Méndez, 1998, 124).

ções oficiais encontradas nos estatutos de alguns partidos de que a acumulação de demasiadas funções deverá ser evitada, na prática estas intenções acabam por não ter quase significado. Em segundo lugar, em nenhum dos partidos é difícil encontrar exemplos de sobreposição, uma vez que os líderes dos partidos normalmente combinam a sua função com um cargo no parlamento, se não mesmo a liderança do partido no parlamento, sendo o primeiro-ministro habitualmente o líder do partido.

Assim, na prática, os partidos não limitam propriamente a presença de detentores de cargos públicos a apenas uma representação *ex officio*. Este facto surge claramente no quadro n.º 1, onde se apresenta a percentagem dos detentores de cargos públicos nos secretariados dos partidos, que é o órgão que reúne com mais frequência e que orienta as actividades diárias do partido. O panorama que emerge deste quadro é o de executivos nacionais a serem invadidos por detentores de cargos públicos. O nível de acumulação de funções é particularmente elevado na Europa do Centro-Leste, onde a sobreposição entre o grupo parlamentar e as comissões executivas é tão considerável que se torna por vezes difícil, se não mesmo impossível, fazer a distinção entre as diferentes vertentes da organização do partido. Segundo sondagens conduzidas naqueles parlamentos, por exemplo, o número significativo de membros do parlamento das legislaturas, tanto na República Checa como na Hungria, indica que também detêm um cargo no executivo nacional, 36% e 48% respectivamente (Kopecký, 1996; van der Meer Krok-Paszkowska e van den Muyzenberg, 1998). Relativamente à República Checa, Kopecký salienta que a acumulação de funções resultou numa virtual «confusão completa da elite» (Kopecký, 1996, 19). Este facto é evidenciado pela análise da actual composição dos secretariados dos partidos, que em alguns casos, como o ODS e o ODA checos, eram inteiramente compostos por detentores de cargos públicos⁷.

Embora não disponhamos de dados comparativos relativamente ao KSČM e ao KDU-ČSL checos, deverão ser, provavelmente, utilizadas práticas semelhantes. Especialmente no caso dos democratas-cristãos, em que a representação *ex officio* de membros do governo e do parlamento é a maior de todos os partidos, não há razões para crer que a percentagem de detentores de cargos públicos nos executivos nacionais seja inferior à dos três partidos acima mencionados. Na mesma linha, e tal como foi afirmado pela sede do KSČM, muitos membros comunistas do parlamento também ocupam um cargo de topo dentro da organização extraparlamentar (v. igualmente Kopecký, 1999). Mesmo quando a percentagem de detentores de cargos públicos é relativamente baixa, como é o caso do MDF húngaro, é importante salientar que a acumulação de funções envolve em primeiro lugar os

⁷ Assinale-se que os números se referem à situação anterior às eleições de 1998, nas quais o ODA não conseguiu obter representação parlamentar.

escalões de topo do partido, como o presidente e os vice-presidentes do partido. A reduzida proporção de representantes parlamentares na comissão executiva dos democratas-cristãos pode ser atribuída a cisões internas que ocorreram no partido no decurso de 1997 e que causaram a demissão de dois vice-presidentes que eram igualmente membros do parlamento.

Composição dos secretariados

[QUADRO N.º 1]

	Dimensão	Membros do parlamento	Membros do parlamento (percentagem)	Ministros (a)	Ministros (percentagem)
Portugal					
PCP	10	1	10	—	—
PS	28	7	25	5	18
PSD	9	7	78	—	—
CDS-PP	12	8	68	—	—
Espanha					
IU	17	3	18	—	—
PSOE	13	7	54	—	—
PP	13	11	85	5	38
Hungria					
KDNP	7	3	43	—	—
Fidesz	11	9	82	—	—
FKGP	11	10	91	—	—
SZDSZ	11	10	91	2	18
MSZP	15	14	93	3	20
MDF	17	s. r.	50	—	—
República Checa					
ODS	7	7	100	5	71
ODA	7	(b) 7	100	3	43
KDU-ČSL	8	s. r.	s. r.	s. r.	s. r.
CSSD	8	6	75	—	—
KSČM	s. r.	s. r.	s. r.	—	—

Notas.— Os valores para Portugal e Espanha referem-se à composição dos executivos eleitos no congresso do partido mais recente anteriormente a Janeiro de 1998, à excepção do PSD português, em que se referem à composição do executivo eleito em Abril de 1998. Quanto à República Checa e à Hungria, os números são baseados na composição do executivo por ocasião das entrevistas realizadas nas sedes partidárias, em Maio e Novembro de 1997. Os números ou letras em itálico referem-se aos partidos no governo.

(a) Note-se que, em Portugal, o cargo de ministro do governo é incompatível com a pertença ao parlamento, enquanto em Espanha, na Hungria e na República Checa, as duas funções podem estar combinadas, o que na prática normalmente acontece.

(b) Incluem dois senadores.

De modo semelhante, os números relativos aos outros partidos da Europa do Sul, onde os detentores de cargos públicos atingem os 85% do número total de membros da comissão executiva, traduzem a importância dos cargos que os representantes parlamentares actualmente ocupam. Indicações preliminares dos partidos espanhóis sugerem, aliás, que a predominância dos detentores de cargos públicos era já manifesta no início do período pós-transição. A comissão executiva eleita no congresso do PSOE de 1981, por exemplo, incluía 18 membros da câmara baixa e um senador entre os seus 25 membros (v. Huneus, 1983, 301). Os detentores de cargos públicos representavam, assim, mais de três quartos do número total de membros deste órgão. O PP revela percentagens semelhantes de detentores de cargos públicos no executivo do partido, que, aliás, têm vindo a aumentar consideravelmente com o decorrer dos anos. Entre 1982 e 1996 a percentagem de membros do parlamento na comissão executiva do partido ultrapassava os 60%, tendo pontualmente alcançado picos de 86% e 75% em 1990 e 1993 (v. García-Guereta, 1996)⁸.

Para além disso, muitos dos detentores de cargos de direcção do PP, incluindo o presidente do partido, o secretário-geral e os vice-secretários-gerais, são actualmente também membros do governo. Do mesmo modo, podem encontrar-se ministros entre os membros da comissão executiva do PSOE. Embora em número inferior ao dos membros do parlamento, o primeiro-ministro e o vice-primeiro-ministro foram sempre incluídos (v. Mendéz, 1998). A importância do partido no parlamento e, particularmente, do partido no governo era extremamente relevante no caso da hoje extinta UCD, em que os ministros representavam 60% do número total de membros da comissão permanente do partido (v. Hopkin, 1995, 223). A comissão executiva eleita no primeiro congresso do partido em 1981 incluía *todos* os ministros do governo de Suárez que estavam filiados na UCD. Como resultado, 19 dos 36 membros da comissão executiva também ocupavam um cargo governamental, sublinhando a prevalência dos ministros no executivo do partido e confirmando que ele pouco mais era do que uma representação do conselho de ministros, onde tinha lugar a verdadeira tomada de decisões (Hopkin, 1995, 140-141). Por este motivo, a UCD é um exemplo da predominância do partido no parlamento e/ou no governo que esperaríamos de um partido recentemente criado que imediatamente assume responsabilidades governamentais.

Em suma, a numerosa presença de representantes parlamentares e de membros do governo nos executivos partidários confirma as expectativas

⁸ Estes valores referem-se ao agregado de detentores de cargos públicos do PP, incluindo membros da Câmara dos Deputados, do Senado e do Parlamento Europeu. Se se considerassem apenas os deputados da câmara baixa, o valor médio diminuiria para aproximadamente 53% e os picos para 66% e 62%, respectivamente.

sobre o papel vital do partido nos detentores de cargos públicos no seio da organização extraparlamentar. Além disso, esta confirmação é evidente tanto nos estatutos oficiais do partido, com a sua ênfase na representação *ex officio*, como na prática política, uma vez que os líderes parlamentares e governamentais ocupam uma elevada percentagem dos cargos nos órgãos executivos do partido. O único partido que representa uma excepção genuína a este padrão generalizado é o PCP, cujo secretariado inclui apenas um membro do parlamento, o secretário geral do partido, Carlos Carvalhas. Do mesmo modo, embora em menor grau, na IU espanhola o grupo parlamentar não parece ocupar um lugar tão relevante no secretariado como sucede na maioria dos partidos da Europa do Sul.

A posição excepcional do PCP pode, provavelmente, ser explicada pela longa história organizacional do partido, que remonta ao período pré-ditadura. Desta forma, o PCP terá entrado na era democrática com uma estrutura organizacional já razoavelmente desenvolvida que, em conjunto com a sua posição marginal dentro do sistema partidário português, pode ter facilitado a persistência de um modelo de organização do passado, muito parecido com o clássico partido de massas (van Biezen, 1998). Em menor grau, isto pode igualmente aplicar-se à IU espanhola. Se bem que, tecnicamente falando, a IU seja um novo partido, o PCE constitui uma maioria da liderança e das bases do partido. Tal como os seus colegas portugueses, os comunistas espanhóis possuíam uma longa tradição organizacional e no início da transição possuíam uma organização relativamente bem desenvolvida com fortes características de partido de massas. O predomínio do PCE dentro da IU pode, assim, justificar a continuidade de uma estrutura organizacional na qual o partido extraparlamentar e o partido no parlamento são percebidos como organismos distintos.

Nos países da Europa do Centro-Leste, o peso dos detentores de cargos públicos é ainda mais pronunciado do que na Europa do Sul. Isto torna-se compreensível pela inovação do sistema democrático, que, em muitos casos, é reforçada pela inovação dos próprios partidos, assim como pelo quase instantâneo acesso a responsabilidades governamentais. Porém, é igualmente importante salientar que mesmo partidos mais antigos, como os comunistas ou os democratas-cristãos checos ou os socialistas húngaros, parecem ter-se adaptado rapidamente ao novo enquadramento, no qual a competição eleitoral e a formação de instituições exigem uma maior prioridade ao partido enquanto actor parlamentar ou governamental do que social.

AS FINANÇAS DOS PARTIDOS

O nosso terceiro indicador, a prática do financiamento partidário, é, provavelmente, o aspecto da organização que maiores dificuldades levanta a uma

investigação, embora tenha, obviamente, uma estreita relação com a importância relativa das diversas vertentes organizacionais. Em geral, as subvenções estatais desempenham um papel importante no financiamento dos partidos nas novas democracias. Não obstante algumas excepções significativas, envolvendo em particular a maioria — se bem que não todos — dos partidos com uma história organizacional anterior à instauração do novo regime democrático, os partidos da Europa do Sul, do Centro e do Leste dependem grandemente do Estado em termos do seu rendimento. Portugal e Espanha foram os primeiros países em que os partidos emergiram num contexto de financiamento estatal relativamente generoso, tendo os países posteriormente democratizados seguido o seu exemplo. Porque o financiamento estatal foi introduzido quando a maioria dos partidos se encontravam ainda na fase incipiente de formação partidária, os partidos têm estado dependentes do Estado desde o seu início. Esta dependência é acrescida pelo facto de as subvenções estatais terem vindo a aumentar consideravelmente com o decorrer dos anos.

O financiamento público consiste habitualmente em três tipos de contribuições atribuídas ao partido extraparlamentar e aos grupos parlamentares⁹. Em primeiro lugar, os partidos têm direito a uma subvenção anual baseada na percentagem de votos obtidos nas eleições nacionais e no número de deputados no parlamento. Esta verba destina-se a garantir o funcionamento normal dos partidos e a cobrir as suas actividades de rotina, como sejam a manutenção da organização e o pagamento aos empregados do partido. Uma contribuição adicional é providenciada nos anos de eleições, de forma a cobrir as despesas decorrentes das campanhas eleitorais. Em ambos os casos, é o partido extraparlamentar o órgão beneficiário. Por último, os grupos parlamentares recebem uma subvenção anual, se bem que neste caso a verba seja, em geral, consideravelmente inferior à verba destinada ao partido extraparlamentar¹⁰.

À luz do equilíbrio de poder entre organização extraparlamentar e intraparlamentar, é interessante fazer a distinção entre os diferentes beneficiários das verbas estatais, a distribuição relativa do total das subvenções estatais e a medida em que eles estão financeiramente ligados um ao outro. A despeito da posição financeira oficialmente independente do grupo parlamentar em comparação com a direcção nacional do partido, o partido extraparlamentar e os seus representantes no parlamento estão financeiramente ligados uns aos outros e as facções parlamentares recebem geralmente apoio financeiro do par-

⁹ Para mais pormenores sobre o financiamento dos partidos em Espanha, v. del Castillo (1985, especialmente a parte II, e 1989). Sobre os regulamentos em Portugal, cf. Meirim (1994). Para uma análise do financiamento dos partidos na Europa central e de Leste, v. Lewis (1998).

¹⁰ Os valores das contribuições financeiras atribuídas ao partido no parlamento são particularmente difíceis de analisar, uma vez que o pessoal parlamentar é normalmente pago pelo parlamento e, assim, directamente a partir do orçamento de Estado e não do grupo parlamentar. O mesmo se aplica aos recursos materiais e ao equipamento das facções.

tido extraparlamentar, sendo as restantes verbas dos grupos parlamentares frequentemente transferidas para a direcção nacional do partido. Para além disso, virtualmente todos os partidos recebem contribuições financeiras dos seus detentores de cargos públicos. Em Espanha, por exemplo, a transferência de dinheiro dos detentores de cargos públicos para a direcção nacional do partido é um hábito bastante espalhado (Álvarez, 1994, 32; para uma análise desta prática na Europa de Leste, cf. Lewis, 1998, 145-146). Deste modo, a posição de subordinação dos detentores de cargos públicos que emana do partido oficial também se manifesta em termos financeiros reais, embora haja que referir que nem todos os membros do parlamento obedecem à obrigação de entregar uma certa percentagem do seu rendimento à direcção nacional do partido. No entanto, embora as contribuições dos detentores de cargos públicos constituam apenas uma pequena percentagem do rendimento total do partido, não é tanto o seu peso relativo como a posição de dependência dos representantes parlamentares para com o partido extraparlamentar que constitui uma indicação do equilíbrio de poder entre as duas vertentes.

A natureza desta relação é ainda confirmada pela comparação entre o peso relativo das subvenções estatais atribuídas ao partido no parlamento, por um lado, e ao partido extraparlamentar, por outro. Embora as tendências europeias ocidentais tenham sugerido um predomínio crescente do partido no parlamento e/ou no governo, nos países aqui analisados essa tendência não é discernível em termos financeiros. Mais exactamente, é o contrário que parece ser verdadeiro, uma vez que a maior parte da verba estatal para o financiamento do partido é atribuída à organização extraparlamentar e a direcção nacional do partido está numa posição financeira muito mais vantajosa do que o partido no parlamento e/ou no governo. Provas relativas a alterações no equilíbrio financeiro entre as duas vertentes são inconcludentes —no caso da Europa de Leste devido à ausência de dados adequados através do tempo e no caso da Europa do Sul devido a tendências opostas. Em Espanha, por exemplo, os aumentos das subvenções estatais beneficiaram bastante mais significativamente o partido extraparlamentar do que o partido no parlamento: entre 1979 e 1993, o rácio entre subvenções para despesas de rotina e para os grupos parlamentares aumentou de cerca de 3 : 1 para quase 9 : 1. Em Portugal, pelo contrário, o rácio entre as subvenções para despesas de rotina e para os grupos parlamentares diminuiu de aproximadamente 5 : 1 no período entre 1978 e 1993 para 4 : 1 no período subsequente¹¹. Porém, também em Portugal, a direcção nacional do partido continua a deter uma posição financeira muito mais vantajosa do que o partido no parlamento e/ou no governo.

¹¹ Cálculos efectuados com base em valores de López (1994) e dos relatórios oficiais publicados no *Boletín Oficial del Estado* (Espanha) e valores fornecidos pela *Direcção dos Serviços Administrativos e Financeiros da Assembleia da República* e pelas disposições legais estipuladas nas normas do parlamento (Portugal).

Embora a atribuição predominante das verbas estatais ao partido extraparlamentar favoreça inequivocamente esta vertente da organização partidária relativamente ao partido no parlamento, há provas que apontam na direcção de uma crescente relevância da vertente pública do partido. Em primeiro lugar, em 1993, o método de financiamento dos partidos em Portugal foi significativamente modificado. Além do financiamento já existente das actividades de rotina dos partidos, o novo sistema introduziu o reembolso, por parte do Estado, de despesas eleitorais, embora o montante da verba estatal para este fim fosse bastante inferior à que se destinava às despesas de rotina. Em segundo lugar, há provas que sugerem que na Europa de Leste os subsídios estatais para as despesas eleitorais ultrapassam significativamente os que se destinam a fins não eleitorais. Na República Checa, por exemplo, as verbas estatais despendidas no reembolso de despesas eleitorais foram quatro vezes superiores às subvenções atribuídas às actividades de rotina. Por último, mesmo nos países em que as subvenções estatais para as actividades de rotina são substancialmente superiores às que se destinam às despesas eleitorais, os partidos podem canalizar muito mais dinheiro para a sua função eleitoral do que para os assuntos internos do partido. Este facto é sugerido, por exemplo, pela comparação entre a soma total de despesas com a organização extraparlamentar em Portugal em 1995 e a soma despendida com a campanha eleitoral nesse mesmo ano. Para todos os quatro partidos com representação parlamentar, a verba despendida numa campanha eleitoral foi consideravelmente superior à soma total de dinheiro recebido para — e provavelmente despendida em — toda a sua organização extraparlamentar. Embora o tipo e o nível de despesas não estejam directamente relacionados com o equilíbrio de poder, podem lançar alguma luz sobre a percentagem relativa de atenção que os partidos dedicam a cada uma das duas vertentes. Tal como sugerido pelo caso português, um reforço da posição da direcção nacional do partido pode ser acompanhado de um realce do êxito da vertente pública da organização partidária.

DISCUSSÃO

Considerando os diversos indicadores aqui apresentados, é interessante notar que apenas o nível elevado de acumulação de funções parece fornecer um apoio inequívoco à tese original. Dito de outro modo, é apenas na acumulação de funções que detectamos uma confirmação clara de uma tendência para a predominância do partido no parlamento e/ou no governo nas novas democracias. O que é surpreendente e, por isso mesmo, ainda mais interessante é a evidência do estatuto notavelmente poderoso da direcção nacional do partido e a posição particularmente forte da comissão executiva. Consequen-

temente, em lugar de adquirir o estatuto de organismo independente, e ainda menos o de vertente predominante, as normas oficiais destes partidos indicam que o partido no parlamento está essencialmente subordinado ao executivo partidário. Esta observação contrasta com a proposição formulada no início da presente comunicação, onde se argumentava que, particularmente dado o contexto de uma democracia recentemente instaurada e a sequência particular da construção da organização, há fortes razões teóricas para assumir que o partido no parlamento e/ou no governo virá a ser a vertente predominante do partido. Para além disso, o fortalecimento gradual da posição do executivo partidário revela uma tendência *oposta* à direcção da mudança organizacional recentemente observada em muitos países europeus ocidentais, onde o partido no parlamento e/ou no governo é geralmente o principal beneficiário da relação instável entre as diferentes vertentes da organização partidária.

A proposição original pode seguramente ainda manter-se ao salientar a percentagem muito elevada de detentores de cargos públicos, tanto em estatuto como na prática, nos órgãos extraparlamentares. Este facto poderia sugerir, por exemplo, que a distinção analítica entre as duas vertentes é, de facto, insignificante na prática e que o executivo partidário é, na realidade, pouco mais do que uma secção do partido no parlamento e/ou no governo. Assim, mesmo que as normas indicassem uma posição favorável do executivo partidário, ainda poderia contrapor-se que, com efeito, é o partido no parlamento e/ou no governo que puxa os cordelinhos. Porém, embora a importância dos elevados níveis de sobreposição de pessoal não deva ser subestimada e esta lógica não possa ser inteiramente posta de parte, ela falha, no entanto, em justificar as tentativas conscientes de colocar o partido no parlamento e/ou no governo sob a estrita supervisão do executivo, e ainda menos a tendência para o controlo do executivo nacional sobre o partido no parlamento e/ou no governo aumentar com o tempo. Além disso, como sugerem as sondagens junto dos membros do parlamento na República Checa e na Hungria, os próprios deputados parlamentares parecem muito capazes de distinguir entre as directivas do executivo nacional e as decisões tomadas pelo grupo parlamentar, o que, em si, sugeriria que tratar os dois organismos como se fossem inteiramente indistintos é, na realidade, uma simplificação excessiva.

Também é interessante salientar as opiniões daqueles membros do parlamento sobre a sua posição relativamente ao executivo. Quando inquiridos sobre quem deveria ter a palavra final no caso de a opinião do partido parlamentar diferir da do executivo nacional, 33% dos membros do parlamento checo e 45% dos membros do parlamento húngaro optaram pelo partido parlamentar, enquanto apenas 23% e 24%, respectivamente, optaram pelo executivo nacional (Kopecký, 1996; van der Meer Krok-Paszkowska e van den Muyzenberg, 1998). Em última análise, isto é a confirmação de que

os representantes parlamentares estão relutantes em ceder a sua autonomia ao executivo partidário. Para além disso, e talvez mais importante, estas perspectivas reflectem as tensões subjacentes entre o partido no parlamento e o partido extraparlamentar, visto que muitos membros do parlamento acreditam que são primeiramente responsáveis perante o seu eleitorado e só depois perante o partido pelo qual foram eleitos, sendo talvez esta tensão que deveria estar na base de qualquer explicação sobre a tendência para fortalecer a posição do executivo partidário a expensas do partido no parlamento e/ou no governo.

Não se pretende com isto sugerir que as tensões entre a direcção nacional do partido e o partido no parlamento, ou, mais geralmente, o conflito intrapartidário, sejam do domínio exclusivo dos partidos emergentes nos novos sistemas democráticos. O que é verdade, porém, é que os partidos recentemente formados são vulneráveis aos conflitos intrapartidários e, no quadro instável de um regime democrático recente, o consenso inicial sobre a política ou os objectivos do partido pode ser rapidamente minado na sequência da emergência de novas questões ou como resultado da necessidade de adaptação a outros actores no instável xadrez político. O que também pode ser considerado sintomático nos partidos das novas democracias é a óbvia prontidão com que membros do parlamento individualmente ou facções inteiras se separam do partido original quando desentendimentos internos se mostram difíceis de resolver, uma prontidão que demonstra claramente a ausência de institucionalização partidária e a fraqueza das lealdades existentes face ao partido¹². Isto é seguramente verdade na medida em que os custos envolvidos na «saída» são frequentemente inferiores aos da «voz» (Hirschman, 1970). Um nível elevado de instabilidade intrapartidária é, assim, típico de partidos recentemente formados num regime democrático recente, enquanto o número de cisões e fusões em partidos nas democracias liberais consolidadas é geralmente limitado (v. Mair, 1990).

Uma vez que os conflitos intrapartidários engendram um efeito potencialmente mais destabilizador num contexto de lealdades partidárias pouco desenvolvidas e de ausência de institucionalização partidária, os partidos em regimes democráticos recentes podem encarar como particularmente urgente a construção de mecanismos capazes de manter a unidade do partido e, desta

¹² Os casos de cisões em partidos são demasiado numerosos para serem aqui referidos. O exemplo mais proeminente é, provavelmente, o colapso da UCD em Espanha, poucos anos depois da sua formação. Outros exemplos relevantes incluem a desintegração do Fórum Cívico e o colapso do Bloco de Esquerda na República Checa, ou os diversos partidos novos que se formaram a partir das bases do Fórum Democrático Húngaro. Mais recentemente, a facção Nova Esquerda foi expulsa da IU em Espanha e o ODS checo sofreu uma cisão grave como resultado da formação da União Liberdade.

forma, disciplinar o partido no parlamento e/ou no governo. Nesta perspectiva, a incorporação de grande número de membros do parlamento no executivo do partido e, simultaneamente, a posição reforçada deste nas novas democracias podem eventualmente ser interpretadas como um dispositivo disciplinar destinado a aumentar a coesão do partido no parlamento e/ou no governo¹³. Dito de outro modo, ao garantir a supremacia das normas e directivas do partido sobre a autonomia da facção e do mandato constitucionalmente livre dos membros do parlamento, os partidos podem pretender contrabalançar a potencial falta de unidade parlamentar e estabelecer um grau de coesão que, de outro modo, poderia não ser tão facilmente alcançado num contexto de lealdades partidárias pouco desenvolvidas.

É igualmente importante sublinhar que a preservação de um grupo parlamentar coeso e disciplinado é claramente um trunfo quando o partido assume responsabilidade governamental. De facto, virtualmente, todos os partidos incluídos nesta análise tiveram já experiência de governo. Tornar-se o partido do governo torna inevitavelmente mais complexas a estrutura interna do partido e, conseqüentemente, as relações entre as diferentes vertentes, na medida em que divide a vertente pública do partido numa componente governamental e numa componente parlamentar. E, quando os partidos adquirem um estatuto governamental numa fase precoce do seu desenvolvimento organizacional — que é geralmente o caso dos partidos nas novas democracias —, ficam particularmente vulneráveis às conseqüências desestabilizadoras que as relações intrincadas entre a direcção nacional do partido, o partido no governo e o partido parlamentar podem gerar. Um partido parlamentar dócil e submisso pode, assim, ajudar a reduzir as tensões entre as duas vertentes públicas do partido e, desta forma, contribuir para a liberdade de manobra do partido no governo.

Nesta perspectiva, não é provavelmente accidental que, em virtualmente todos os partidos, o processo de selecção dos candidatos para cargos públicos esteja altamente centralizado e concentrado — formal ou informalmente — em torno dos dirigentes dos partidos. Como Gallagher salienta, a indisciplina parlamentar é mais susceptível de ocorrer quando nem as organizações partidárias locais nem os membros do parlamento seleccionados pelo partido desenvolveram um forte sentido de espírito de partido (Gallagher, 1988, 270). Assim, a falta de um forte sentido de pertença ao partido pode ter induzido os partidos das novas democracias a procurar mecanismos alternativos que pudessem reduzir eventuais comportamentos divergentes entre os detentores de cargos públicos dos partidos. O controlo

¹³ Para um argumento semelhante no contexto dos partidos belgas mais consolidados, v. Deschouwer (1994), 94.

do processo de recrutamento de futuros detentores de cargos públicos pode, portanto, ser um dos meios através dos quais os partidos nas democracias recentes compensam a ausência de reservatórios de lealdade partidária.

CONCLUSÃO

A análise apresentada nesta comunicação revelou que, embora os detentores de cargos públicos ocupem indubitavelmente um lugar central nos partidos das democracias recentes, a nossa proposição de que o partido no parlamento e/ou no governo irá emergir gradualmente como a vertente predominante da organização partidária não pode ser sancionada. Será antes a direcção nacional do partido que emerge como o agente institucional. Isto também sugere que a relação entre o partido no parlamento e/ou no governo e a direcção nacional do partido é realmente mais complexa do que geralmente se supõe. De facto, e no que diz respeito às novas democracias aqui consideradas, as organizações partidárias parecem estar a ficar cada vez mais controladas a partir de um pequeno centro de poder localizado nos interstícios do partido extraparlamentar e do partido no parlamento e/ou no governo.

Mas por que razão seria este o caso? E por que razão, contrariamente às nossas expectativas geralmente plausíveis, não deveria o partido no parlamento e/ou no governo ter alcançado uma predominância inequívoca? Como acima sugerido, podemos eventualmente interpretar melhor estes resultados contra-intuitivos como reflectindo um dispositivo técnico que serve para aumentar a coesão partidária e, assim, reduz as consequências potencialmente desestabilizadoras de conflitos intrapartidários emergentes, que são, em si mesmos, um inevitável subproduto do contexto de lealdades partidárias pouco desenvolvidas e de uma ausência generalizada de institucionalização partidária. Além disso, pode tornar-se mais fácil para os dirigentes dos partidos controlar muitas das actividades essenciais dos partidos, tais como a atribuição de recursos financeiros ou o processo de selecção de candidatos, se esse controlo for exercido a partir do executivo partidário, e não do partido no parlamento e/ou no governo. Dito de outro modo, a consolidação da sua posição dentro do executivo partidário proporciona aos dirigentes do partido uma base relativamente estável e organizacionalmente previsível, que constitui um trunfo particularmente valioso num clima de frequentes cisões partidárias¹⁴. De facto, é geralmente o executivo partidário que constitui a base organizacional que melhor consegue resistir às consequências do meio instável de uma democracia recentemente instaurada.

¹⁴ Esta «cisão» não é normalmente uma estratégia eleitoralmente bem sucedida, o que é ilustrado pelo facto de facções recentemente dissidentes terem geralmente mais dificuldade em obter representação parlamentar do que os partidos de que se afastaram.

BIBLIOGRAFIA

- ÁGH, Attila (1993), «The 'comparative revolution' and the transition in Central and Southern Europe», in *Journal of Theoretical Politics*, 5 (2), 231-252.
- ÁGH, Attila (1994), «The social and political actors of democratic transition», in Attila Ágh (ed.), *The Emergence of East-Central European Parliaments: the First Steps* (Budapeste, Hungarian Centre of Democracy Studies), pp. 291-306.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique (1994), «Algunas propuestas» sobre la financiación de los partidos políticos», in *La Financiación de los Partidos Políticos* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales), pp. 13-36.
- BIEZEN, Ingrid van (1998), «Building party organisations and the relevance of past models: the communist and socialist parties in Spain and Portugal», in *West European Politics*, 21 (2), 32-62.
- BIHARI, Mihály (1995), «Parlamentí választások és kormányváltás Magyarországon 1994-ben — parliamentary elections and governmental change in Hungary in 1994», in Sándor Kurtán et al. (eds.), *Magyarország Politikai Évkönyve — Political Yearbook of Hungary* (Budapeste, Hungarian Centre for Democracy Studies), pp. 30-43.
- CASTILLO, Pilar del (1985), *La Financiación de los Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales* (Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas).
- CASTILLO, Pilar del (1989), «Financing of Spanish political parties», in Herbert E. Alexander (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s* (Cambridge, Cambridge University Press), pp. 172-199.
- CRUZ, Manuel Braga da, e Miguel Lobo Antunes (1989), «Parlamento, partidos e governo: acerca da institucionalização política», in Mário Baptista Coelho (ed.), *Portugal: O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987* (Lisboa, Instituto de Ciências Sociais), pp. 351-368.
- DESCHOUWER, Kris (1994), «The decline of consociationalism and the reluctant modernization of Belgian mass parties», in Richard S. Katz e Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies* (Londres, Sage), pp. 80-108.
- DUVERGER, Maurice (1954), *Political Parties: Their Organization and Activities in the Modern State* (Londres, Methuen).
- GALLAGHER, Michael (1988), «Conclusion», in Michael Gallagher e Michael Marsh (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: the Secret Garden of Politics* (Londres, Sage), pp. 236-283.
- GARCÍA-GUERETA RODRÍGUEZ, Elena (1996), «The Spanish 'Partido Popular': a case study of intra-party power distribution through a period of party change», comunicação apresentada nas sessões conjuntas ECPR, Oslo.
- HARMEL, Robert, e Rachel Gibson (1998), «Party families and democratic performance: extraparlimentary versus parliamentary group power», in *Political Studies*, 46 (3), 633-650.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States* (Cambridge, Harvard University Press).
- HOPKIN, Jonathan (1995), *Party Development and Party Collapse: the Case of Unión de Centro Democrático in Post-Franco Spain*, tese de doutoramento, Instituto Universitário Europeu, Florença.
- HUNNEUS, Carlos (1985), *La Unión de Centro Democrático y la Transición a la Democracia en España* (Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas).
- KATZ, Richard S., e Peter Mair (1992) (eds.), *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-1990* (Londres, Sage).
- KATZ, Richard S., e Peter Mair (1993), «The evolution of party organizations in Europe: three faces of party organization», in William Crotty (ed.), *Political Parties in a Changing Age*, ed. especial da *American Review of Politics*, 14, 593-617.

- KATZ, Richard S., e Peter Mair (1995), «Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party», in *Party Politics*, 1 (1), 5-28.
- KOPECKÝ, Petr (1996), «Limits of whips and watchdogs: cohesion of parliamentary parties in the first Czech parliament (1992-1996)», comunicação apresentada nas sessões conjuntas ECPR, Oslo.
- KOPECKÝ, Petr (1999), *Political Competition and Institutionalization of Parliaments: the Czech and Slovak Republics*, tese de doutoramento, Universidade de Leiden, no prelo.
- LEWIS, Paul G. (1998), «Party funding in post-communist East-Central Europe», in Peter Burnell e Alan Ware (eds.), *Funding Democratization* (Manchester, Manchester University Press), pp. 137-157.
- LIEBERT, Ulrike (1990), «Parliaments in the consolidation of democracy: a comparative assessment of Southern European experiences», in Ulrike Liebert e Maurizio Cotta (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey* (Londres, Pinter), pp. 249-272.
- LINZ, Juan J., e Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore, Johns Hopkins University Press).
- LIPSET, Seymour M., e Stein Rokkan (1967), «Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction», in Seymour M. Lipset e Stein Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives* (Nova Iorque, The Free Press), pp. 1-64.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego (1994), «La financiación de los partidos políticos: diez propuestas de reforma», in *La Financiación de los Partidos Políticos* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales), pp. 65-72.
- MAIR, Peter (1990), «The electoral payoffs of fission and fusion», in *British Journal of Political Science*, 20, 131-142.
- MEER KROK-PASZKOWSKA, Ania van der e Marc van den Muyzenberg (1998), «Orientation to the state: parliamentary parties in Hungary and Poland and their relations with party in central office», in Lawrence D. Longley e Drago Zajc (eds.), *Comparative Legislative Studies III: the New Democratic Parliaments — The First Years* (Appleton, WI, Research Committee of Legislative Specialists), pp. 207-220.
- MEIRIM, José Manuel (1994), *O Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais* (Lisboa, Aequitas/Editorial Notícias).
- MÉNDEZ LAGO, Mónica (1998), *Organising for Victory... and Defeat? The Organisational Strategy of the Spanish Workers' Socialist Party (1975-1996)*, tese de doutoramento, Instituto Universitário Europeu, Florença.
- MORLINO, Leonardo (1998), *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe* (Oxford, Oxford University Press).
- PRIDHAM, Geoffrey (1990), «Political actors, linkages and interactions: democratic consolidation in Southern Europe», in *West European Politics*, 13 (4), 103-117.
- ROSE, Richard, e William Mishler (1998), «Negative and positive party identification in post-communist countries», in *Electoral Studies*, 17 (2), 217-234.
- SABLOSKY, Juliet Antunes (1997), «The Portuguese Socialist Party», in Thomas Bruneau (ed.), *Political Parties and Democracy in Portugal: Organizations, Elections, and Public Opinion* (Boulder, Westview Press), pp. 55-76.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel (1995), «La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno», in *Política y Sociedad*, 20, 35-52.

Tradução de Manuela Pena Gomes