

OS PARTIDOS POLÍTICOS E A DEMOCRACIA

Seu papel, desempenho
e organização em uma
perspectiva global

Wilhelm Hofmeister

Fundação Konrad Adenauer é uma fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do Estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Os principais campos de atuação da Fundação Konrad Adenauer são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação. A Fundação Konrad Adenauer está no Brasil desde 1969 e atualmente realiza seu programa de cooperação internacional por meio da Representação no Brasil, no Rio de Janeiro, trabalhando em iniciativas próprias e em cooperação com parceiros locais. Com suas publicações, a Fundação Konrad Adenauer pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

adenauer-brasil@kas.de

www.kas.de/brasil

Os partidos políticos e a democracia

Seu papel, desempenho e organização
em uma perspectiva global

Wilhelm Hofmeister

EDITORA RESPONSÁVEL
Anja Czymmeck

AUTOR
Wilhem Hofmeister

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Reinaldo Themoteo

TRADUÇÃO
Linda Mandel

REVISÃO
Giselle Moura

PROJETO GRÁFICO
Daniela Knorr

IMAGEM DA CAPA
Studio-Pro / Istockphoto.com

IMPRESSÃO
Gráfica e Editora Cruzado

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Lumos Assessoria Editorial
Bibliotecária: Priscila Pena Machado CRB-7/6971

H713 Hofmeister, Wilhelm.

Os partidos políticos e a democracia : seu papel, desempenho e organização em uma perspectiva global / Wilhelm Hofmeister. — Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

364 p. ; 24 cm.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-89432-09-8

1. Ciência política. 2. Partidos políticos. 3. Democracia.
4. Coligações partidárias. 5. Comunicação política.
I. Título.

CDD 324.281

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Todos os direitos desta edição reservados à
© 2021, Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Fundação Konrad Adenauer

Rua Guilhermina Guinle, 163 • Botafogo • CEP: 22270-060 • Rio de Janeiro • RJ • Brasil
Tel: (+55/21) 2220-5441 • Fax: (+55/21) 2220-5448

SUMÁRIO

Prólogo.....	9
Resumo e recomendações: Características de um partido de sucesso	13
1. Democracia e partidos políticos no século XXI.....	15
O que significa democracia?	16
Democracia é possível em qualquer lugar	23
O que prejudica a democracia?.....	25
2. Partidos e sistemas partidários.....	29
Por que existem os partidos?	32
Funções dos partidos	39
Desafios dos partidos.....	41
Tipos de partidos	54
Sistemas de partidos	69
Os partidos nas democracias “jovens”	76
A transformação dos sistemas partidários na Europa Ocidental	102
3. Ideologias e programas de partido.....	107
O significado das ideologias	107
Programas de partidos	116
4. A organização dos partidos.....	121
O marco legal dos partidos	122
Organização e estratégia dos partidos	124
A estrutura dos partidos	126
Os membros do partido: seu papel e suas funções.....	155
A participação de mulheres nos partidos	170
Associações intrapartidárias.....	176
Formação política e capacitação dos membros do partido	182
Projetos políticos como incentivo para motivar os filiados	187

5. Organização partidária local e a importância da política municipal para os partidos	193
O propósito da política municipal	195
Os partidos e a política municipal	196
O trabalho de relações-públicas dos partidos na política municipal	201
Os partidos nos Parlamentos locais	202
Participação cidadã e partidos nos municípios	205
6. O financiamento dos partidos	217
Desafios do financiamento partidário	219
Algumas tendências mundiais relativas ao financiamento partidário	224
Recomendações para o financiamento de partidos	226
A captação de recursos financeiros para os partidos	229
Exemplo: Financiamento dos partidos na Alemanha	231
7. Partidos e sociedade	235
Partidos como elo (“link”) entre sociedade e Estado	236
Representação de interesses e partidos	240
A sociedade civil pode substituir os partidos políticos?	243
8. Ouvir e falar – partidos e comunicação	249
Comunicação política na democracia da mídia	251
Estratégias de comunicação	254
A comunicação intrapartidária	257
Partidos e mídias sociais	259
9. Partidos e eleições	265
Eleições e sistemas eleitorais	266
A campanha eleitoral	278
A campanha eleitoral nas mídias sociais	295
As campanhas eleitorais do futuro	299

10. Partidos no Parlamento e no Governo	307
As bancadas parlamentares de um partido.....	308
Partidos e coalizões.....	317
Partidos no governo.....	326
11. Liderança política	331
Liderança política entre poder, bem comum e razão de Estado.....	332
Qualidades de um "bom" líder político.....	334
Líderes políticos e as mídias sociais.....	337
Exemplos de líderes de sucesso.....	342
12. Os partidos moldam a democracia	349
Bibliografia	353

PRÓLOGO

Democracia sem partidos não é possível. Quem tem apreço pela democracia precisa dedicar atenção aos partidos e saber o que são partidos, quais funções eles cumprem para a democracia, como eles desempenham essas funções e como eles podem melhorar ainda mais sua contribuição para a democracia. Esse é o tema deste livro. Ele se propõe a auxiliar na compreensão dos partidos políticos. Para este fim, a situação e o desenvolvimento dos partidos e sistemas partidários são apresentados sob uma perspectiva global, razão pela qual o foco é direcionado não apenas para os sistemas partidários da Alemanha ou da Europa, mas também para o desenvolvimento dos partidos em outros continentes. Ao mesmo tempo, são dadas muitas sugestões para o trabalho prático dos partidos. Todos os partidos precisam de membros engajados, comprometidos com os objetivos políticos – e que saibam como os partidos funcionam e o que eles podem fazer para participar com sucesso da disputa política. O tema é atual porque mundo afora as democracias de muitos países estão ameaçadas. Isso afeta os partidos de múltiplas maneiras. Eles são vítimas das ameaças à democracia e de sua deterioração – embora em muitos casos sejam também a causa direta ou indireta dos problemas. Mas, acima de tudo, eles são parte da solução. Para que as democracias se tornem mais fortes novamente, também os partidos precisam desempenhar melhor as suas funções. Para que isso aconteça, eles próprios, seus membros e, sobretudo, seus líderes, deverão, de início, cumprir dois requisitos: em primeiro lugar, é preciso que tenham um interesse genuíno em manter e fortalecer a democracia em seus países, assim como respeitar e defender os princípios e procedimentos fundamentais de uma ordem democrática. Eles devem conhecer esses princípios e procedimentos e mantê-los sempre presentes. Por isso, no primeiro capítulo (► Cap. 1) deste livro resume-se novamente o que significa democracia no século XXI e quais são os desafios que ela enfrenta. Em segundo lugar, os partidos devem ter a capacidade de moldar os desenvolvimentos políticos e sociais de seu país ao

mesmo tempo em que preservam a ordem democrática. Isso requer não apenas a vontade de poder, empatia com as demandas e preocupações das pessoas, mas inclui ideias para a estruturação de um projeto político para a comunidade, seja ela um município ou um país. É necessário, igualmente, ter conhecimento dos diferentes aspectos que compõem a essência de um partido: seu papel e suas funções no processo político, a importância de programas partidários e eleitorais, a construção de uma estrutura organizacional eficiente, a participação dos membros nos debates e decisões intrapartidários, um sistema de financiamento sólido e transparente, uma boa interação com outros grupos e atores sociais, o uso eficiente das formas e formatos modernos da comunicação política, sem deixar de lado os meios tradicionais, e, por último, a participação bem-sucedida em eleições. Além disso, partidos precisam de líderes que não sejam capazes apenas de mobilizar as pessoas e ter um domínio específico dos temas políticos, mas que também satisfaçam altos padrões éticos, pois as suas decisões afetam o destino de seus concidadãos.

Na abordagem desses tópicos e na formulação de recomendações para a prática do trabalho partidário recorro não apenas aos achados da pesquisa científica sobre partidos, mas também a minhas próprias experiências do engajamento político em um partido e à cooperação com partidos políticos em diversos países no contexto da minha atuação junto à Fundação Konrad Adenauer. Essa é a base para meu apelo em favor de um tipo de partido que é caracterizado por uma organização ampla e permanente, um programa coerente, uma base de filiação sólida com a participação vibrante de seus membros e que não atue só em épocas de campanha eleitoral. Muitos partidos não correspondem a esse tipo ideal e cumprem suas funções apenas de forma insuficiente. Isso pode ser observado particularmente naqueles países em que a democracia sofre fortes pressões ou está mesmo ameaçada de se perder. Alguns desses problemas são abordados em breves seções sobre o desenvolvimento dos partidos nas “jovens democracias” e na Europa Ocidental.

Visto que não basta somente constatar ou lamentar a capacidade limitada de funcionamento de muitos partidos e sua baixa reputação, meu segundo apelo é em favor da filiação e colaboração ativa em um partido. Embora ser membro de um partido possa, às vezes, ser trabalhoso e frustrante, é de fato uma contribuição pessoal à democracia de um país, que muito mais cidadãos deveriam prestar em vários lugares. Todos os partidos sairiam beneficiados se tivessem ainda mais membros comprometidos e informados em suas fileiras. Em muitos países, entretanto, são poucas ou limitadas as oportunidades para que especialmente os jovens possam se engajar em partidos políticos. A Europa e a América do Norte oferecem mais oportunidades para a iniciação logo cedo de uma prática política no âmbito local por meio de eleições para parlamentos municipais e órgãos representati-

vos locais do que a África, Ásia ou América Latina, onde mesmo os parlamentos municipais ou representações locais estão geralmente fechados aos mais jovens e onde os partidos concedem a suas organizações juvenis pouca autonomia para a ação. Além disso, são poucos os países desses continentes onde existem ofertas e oportunidades de educação política no ambiente escolar ou extracurricular para familiarizar os jovens com os princípios e procedimentos da democracia. No entanto, também alguns partidos europeus possuem estruturas engessadas, o que torna difícil, especialmente para os membros mais jovens, contribuir com suas ideias e seu comprometimento. Isso desmotiva os jovens quanto a se engajarem em partidos, os quais com isso acabam perdendo muitos talentos. Portanto, é necessário que eles conquistem novos e sobretudo jovens filiados. Além da participação habitual nos comitês, uma possibilidade é permitir que os jovens membros levem adiante projetos políticos próprios, como uma maneira de fortalecer seu entusiasmo e engajamento político. O que isso significa e como isso pode ser organizado é explicado neste livro.

O engajamento político exige idealismo e vontade de assumir responsabilidades e cargos políticos e disso também faz parte o esforço de familiarizar-se com temas específicos. Sem os idealistas entre seus membros e principais representantes, que perseguem uma ideia e um objetivo político, nenhum partido poderá defender os princípios da democracia de forma crível e eficaz. Quem, por outro lado, busca na política principalmente vantagens econômicas ou financeiras para si corre o risco de acabar no pântano da corrupção. O engajamento político é, antes de tudo, um serviço à comunidade, que requer comprometimento pessoal e não necessariamente pode ser recompensado em termos pecuniários. O trabalho político, contudo, deve ser adequadamente remunerado, especialmente quando é realizado em tempo integral. A democracia tem seu preço, e os partidos e políticos precisam ser pagos e financiados conforme sua responsabilidade. Por isso, o tema do financiamento de partidos é também abordado neste livro.

As recomendações para o trabalho prático dos partidos não são modelos para a reforma partidária, mas antes de tudo sugestões para tratar os temas abordados em debates sobre os partidos e a ampliação ou reforma de uma organização partidária. Cabe a cada um dos partidos decidir o que é relevante para eles. As perguntas ao final de cada capítulo têm como objetivo estimular o debate e convidam o leitor a refletir sobre como o partido que ele conhece e a quem talvez dê até mesmo seu voto se posiciona em relação a determinados temas e onde eventualmente pode haver a necessidade de mudança e reforma.

A fim de não prejudicar a leitura através de um aparato científico-acadêmico, dispensei em grande parte as notas de rodapé e mantenho também concisas as

referências bibliográficas no texto. Com vistas a uma melhor legibilidade, absteino-me de usar simultaneamente as formas de linguagem masculina e feminina. Todas as referências a pessoas se aplicam a todos os gêneros.

Meus sinceros agradecimentos pela leitura crítica das versões anteriores do manuscrito e pelos importantes comentários e sugestões vão para o Professor Thomas Poguntke da Universidade de Düsseldorf em Alemanha e os professores Adriaan Kühn da Universidade Francisco de Vitoria e Mario Kölling da Universidade Nacional de Educação à Distância, ambas em Madri, Espanha. Agradeço a Martin Friedek, assistente de pesquisa da Fundação Konrad Adenauer em Madri, por sua repetida leitura do manuscrito, seus comentários e sua ajuda no levantamento de dados e na preparação de alguns gráficos. Agradeço especialmente à Fundação Konrad Adenauer pelo apoio para a publicação deste livro.

Wilhelm Hofmeister

Madri, maio de 2021

RESUMO E RECOMENDAÇÕES: CARACTERÍSTICAS DE UM PARTIDO DE SUCESSO

- Seus dirigentes e membros respeitam os princípios e procedimentos da democracia representativa.
- O partido possui um programa de base no qual estabelece os valores e princípios que norteiam suas ações políticas e que são compartilhados por todos os membros.
- Seus programas eleitorais e suas políticas estão alinhados com seus valores fundamentais e oferecem propostas de soluções concretas em vários campos da política.
- Ele possui uma sólida estrutura organizacional em todas as regiões do país.
- Ele zela por manter uma forte presença nos municípios de seu país, construindo estruturas partidárias locais que conduzam à eleição de prefeitos e de membros em órgãos representativos locais. Seu desempenho nos municípios é um pilar importante para o sucesso eleitoral no âmbito nacional.
- A central nacional do partido atua de forma profissional e apoia a direção do partido como também as unidades regionais e locais sobretudo no tocante ao trabalho de relações públicas e à comunicação política, assim como no planejamento e na implementação de campanhas eleitorais e outras campanhas políticas.
- Seus membros são informados de forma contínua, aberta e transparente sobre a posição da direção do partido e dos parlamentares quanto a questões políticas específicas, mas também sobre importantes processos internos do partido.

- Ele promove a igualdade de gênero, a eleição de mulheres para cargos de liderança no partido e a indicação de mulheres como candidatas em eleições.
- Os filiados participam ativamente dos debates e procedimentos intrapartidários assim como da eleição dos líderes partidários, da indicação de candidatos, das discussões sobre questões substantivas da política e das ações políticas, além de apoiarem ativamente seu partido e seus candidatos nas eleições. A participação dos membros nas atividades do partido é uma preocupação especial das associações partidárias nos municípios.
- Opiniões controversas sobre assuntos específicos individuais e também no debate sobre a eleição de cargos de liderança ou a indicação de candidatos são aceitas, sem serem sujeitas a pressões no sentido de atingir conformidade – desde que todos os participantes no debate respeitem os valores e princípios fundamentais do partido.
- O trabalho político de relações públicas e o tipo de abordagem estão baseados em uma estratégia de comunicação, utilizando todas as formas, meios de comunicação e plataformas disponíveis. O partido está preparado para responder de maneira rápida e apropriada a críticas ou mesmo a falsas acusações (“fake news”).
- O seu financiamento deriva exclusivamente de recursos obtidos legalmente e ele presta contas de forma pública e transparente de suas receitas e despesas e, em particular, do financiamento de suas campanhas eleitorais.
- O partido procura e mantém contato permanente com grupos e entidades da sociedade civil para saber sobre suas opiniões e expectativas em relação à política, e as avalia em termos de seus próprios valores e objetivos políticos, representando nas instituições políticas os interesses consistentes com seus valores e objetivos.
- Os quadros dirigentes do partido destacam-se pela competência e pelo respeito aos princípios éticos, que devem nortear a tomada de decisões que afetam o destino de outras pessoas.

1

DEMOCRACIA E PARTIDOS POLÍTICOS NO SÉCULO XXI

A democracia é hoje, no início da terceira década do século XXI, a forma mais frequente de sistema político. Essa forma de governo tem se estabelecido em quase todo o planeta. No entanto, muitas democracias mundo afora estão enfrentando novos desafios. Há alguns anos, inúmeras análises vêm lamentando que a “terceira onda da democracia”, que teve seu início em meados dos anos de 1970 do século passado e levou a numerosas mudanças de regime em todos os continentes (Huntington, 1991), teria se quebrado e que depois de uma “recessão democrática” estaríamos experimentando agora, em muitos lugares, a deterioração da democracia (por exemplo, Diamond/Plattner, 2015; Diamond, 2019; Graf/Meier, 2018; Runciman, 2018). Isso fica evidente, em uma série de jovens democracias, nas restrições à separação dos poderes e ao controle dos governos, no cerceamento das liberdades civis como a liberdade de opinião, de reunião e de associação, nos ataques ao judiciário e, não menos importante, no tutelamento da mídia independente e das organizações da sociedade civil. Pesquisas recentes documentam essas tendências e apontam para as dificuldades em relação ao desenvolvimento e à consolidação da democracia mundo afora (IDEA, 2019; EIU, 2020; V-DEM, 2020). Dependendo do padrão de avaliação, entre pouco menos da metade e três quintos dos países do globo ainda são considerados democracias. De acordo com isso, mesmo democracias supostamente avançadas na África e na América Latina experimentaram retrocessos nos últimos anos, que ameaçam ou até mesmo questionam por completo o caráter democrático dos sistemas de governo. Destaque positivo merecem, no entanto, em muitos países alguns fortes movimentos pró-democracia emanados da sociedade civil e os avanços da democratização em países como Armênia, Gâmbia, Sri Lanka, Tunísia ou no Sudão.

Essa visão cautelosamente otimista é respaldada por alguns eventos importantes: em Belarus, em 2020, milhares de pessoas – lideradas por mulheres des-timidadas – protestaram durante semanas contra a fraude das eleições presiden-ciais e contra a continuação de um governo autoritário naquele país. Com igual coragem, alunos e estudantes na Tailândia realizaram passeatas reivindicando mais transparência e o retorno à ordem democrática. Um ano antes, as eleições municipais em Hong Kong foram um forte sinal no que diz respeito à continuada atratividade da democracia, embora o território, nesse ínterim, tenha perdido em grande parte a sua autodeterminação. Na Rússia, antes das eleições municipais de 2019, as pessoas estavam fazendo campanha por uma eleição mais aberta e trans-parente, para não dizer “mais democrática”. Apesar da prisão e intimidação de candidatos da oposição, muitos dos candidatos pró-Kremlin acabaram sofrendo perdas. Alguns acontecimentos recentes em vários países do Oriente Médio e na região meridional do Mediterrâneo sugerem, além disso, que o impacto a médio e longo prazo da chamada “Primavera Árabe” de 2011 não deve ser subestimado. Embora as expectativas de mudanças políticas rápidas e sustentáveis tenham sido frustradas na maioria dos países da região, pesquisas mostram que jovens desses países almejam um tipo de sociedade diferente, que esteja aberta a valores globais, tenha cultura tolerante, fontes independentes de notícias e na qual con-cepções religiosas voltadas para o passado não sejam mais dominantes. No seu conjunto, isso aponta também ali para o desejo por sociedades democraticamente organizadas (ASDA'A BCW, 2019). Esses poucos exemplos mostram: a atratividade da democracia continua inquebrantável.

O que significa democracia?

Apesar de toda a preocupação com os desenvolvimentos mais recentes, deve-mos ter uma questão em mente: a democracia é uma forma ainda relativa-mente jovem de governo. Ela se originou na Grécia Antiga com a participação dos “cidadãos de pleno direito” (que eram somente homens) das deliberações e decisões sobre assuntos públicos e no controle dos governos. Mas, depois dessas primeiras experiências com a democracia, existiram por séculos outras formas de governo no mundo todo. Nosso entendimento atual de democracia, embora ainda esteja baseado nos procedimentos introduzidos na Grécia Antiga, dife-rencia-se mesmo dela em aspectos importantes. Claro que democracia é antes de tudo o “governo do povo, pelo povo e para o povo”, para citar a conhecida definição do então Presidente norte-americano Abraham Lincoln (1809-1865), que assim ressaltou dois aspectos: a escolha do governo pelo povo, mas também

a obrigação de um governo eleito para com os cidadãos. Na época de Abraham Lincoln, porém, à semelhança da Grécia Antiga, o eleitorado era muito reduzido, constituído apenas por um grupo de homens brancos e abastados. Os direitos e liberdades na esfera política e social continuaram a ser negados não apenas aos ex-escravos, oficialmente “libertados” em 1865. As mulheres obtiveram o direito ao sufrágio nos EUA somente em 1920, enquanto os afro-americanos só venceram a luta pelo direito ao voto depois do chamado Domingo Sangrento em Selma (Alabama) no ano de 1965 – pouco mais de 50 anos atrás. Assim também, em outras democracias (ocidentais), o direito ao voto foi concedido às mulheres só tardiamente ao longo do século XX. Na Suíça, que às vezes é considerada modelo de procedimentos democráticos devido à sua democracia direta com seus muitos referendos, as mulheres só conseguiram o direito ao voto em 1971.

Embora a democracia já tivesse existido durante certo período de tempo na Antiguidade, apenas nos anos após a Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945, é que surgiram sistemas políticos que se aproximam do nosso entendimento atual de democracia. Até então, democracias consolidadas haviam sido estabelecidas principalmente nos Estados Unidos, Reino Unido e países escandinavos, enquanto em outros países da Europa e do continente americano a introdução de sistemas democráticos estáveis havia, em parte, fracassado repetidamente. Na Alemanha, por exemplo, a democracia da República de Weimar (1919-1933) acabou com a chegada ao poder dos nacional-socialistas. Em muitos lugares, a estruturação das novas democracias após 1945 foi baseada nas experiências da democracia parlamentar no Reino Unido e da democracia presidencialista nos Estados Unidos.

Em muitas partes do mundo, a democracia como forma de governo só se estabeleceu ou se restituiu a partir de meados dos anos de 1970, primeiro no sul da Europa, depois nos anos de 1980 na América Latina com o fim dos governos militares na região que tinham derrubado os regimes democráticos anteriores na maioria dos países da região, mas também em alguns países asiáticos com a saída dos governos autoritários nas Filipinas e na Indonésia, Coreia do Sul e Taiwan. A África Subsaariana foi atingida pela “terceira onda de democratização”, especialmente a partir dos anos de 1990, ao mesmo tempo em que os antigos estados comunistas no leste, centro e sudeste da Europa passaram igualmente por uma mudança de regime para democracias liberais e representativas após o fim do conflito Leste-Oeste. No Norte da África e no Oriente Médio, apesar da frustração da “Primavera Árabe”, há esperança, pelo menos entre muitos jovens, de que seus países um dia também se tornem democracias. A partir de uma perspectiva global, portanto, a democracia é ainda um modelo de governo bastante jovem.

Por maiores que sejam as diferenças na organização do sistema de governo de cada um dos países, eles precisam, porém, atender a certos princípios para serem considerados democracias. A escolha do governo pelos cidadãos e cidadãs em eleições livres e justas e a obrigação do governo de prestar contas perante os cidadãos é a essência da marca de toda democracia. Em poucas palavras: trata-se do controle do poder político pelos cidadãos. Para garantir isso, alguns outros elementos são fundamentais: “*competição verdadeira e explícita* em intervalos regulares e sem o uso de violência entre indivíduos e grupos (especialmente partidos políticos) relativa a todos os cargos governamentais importantes; *um alto nível de participação política* na escolha de líderes e políticos através de eleições regulares e justas, de forma que nenhum grupo social relevante de adultos seja excluído; e *um nível de liberdades civis e políticas* – liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de associação – que devem ser suficientemente nítidas para garantir a integridade da competição política e da participação política” (Linz/Diamond/Lipset, 1988, xvi). Uma oposição política e um poder judiciário independente são também indispensáveis, pois somente os dois juntos garantem a observância e o cumprimento das regras democráticas bem como o Estado de Direito e a alternância de governos. A existência de um partido (genuíno) de oposição é, acima de tudo, uma característica determinante da democracia; a sua falta é “uma prova, se não uma confirmação, da ausência de democracia” (Dahl, 1971, p. 8).

Uma vez que *a competição política e a participação política*, ou seja, o direito de todo cidadão de participar da disputa política, são pedras angulares de uma democracia, os partidos políticos desempenham um papel fundamental para essa forma de governo. São eles os que representam e levam adiante a competição. Só em casos raros, principalmente em nível local, os cidadãos podem enfrentar a competição política individualmente. Por via de regra, porém, unem-se a outros, que professam ideias semelhantes, em associações para participar da disputa política. É a partir dessas associações que nascem os partidos.

A democracia não se limita à realização de eleições ou a uma obrigação de prestação de contas “vertical” e/ou unidimensional dos governantes perante os governados. “Vertical” ou unidimensional significa que os governantes, muito embora informem o público, decidem eles próprios sobre o quê e em que escala eles informam, sem possibilidade de questionamento crítico ou de verificação. Nosso entendimento atual vai além desse tipo de comunicação unidirecional. Assim, esperamos, por exemplo, que os ocupantes de cargos públicos estejam também sujeitos a uma prestação de contas “horizontal”, ou seja, que existam regulamentações em nível do Estado que determinem como e de que forma uma instância estatal possui a atribuição formal para tomar e implementar deter-

minadas decisões, exigir explicações ou até mesmo punir terceiros. Espera-se sobretudo que os governantes justifiquem suas decisões. Isso diz respeito, por um lado, a controles internos e processos de supervisão pelos quais as decisões devem seguir regras e estar sujeitas a um sistema de controle recíproco, os “*freios e contrapesos*” (“*checks and balances*”). Por outro lado, existe a obrigação de fornecer informações à mídia e aos cidadãos, que hoje exigem transparência por meio de informação abrangente e justificativa dos governos quanto às decisões tomadas. Em uma série de países essa obrigação de fornecer informações foi ampliada nas últimas décadas, de modo que a mídia hoje pode não apenas solicitar às entidades governamentais muitos documentos antes considerados “assuntos confidenciais de Estado” como também publicá-los.

Democracia não significa que certos direitos ou reivindicações tenham que ser regulamentados de forma igual em todos os lugares. Normas bem diferentes podem reger o direito penal, as formas de organização da sociedade, a ordem econômica e social de um país, mas também certos direitos relativos às liberdades individuais. Desse modo, existem regulamentações muito diferentes mundo afora sobre a pena de morte, aborto, eutanásia, casamento entre pessoas do mesmo sexo, proteção de dados e videovigilância, certas liberdades de movimento ou ainda a crítica a religiões e comunidades religiosas. Mesmo no caso da liberdade de expressão e liberdade de imprensa existem regulamentações que diferem entre si. Na Alemanha, por exemplo, é proibida a difusão de ideias e textos nazistas, enquanto isso é permitido em alguns países vizinhos ou mesmo nos EUA. De qualquer forma, o direito à liberdade de expressão é mais amplo nos EUA do que em muitas outras democracias. Importante em relação a essas questões é que ao regulamentá-las sejam preservados os princípios da democracia e que decisões sobre elas sejam tomadas através de procedimentos democráticos – e que não afetem de forma alguma a competição política ou o controle sobre o governo. Por ocasião da disseminação do novo coronavírus no início de 2020, muitos Estados democráticos suspenderam os direitos fundamentais e liberdades individuais, incluindo a liberdade de movimento, a liberdade de reunião, a inviolabilidade do lar e até mesmo a liberdade pessoal. Essas são decisões excepcionais que são possíveis em uma situação extrema, mas que em uma democracia precisam ser confirmadas pelo Parlamento e serem estritamente limitadas no tempo. Uma prorrogação do estado de emergência requer, em princípio, uma nova aprovação parlamentar. Mas em alguns países, como a Hungria, os governos conseguiram que maiorias parlamentares complacentes lhes outorgassem poderes amplos e de longo prazo para interferir nas liberdades individuais dos cidadãos. Em relação à inalienabilidade de certas liberdades isso é problemático. Inalienabilidade significa que em uma democracia repre-

sentativa toda pessoa possui liberdades individuais próprias que ela não pode transferir voluntariamente para outras pessoas ou instituições. Nesse sentido, a restrição das liberdades individuais, seja durante a pandemia ou por qualquer outro motivo, é de qualquer forma uma séria intervenção que afeta diretamente os princípios fundamentais de uma democracia representativa. Respeitar esses princípios fundamentais deve ser um objetivo central da ação do Estado.

A democracia é uma ordem política, mas não uma ordem econômica ou social. Todo cidadão tem, em princípio, os mesmos direitos, mas nem a democracia ou outras formas de governo podem garantir a “igualdade” de todos os cidadãos. Assim, os partidos políticos repetidamente exigem mais “igualdade”, dado que um alto nível de desigualdade em termos de renda, educação e saúde prejudicaria a capacidade de grupos da população pobres e desfavorecidos de participarem de forma significativa (Dahl, 1989, p. 12). Cidadãos informados e com um nível econômico mais ou menos semelhante são certamente mais propensos a participar do processo político em pé de igualdade. De fato, pesquisas – como o Latinobarómetro na América Latina – mostram que a persistência da pobreza e da desigualdade faz diminuir o apoio de muitas pessoas à democracia devido à insatisfação diante da falta de eficiência do Estado e também dos partidos políticos que o integram (Latinobarómetro, 2018). Ainda assim, muitas democracias funcionam enquanto mantêm seus princípios fundamentais, mesmo em países com persistência de uma forte desigualdade. Isso é evidente não apenas em países como a Índia ou o Brasil, mas também em democracias europeias, onde, como também nos EUA, existem em parte fortes diferenças sociais internas, que, entretanto, não resultam em um questionamento fundamental do processo democrático.

Já essas poucas observações mostram que o conceito de democracia é mais complexo e abrange muito mais aspectos do que é possível delinear em uma curta definição. Para o propósito deste livro, contudo, pode ser suficiente nos limitarmos aos poucos princípios resumidos nos seguintes termos: eleições livres e justas, governo responsável e controle sobre ele, participação dos cidadãos adultos por meio do sufrágio ativo e passivo, a garantia das liberdades políticas e civis e a salvaguarda do Estado de Direito através de um judiciário independente que garanta a preservação dos demais princípios. O quadro seguinte apresenta esses princípios como pilares fundamentais da democracia.

Figura 1: Pilares fundamentais da democracia

DEMOCRACIA				
Eleições livres e justas (dos parlamentos ou do Presidente do Estado, para que o governo seja formado de acordo com o resultado das eleições, que são realizadas regularmente e que devem ser livres de segredos, justas e sem fraude eleitoral)	Governo responsável (que toma as decisões de forma transparente e em conformidade com a lei e que é controlado pelo parlamento, o poder judicial e o povo)	Igualdade de direitos políticos e participação igual de todos os cidadãos (sem discriminação e possibilidade de os cidadãos participarem nas eleições e serem eleitos candidatos)	Respeito pelas liberdades civis e políticas (tais como direitos humanos e liberdades de imprensa, de expressão e de assembleia)	Estado de direito e independência do poder judicial (para assegurar a preservação do resto dos fundamentos da democracia)

Os partidos políticos contribuem decisivamente para o fortalecimento desses pilares da democracia:

- Eles personificam e moldam a disputa política e são os atores mais importantes, muitas vezes os únicos, em eleições.
- Eles constituem os governos ou têm uma participação significativa neles.
- Nos Parlamentos, eles decidem sobre as leis e controlam os governos.
- Eles informam, educam e mobilizam os cidadãos para a participação política e indicam cidadãos como candidatos a eleições.
- Eles atuam no governo e no Parlamento em favor da preservação e eventualmente expansão das liberdades políticas fundamentais de cuja observância depende também a sua própria existência.
- Eles garantem, por meio de seu trabalho no governo, no Parlamento e no âmbito de suas outras atividades políticas, a observância das leis e a independência do Judiciário.
- Quando partidos influentes contribuem para enfraquecer um ou mais desses pilares da democracia, a ordem democrática é ameaçada.

Justamente aqueles que se engajam em partidos políticos e assim contribuem para a vitalidade da democracia deveriam conhecer esses pilares fundamentais da

democracia. Existem governos e sistemas políticos em todos os continentes que, embora autodenominados democráticos, violam um ou mais atributos da democracia. Fazem parte desse grupo, por fim, as chamadas “democracias eleitorais”, nas quais, embora sejam realizadas eleições em intervalos regulares, são negadas aos cidadãos as liberdades políticas, sem mencionar o fato de que em tais casos os “freios e contrapesos”, o controle recíproco das instâncias governamentais, também funcionam verdadeiramente.

Separação de poderes

A separação de poderes é um sistema de controle recíproco e funciona como providência para garantir e proteger a liberdade individual e política dos cidadãos. Na separação de poderes, o poder do Estado é dividido entre vários “poderes” (instituições) que à luz do direito constitucional são mais ou menos independentes em termos de sua legitimidade e de suas competências. Tradicionalmente, é efetuada uma distinção entre os três “poderes” do Legislativo (parlamento), Executivo (governo) e Judiciário (justiça). Em sistemas políticos federativos ou de estados federados, existem, além desses poderes “horizontais”, poderes “verticais”, que se referem aos diferentes níveis de um sistema federativo ou de estados federados, ou seja, o estado central (união ou federação), as unidades federadas (regiões, estados ou províncias) e os municípios. Além disso, em sociedades livres, fala-se frequentemente dos meios de comunicação como um “quarto poder”, visto que também exercem a função de controle em relação aos outros poderes.

Em um modelo ideal, a relação entre os três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – é descrita como de igualdade de direitos e equilibrada. Porém, sobretudo na relação entre governos e Parlamento, esse modelo na prática não funciona no sentido de uma separação rigorosa entre ambos os órgãos, mas antes no sentido de uma divisão de tarefas. Um governo capaz de funcionar precisa do apoio da maioria dos representantes eleitos no Parlamento para aprovar projetos de lei. Entre o governo e “seus” parlamentares existe, assim, uma dependência mútua e, portanto, um alto grau de consenso e unidade. Sem essa unidade, em muitos países não é possível governar. Por essa razão, todo governo deve se esforçar para ter uma maioria parlamentar ampla e estável no Parlamento. Onde há duas câmaras, o governo deve dedicar esforços para, se possível, obter uma maioria em ambas as câmaras do Parlamento. O mesmo se aplica aos governos estaduais e locais.

Tanto em um sistema presidencialista como parlamentarista, o governo precisa de uma maioria parlamentar. No parlamentarismo, o governo, ele próprio, depende de uma maioria no Parlamento. No presidencialismo, no entanto, a maioria parlamentar é apenas necessária para o ato de legislar. É por isso que os governos se alinham estreitamente com “seus” partidos ou com os partidos de uma coalizão governamental. Os partidos de governo fazem uso de contatos e controles informais, que tramitam em grande parte fora do espaço público. Em geral, acontecem regularmente reuniões de coordenação entre os líderes de bancada dos partidos do governo, o chefe de governo e outros membros integrantes do Executivo. Nesse caso, o controle parlamentar ocorre apenas de forma limitada. Essa função recai sobre os partidos de oposição, que, por isso, exercem um papel decisivo para o funcionamento de uma democracia. Em países onde existe consciência do papel especial dos partidos de oposição, eles às vezes recebem mais recursos de suporte ou presidem importantes comissões parlamentares, garantindo assim o controle do governo.

Democracia é possível em qualquer lugar

Pode realmente a democracia, tal como descrita aqui, ser concretizada em qualquer lugar? Ou será que devido a circunstâncias econômicas, sociais ou culturais em certos países e regiões será preciso aceitar formas limitadas de democracia? Essa pergunta acompanha o desenvolvimento da democracia desde o início de sua expansão mundial após o fim da Segunda Guerra Mundial (Lipset, 1959). Durante muito tempo, prevaleceu a opinião de que a democracia seria em maior ou menor grau claramente o resultado do aumento da prosperidade. Dessa maneira, países pobres não teriam nenhuma chance de desenvolver a democracia. Essa visão, entretanto, não é confirmada pela realidade política de muitos países.

Diversos índices de democracia mostram, por um lado, que em países em melhor situação econômica é relativamente mais frequente a existência de democracias estáveis e “plenas”. Mas também em países com uma renda média baixa, como Botsuana ou a Índia, onde grande parte da população vive em situação de pobreza, os princípios-chave da ordem democrática – como, por exemplo, eleições livres e respeito às liberdades fundamentais – vigoram de forma permanente. Desenvolvimento econômico não é uma pré-condição para a democracia, como mostra a experiência de muitos países (Diamond, 1992, p. 127). Além disso, uma renda mais elevada não conduz necessariamente a

reivindicações por mais democracia. Muito pelo contrário, após a reestruturação do sistema internacional com o fim do conflito Leste-Oeste, muitos países na Europa Central e Oriental, na América Latina, mas também na África e, não menos importante, na Ásia tinham a esperança, após as amargas experiências com regimes autoritários e totalitários, de que com uma ordem política democrática pudesse ser possível alcançar a superação do subdesenvolvimento e com isso um crescimento econômico sustentável com justiça social (cf. Hofmeister/Thesing, 1996). Em muitos desses países, não foi o desenvolvimento econômico, mas o declínio econômico e social de regimes autoritários que impulsionou a transformação dos sistemas políticos, embora a decepção com o fraco desempenho econômico e social esteja atualmente contribuindo para a crise da democracia em muitos países. Democracia, portanto, é tampouco uma garantia de desenvolvimento econômico quanto desenvolvimento econômico é um pré-requisito para a democracia.

Assim também a condição segundo a qual democracia seria um conceito “ocidental” que não poderia ser transferido para outras regiões do mundo devido a diferentes tradições e culturas nacionais ou regionais está se mostrando infundada diante das democracias em muitos países de diferentes ambientes culturais. Como em anos passados, governos autoritários tentam usar esse argumento também nos dias atuais para suprimir as reivindicações por democracia. A República Popular da China é atualmente o exemplo mais marcante dessa postura. Naturalmente, não se deve esperar que a democracia assuma a mesma forma em todo canto. O que é crucial é que sejam respeitados seus princípios fundamentais – e isso é possível em todos os lugares quando olhamos para países com culturas tão diferentes como o Japão, Taiwan, Índia, Indonésia, Botsuana, Gana, Suécia, Portugal, Brasil ou Peru.

Importante em todos esses países é principalmente a existência de instituições que antes de tudo possibilitem o desenvolvimento e a consolidação da democracia e a protejam de retrocessos autoritários a curto e médio prazo. Sua estabilidade, eficiência e legitimidade dependem decisivamente da maneira como as instituições desempenham suas funções (Linz/Stepan, 1996; Merkel, 1996). Nesse sentido, os partidos políticos possuem um papel especial. Seu fracasso é um grande impedimento para qualquer democracia, não importa há quanto tempo ela exista.

O que prejudica a democracia?

Pesquisas no mundo todo mostram que um grande número de pessoas – provavelmente a ampla maioria da população mundial – está convencido das vantagens da democracia e é, em princípio, favorável a esse modelo de governo. Apesar disso, muitas pessoas em diversos países estão decepcionadas não apenas com os seus governos eleitos democraticamente, mas também com o funcionamento da sua democracia. Razões para isso são a escassa participação do Estado no fomento à economia, altos índices de desemprego, benefícios sociais insuficientes, medo do futuro e muitas vezes também má administração e corrupção por parte de governos e partidos. Na eleição seguinte, as pessoas escolhem partidos e governos diferentes na esperança de que tenham um desempenho melhor. Mas às vezes eles também elegem políticos e partidos que prometem melhorias, mas desconsideram os princípios da ordem democrática. Essa é a hora e a vez dos populistas. Nenhum país está a salvo deles.

O populismo é um método para a conquista e defesa do poder político, no qual os princípios fundamentais da ordem democrática sofrem uma lenta erosão e no fim acabam totalmente extintos (Müller, 2016). Por um lado, o populismo surge também a partir de um *déficit* de representação dos partidos estabelecidos, mas se eles não reagirem a tempo ao fortalecimento dos partidos ou líderes populistas e não conseguirem recuperar a confiança de uma parte maior do eleitorado, o populismo pode produzir seus efeitos destrutivos. Os populistas afirmam falar em nome do “verdadeiro povo” e constroem a imagem de uma “elite corrupta” e da suposta “imprensa mentirosa”, que estariam todos eles traindo os interesses do “verdadeiro povo”. Eles reduzem fatos políticos complexos a uma oposição entre “nós aqui embaixo” e “eles lá em cima”, negam a heterogeneidade e o pluralismo da sociedade em contraponto a uma suposta homogeneidade do povo e da vontade do povo. Com essas afirmações, conseguem alcançar vitórias eleitorais e, em alguns casos, até mesmo conquistar maiorias. Mas fica cada vez mais óbvio que os populistas violam as regras da democracia quando se deparam com críticas ou perdem apoio. Como consequência, eles tentam manter seu poder manipulando eleições e praticando outras violações da lei. O populismo pode ser associado tanto a ideologias de direita quanto de esquerda. De fato, líderes políticos e partidos de diferentes orientações vêm tentando, há alguns anos, ganhar eleições com um estilo populista – às vezes com sucesso notável.

O fortalecimento de movimentos populistas não se limita às democracias jovens e supostamente ainda frágeis. Mesmo na democracia moderna mais antiga, os Estados Unidos da América, foi possível observar como o ex-presidente

Donald Trump, com seu estilo populista de governo, desafiava os procedimentos e regras tradicionais do jogo democrático. A Europa também está sendo fortemente afetada por essa tendência. Na Polônia, o partido governista PiS procura submeter o Judiciário ao controle governamental com sérias restrições à sua independência. Em 2014, o primeiro-ministro húngaro Orbán anunciou publicamente sua intenção de estabelecer uma “democracia iliberal” em seu país. Em muitos países europeus, partidos populistas têm conquistado, nos últimos 15 anos, participações significativas em eleições nacionais e europeias. Em países como França, Alemanha e Itália, esses partidos se valem de uma propaganda nacionalista (Hofmeister, 2020). Em outros países, os populistas assumem um programa mais bem à esquerda, como os partidos *Syriza* na Grécia e *Podemos* na Espanha, ou no caso dos presidentes Hugo Chávez na Venezuela (1999–2013), Rafael Correa no Equador (2007–2017) e Andrés Manuel López Obrador no México (desde 2018). Para a União Europeia, é uma nova experiência constatar que a crise da democracia chegou a suas próprias fronteiras. Em muitos casos, a complacência tem levado democratas a ignorar os perigos do populismo.

Tais desenvolvimentos vêm sendo ainda exacerbados pelo comportamento imprudente e descuidado em relação aos princípios e às regras democráticas. A democracia sempre foi e continua sendo um sistema de governo sensível e vulnerável, aberto a manipulações vindas de dentro e a intimidações vindas de fora. Esse já era o caso na Grécia Antiga e também vale para os nossos dias. Por conseguinte, não é preciso um golpe militar para destruir uma democracia. Pelo contrário, em alguns lugares os próprios governos eleitos se encarregam disso (Levitzy/Ziblatt, 2018). Nesses casos, a constituição e outras instituições nominalmente democráticas permanecem em vigor e eleições livres continuam acontecendo. Os autocratas eleitos, no entanto, mantêm apenas a fachada de uma democracia enquanto destroem pouco a pouco a sua substância. O exemplo da Turquia ou da Venezuela mostra isso muito claramente. Ali, os governos de Recep Tayyip Erdogan e Hugo Chávez, ou de seu sucessor Nicolás Maduro, dominaram de início o Parlamento, subjugaram o Judiciário, restringiram gradualmente as liberdades de expressão e da mídia na medida em que eles próprios ou seus aliados assumiram o controle dos principais meios de comunicação, cercearam a margem de ação das organizações da sociedade civil por meio de novas regras de registro ou outras formas de abuso, instituindo, assim, regimes autoritários. Por um lado, eles se preocupam em manter um marco “legal” no âmbito da legislação, quando submetem suas ações à aprovação pelo Legislativo ou pelos tribunais. Mas, na verdade, eles têm prejudicado a democracia de seus países, uma vez que o controle do seu poder político não funciona mais e são negados aos partidos de oposição e às organizações da sociedade civil o exercício de sua função de controle.

Esses abalos da democracia são hoje não raramente também favorecidos por atores externos tais como a Rússia e a China que, mundo afora, apoiam abertamente movimentos populistas e antidemocráticos. Seus governantes autoritários se sentem ameaçados pelas reivindicações por liberdade e democracia não apenas em Hong Kong e Moscou, Belarus ou Ucrânia, mas também em outros países distantes. Eles conduzem campanhas de desinformação em nível mundial para minar o debate democrático, exacerbar a polarização social e melhorar a sua própria imagem.

Assim também, as modernas tecnologias da informação, ou seja, a internet e as mídias sociais, mas cada vez mais as novas formas de vigilância e inteligência artificial, não contribuem apenas para garantir ou mesmo expandir a nossa liberdade individual e as nossas oportunidades de comunicação e de participação em processos sociais e políticos. Pelo contrário, as modernas tecnologias da informação podem levar a novas e sutis formas de manipulação e, em última instância, a uma restrição das liberdades democráticas. A digitalização está mudando toda a vida das sociedades. Por isso é necessário um grau mínimo de alerta para proteger as liberdades democráticas, se não por meio do controle das empresas de TI, pelo menos através do uso consciente da tecnologia por parte dos cidadãos, o que requer esclarecimentos e capacitação sobre o tema.

Além dessas novas formas sutis para minar a democracia, os métodos antigos, mais óbvios e brutais, não desapareceram de forma alguma. Intervenções militares não ocorrem apenas em países africanos e estados árabes: em Mianmar, os militares retomaram o poder por meio de um golpe em janeiro de 2021, dessa maneira pondo fim ao árduo e lento processo de democratização que havia começado no país dez anos antes. O que desencadeou o golpe foi aparentemente a decepção dos líderes militares com o fato de que a grande maioria da população elegeu o partido da ganhadora do Prêmio Nobel da Paz Aung San Suu Kyi, embora desde 2016 o seu governo tivesse avançado apenas lentamente na solução dos muitos problemas do país. Mesmo assim, os cidadãos do país não votaram no partido favorecido pelos militares. Na Tailândia, alguns anos antes, em 2014, os militares também retomaram o poder por meio de um golpe. Na América Latina, os militares repentinamente estão de novo muito presentes no cenário político. Não só o regime autoritário na Venezuela é apoiado pelas Forças Armadas. Na Bolívia, os militares “recomendaram” a demissão ao Presidente Evo Morales em face da suspeita de que ele teria fraudado o resultado das eleições presidenciais. No Brasil, Peru, Equador e Chile, os governos democráticos convocaram os militares para defender a ordem pública diante de distúrbios provocados, não em última instância, pela frustração com os maus serviços do governo e a corrupção governamental. No Mali, os militares assumiram o poder executivo em agosto de 2020, depois de transcorridos meses de protestos e apelos exigindo a demissão do presidente civil por violações da lei e

má administração de seu governo, sem que a crise pudesse ser resolvida por meio de procedimentos democráticos. Embora o novo governante militar Assimi Goita tivesse prometido realizar eleições democráticas, logo foi preparando sua permanência por mais tempo no poder antes de ele também ser derrubado. No Sudão, ao contrário, os militares tinham deposto o ditador de longa data Omar al-Bashir no ano anterior e aberto o caminho para eleições livres e justas.

Onde quer que se vislumbre uma ameaça à democracia em um país, cabe a pergunta sobre o papel dos partidos políticos. Em alguns países, eles fracassam na defesa da ordem democrática. Em outros, eles são protagonistas ativos e impulsionam o processo de deterioração. Em todo caso e em todo lugar, entretanto, os partidos são atores importantes quando se trata da democracia.

Perguntas ao leitor

- Há quanto tempo já existe a democracia em seu país? Quantas tentativas foram necessárias até o surgimento de uma ordem democrática estável?
- Quais são as principais características da democracia e como ela tem mudado ao longo do tempo?
- Qual é o papel que os diferentes “pilares da democracia”, mencionados no texto, desempenham no que diz respeito à estabilidade da democracia?
- Como funcionam os *freios e contrapesos*, a separação de poderes e o controle recíproco das instâncias estatais?
- Quais são as instituições relevantes para o controle do poder político e como elas funcionam?
- Qual é o papel da mídia para a manutenção da democracia?
- Existem fatores que ameaçam a democracia?
- O que é feito para proteger e fortalecer a democracia?
- Como os cidadãos se informam sobre política? Qual é a oferta de educação política nas escolas e no ambiente fora delas?

2

PARTIDOS E SISTEMAS PARTIDÁRIOS

Os partidos são associações de indivíduos que participam da competição política e principalmente de eleições, com o propósito de ocupar cargos políticos e exercer influência sobre decisões políticas.¹ Os membros de um partido perseguem objetivos políticos comuns, que se assentam em um programa e princípios comuns sobre como estruturar a ordem social. Na maioria dos países, como regra, apenas pessoas físicas são hoje membros de um partido. Até algumas décadas atrás – especialmente nos partidos operários – organizações sociais como sindicatos também se filiavam a um partido. No Reino Unido, ainda é assim no caso do *Partido Trabalhista*.

Os partidos existem dentro das fronteiras de um Estado como partidos nacionais, que participam de eleições em todo o país, ou como partidos regionais ou locais que tomam parte da competição política somente em regiões ou algumas localidades com listas ou candidatos próprios. Os partidos e agrupamentos representados no Parlamento Europeu, tais como o Partido Popular Europeu e a Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas, são associações de partidos nacionais sem filiação individual de pessoas físicas. A seguir, no entanto, nos dedicaremos principalmente aos partidos nacionais.

¹ Esta descrição resume várias definições que são tão numerosas na pesquisa sobre partidos quanto as análises de seu papel na democracia, suas funções e organização etc. Nas seções seguintes, são realizadas referências apenas pontuais e sumárias a obras fundamentais ou a outras fontes de literatura consultadas, pois o objetivo aqui não é debater a literatura científica. Entre os estudos mais importantes da literatura sobre partidos, recomendados para posterior leitura, estão as seguintes obras: Duverger, 1959; Lipset, 1959; Lipset/Rokkan, 1967; Panebianco, 1988; Lijphart, 1999; Katz/Mair, 1994; Katz/Mair, 1995; Diamond/Gunther, 2001; Sartori, 2005; Scarrow et al., 2017.

Os partidos e a democracia contemporânea estão inseparavelmente ligados entre si. Estritamente falando, a fundação dos partidos antecedeu à democracia, pois já no Parlamento Britânico do século XVII houve a formação de primeiros partidos de parlamentares que perseguiram os mesmos interesses (Katz, 2020, p. 216). Todavia, o sistema parlamentarista de governo daquela época não era uma democracia. Somente os partidos que no transcurso do século XIX foram fundados fora dos parlamentos, reivindicando a participação política de setores mais amplos da população, são os que representam a estreita ligação entre os partidos e a democracia.

Obviamente, também outras agrupações sociais como federações e associações perseguem objetivos políticos e tentam influenciar as decisões políticas, porém somente os partidos participam de eleições e ocupam com seus representantes cargos políticos fundamentais em muitos níveis do Estado. Dessa forma, eles colocam em prática suas ideias sobre como organizar a comunidade e resolver problemas pendentes. Na Europa, os partidos também ocupam as posições mais importantes da União Europeia com seus representantes.

Uma característica dos partidos é seu “caráter de luta”, ou seja, a vontade de participar da ação política e do confronto, de assumir e manter o poder de governo. O objetivo da disputa política é a conquista do poder político. Esse é o pré-requisito para transformar as próprias ideias e programas em ações de governo, seja em um município ou no governo nacional. Esse é também um incentivo importante para a participação em partidos políticos e os torna especialmente atraentes nos casos em que fazem parte do governo. A vontade de conquistar o poder político é uma característica central que distingue os partidos das organizações da sociedade civil.

Poder

O poder é um conceito central e fundamental da política. Ele descreve uma relação de dependência ou de superioridade. Poder significa a possibilidade de impor e realizar os próprios objetivos em relação a uma ou mais partes sem o seu consentimento e até contra a sua vontade, ou mesmo apesar de sua possível resistência (M. Weber). O poder pode ser exercido por indivíduos, grupos, organizações (partidos, associações, autoridades) ou pelo Estado, ou pode emanar de estruturas sociais (de natureza econômica, técnica, jurídica, cultural-religiosa). Desse modo, é necessário fazer uma distinção entre poder pessoal e social e estruturas de poder. Dado que o poder existe em todas as comunidades sociais, é preciso se precaver para

evitar o seu abuso. Essa é uma tarefa política, social, ética e também educativa permanente. O abuso do poder político pode ser evitado (ou pelo menos contido) em sistemas democráticos por meio do uso de diversos procedimentos: a) restrições institucionais (a separação dos poderes, o sistema jurídico, a limitação temporal de cargos), b) meios que neutralizam o exercício do poder, promovendo a formação de um poder contrário (freios e contrapesos/“*checks and balances*”), c) a demanda da opinião pública por transparência no exercício do poder (informação, debate público) e d) formas contratuais e jurídico-legais de renúncia voluntária ao exercício ou uso do poder existente (como tratados entre Estados com a obrigação de cumprir determinadas regras de comum acordo).

No transcurso dos dois últimos séculos, as democracias e os partidos passaram por visíveis transformações. Esses processos de mudança, entretanto, não aconteceram de forma congruente. Em muitos lugares, a transformação da democracia e dos partidos adquiriu feições diferentes. Aqueles partidos que não reconheceram as transformações sociais e suas consequências para o sistema partidário, ou reagiram de forma errada, foram atropelados por elas. Alguns partidos não sobreviveram a isso.

A fim de entender o caráter dos partidos, indagamos inicialmente por que os partidos existem e o que motiva seu surgimento em diferentes partes do mundo. Segue-se a isso a pergunta sobre quais funções eles cumprem (e deveriam cumprir) para a democracia, e se e como eles atendem a essas expectativas. Isso leva também a questões de como os partidos realizaram sua própria transformação, que tipos de partido caracterizam os sistemas partidários e se alguns tipos de partido e uma determinada composição dos sistemas partidários tendem a favorecer ou pressionar a democracia. Um breve panorama do desenvolvimento dos partidos em várias regiões do mundo abre uma perspectiva comparativa que, embora não possa ser aprofundada, revela ainda assim, apesar de todas as diferenças, algumas características estruturais comuns.

O que é política?

Os partidos fazem política. Mas o que é exatamente política? Dito de forma simples, a política é a organização da convivência em uma comunidade. As pessoas, em geral, não conseguem viver e sobreviver sozinhas, razão pela qual se unem em comunidades. Por isso o filósofo grego Aristóteles chamou

o ser humano de “zoon politikon” – de “ser comunitário”. Essa convivência precisa ser organizada e para esse fim são estabelecidas regras, que devem ser observadas pelos membros de uma comunidade. Em uma democracia, são os próprios cidadãos que decidem sobre essas regras de convivência. Na democracia, política significa o processo conjunto de debate e decisão sobre as formas e regras da convivência. Nesse sentido, a política possui diferentes dimensões: trata-se das normas da comunidade, da conciliação de interesses, das formas de participação e igualdade dos cidadãos, da luta pelo poder e do exercício de dominação.

Os partidos, mas também outras instâncias da sociedade, como federações e associações, a mídia e, não menos importante, os próprios cidadãos são afetados de muitas maneiras pelas diversas dimensões da política. As regras mais importantes de convivência são estabelecidas sob a forma de leis pelos representantes dos partidos nos Parlamentos. Os partidos contribuem para a conciliação de interesses e exercem a dominação política. Desse modo, especialmente em democracias, eles desempenham um papel determinante na política.

Por que existem os partidos?

Em toda sociedade, as pessoas têm opiniões, necessidades, expectativas e ideias diferentes sobre as coisas do dia a dia, como também sobre as “grandes” questões que dizem respeito à convivência. Naturalmente, essas diferenças de opinião também se estendem à política bem como aos políticos e representantes do Estado. Mesmo onde há supressão da liberdade de expressão, existem pontos de vista e opiniões diferentes sobre as questões políticas. Não existe algo assim como uma vontade popular geral. Como tampouco existe um bem comum predeterminado.

Pelo contrário, há em todas as sociedades interesses que rivalizam entre si e não raramente geram embates entre eles. Nas ditaduras, as opiniões dissidentes são suprimidas e os opositores silenciados, presos ou expulsos. Na democracia, isso nem é possível sob o aspecto do direito constitucional nem desejável do ponto de vista ideológico. Uma de suas características é que ela permite e até mesmo incentiva a livre expressão de opiniões e que as decisões políticas sejam tomadas em um processo de debate aberto, tanto em termos da fala como do conteúdo. Isso requer um mínimo de convicções comuns. Esse é o consenso democrático de

base, conforme o qual cada cidadão tem o direito de expressar sua própria opinião em uma disputa pacífica entre as diferentes posições. Na maioria dos países, esse consenso básico está estabelecido na Constituição, que especifica normas e princípios determinantes da ordem democrática.

O reconhecimento de que há diferentes interesses na sociedade e de que eles se justificam por princípio é chamado de “teoria da concorrência” da democracia. Visto que há uma competição de ideias, a formação da vontade política em uma sociedade pluralista deve ocorrer por meio de um processo aberto de discussão entre as ideias e interesses heterogêneos dos grupos individuais. Diante da diversidade de opiniões e dos conflitos sociais, não pode haver uma verdade absoluta. Por isso, as decisões são geralmente tomadas com base no princípio da maioria. Não pode haver, contudo, uma “tirania da maioria” que subverta as regras democráticas do jogo e viole os direitos humanos inalienáveis; porque mesmo decisões majoritárias podem resultar em inadequações ou até injustiças. A expressa proteção às minorias é, assim, um elemento constitutivo desse entendimento de democracia.

Os partidos são aquelas organizações que, no âmbito do conflito democrático de interesses, representam, cada um, uma parcela das diferentes opiniões. Nenhum partido pode representar toda a diversidade de opiniões e interesses em uma sociedade. Eles representam sempre apenas uma parte, ou seja, interesses particularistas. Daí também se explica o termo “partido”, que tem suas raízes na palavra latina “pars”, que significa “parte”. Somente quando existem múltiplos partidos é que uma diversidade de opiniões, a mais ampla possível dentro de um país, estará representada no debate público sobre política. Por essa razão, os cidadãos precisam ter o direito de fundar um partido ou de pertencer a um partido e de atuar livremente dentro dele. Da mesma forma, ninguém pode ser obrigado a aderir ou permanecer em um determinado partido contra sua vontade – como foi ou ainda é o caso em alguns países.

Por maiores que sejam as diferenças de opinião sobre determinados assuntos políticos, é somente quando os interesses conflitantes são expressos abertamente e os partidos se concedem mutuamente o direito de representar interesses particularistas, ou seja, quando concordam com esse princípio, é que o caminho estará aberto para uma solução regulada dos conflitos na sociedade e, assim, para a construção de soluções consensuais no espaço político.

Ao conceito de competição na democracia contrapõe-se a ideia de uma uniformidade da “vontade do povo”. Essa ideia remonta ao filósofo francês Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), teórico da filosofia de Estado, que afirmou que existe algo como uma “vontade comum” à qual todo cidadão deve se submeter sob

a forma de um “contrato social”. A observância da “vontade comum” garantiria uma convivência ordenada de acordo com os preceitos legais. Conforme essa concepção, os cidadãos enquanto sujeitos não possuem liberdade individual de expressão e de ação, mas devem submeter-se à autoridade do Estado, que executa a vontade comum. Nesse modelo não há espaço para partidos. Eles não são considerados legítimos porque, ao representar interesses particularistas, falseariam a “vontade comum” uma vez reconhecida como certa. Todavia, permanece aqui em aberto a questão de como é identificado o “bem comum” e quem decide quanto a isso. É óbvio que essa concepção legitima sistemas de governo totalitários e a dominância de partidos unitários. Diversas manifestações reais desse tipo de domínio totalitário de massa, que levaram a alguns dos capítulos mais sombrios da história humana moderna, incluíram o jacobinismo da Revolução Francesa, o estalinismo e o nacional-socialismo.

A referência a essas duas concepções diferentes não é uma teorização abstrata. Pelo contrário: continuamo-nos deparando repetidamente, até mesmo hoje, no século 21, com a ideia de uma suposta homogeneidade da vontade do povo. Por um lado, continuam existindo países nos quais a diversidade partidária é proibida e onde, na prática, um pequeno grupo de governantes determina a “vontade comum”. Trata-se tanto de países dominados por um “partido único” comunista como também de Estados onde dominam partidos religiosos, alegando representar a vontade de um Deus na política. De qualquer maneira, os partidos religiosos tendem a rejeitar o pluralismo de opinião. Por outro lado, porém, são hoje também os partidos e movimentos populistas os que rejeitam o pluralismo na sociedade e afirmam representar a “vontade do povo”, negando, por isso, a outros partidos o direito de representar uma visão alternativa da realidade social e do pluralismo de opiniões. As sociedades modernas, entretanto, são caracterizadas por uma diversidade de interesses e visões de mundo. Elas requerem, por isso, uma variedade de partidos como elementos centrais para a representação dessa diversidade de interesses dentro do sistema político.

A competição entre os partidos gera uma riqueza de ideias e alternativas no debate político. Por um lado, isso motiva os cidadãos a participar de eleições. Pelo outro, motiva os partidos a apresentar uma proposta em termos de programa e de candidatos que os diferencie de seus concorrentes e dê aos eleitores uma chance verdadeira de escolher entre várias alternativas. Visto que os partidos precisam levar em conta os anseios e interesses dos eleitores para ter sucesso nas eleições, eles são obrigados a organizar um processo de troca constante com os eleitores a fim de descobrir suas preferências. Na democracia, as eleições não são apenas um ritual, mas oferecem idealmente aos eleitores a oportunidade de escolher entre as propostas que mais genuinamente expressam os seus próprios interesses.

Linhas divisórias de conflito social ("*social cleavages*") e outros motivos para o surgimento de partidos

Desde as primeiras formas de sociedade humana, as opiniões e atitudes das pessoas têm sido fortemente influenciadas por seu pertencimento a um grupo social. Isso também se reflete em suas atitudes em relação aos partidos políticos. Assim, na Europa, no início do desenvolvimento da democracia moderna durante o século XIX, pertencer a uma determinada classe social teve uma influência relevante no surgimento dos novos partidos de massa. As revoluções americana e francesa e a ascensão do nacionalismo e da industrialização deram origem então a novos tipos de conflitos sociais: entre os novos centros urbanos de um país e a periferia, entre Igreja e Estado, entre a cidade e o campo, como também, sobretudo, entre a nova mão de obra trabalhadora gerada pela industrialização e os proprietários de empresas. Foi em torno desses conflitos que surgiram os partidos (Lipset/Rokkan, 1967, p. 23). Esses conflitos não eram travados apenas politicamente, ou seja, através da competição de ideias ou do debate nos parlamentos, mas em muitos lugares também em forma de disputas violentas pela participação e representação política.

Também fora da Europa existiram esses conflitos durante a fase de formação dos partidos, especialmente nas repúblicas independentes da América Latina, onde durante o século XIX o conflito entre a cidade e o campo foi travado inicialmente pelos partidos liberais e conservadores. Os partidos "radicais" representavam a secularização do Estado frente à Igreja, e com o início da industrialização surgiram os partidos socialistas e comunistas como representantes dos interesses da nova classe trabalhadora. Na Colômbia, por exemplo, esses conflitos entre os partidos Liberal e Conservador continuaram sendo travados até anos avançados da segunda metade do século XX. E também em outros países do subcontinente, os partidos tradicionais sobreviveram igualmente por muito tempo, desempenhando ainda um papel nos processos da transição democrática dos anos 1980 e 1990, após as ditaduras militares. Isso vale, por exemplo, para os partidos radicais na Argentina e no Chile.

Na África e na Ásia, em virtude da colonização da maioria dos países, a fundação de partidos políticos foi em grande parte reprimida até a época da Segunda Guerra Mundial. Somente em casos isolados é que a clivagem envolvendo conflitos e interesses sociais desempenhou um papel na fundação dos partidos. Visto que, com poucas exceções, não havia uma classe trabalhadora industrial em nenhuma das duas regiões até idos do século XX e, uma vez que a urbanização e a modernização tomaram rumos diferentes do que nos EUA e na Europa, também o desenvolvimento dos partidos ali não seguiu, na sua essência, os critérios da estratificação

social. Na África, a identidade étnico-linguística dos grupos populacionais de diversos países teve uma influência decisiva na formação dos partidos. Situação semelhante pode ser observada igualmente em países asiáticos como a Índia, Malásia, Mianmar e as Filipinas, caracterizados por uma heterogeneidade étnico-linguística, mas também religiosa. Para além disso, em países asiáticos, a libertação do domínio colonial foi um motivo central para a fundação de partidos. Em alguns países, como a Índia (*Partido do Congresso Nacional Indiano*) e a Indonésia (*Partido Nacional da Indonésia*), esse movimento de libertação tinha um caráter mais nacionalista; em outros, como a China e o Vietnã, além do anticolonialismo, a superação das diferenças de classe foi também um motivo para a fundação de partidos, inspirados pela ideologia marxista. Como consequência, surgiram ali partidos comunistas.

Assim também, em muitos outros países do continente foram fundados partidos comunistas, cujo objetivo era superar a pobreza e as desigualdades sociais. Mas como nas sociedades asiáticas não havia uma classe trabalhadora claramente definida ou mesmo organizada, os partidos marxistas tampouco representavam em primeira linha uma determinada classe social, mas antes expressavam uma posição anti-sistema de seus líderes, em geral provenientes da classe média urbana. Dado que a maioria desses partidos era de qualquer forma proibida e existia na clandestinidade, eles não tinham como provar seu verdadeiro apoio na população.

Mesmo o breve olhar sobre o surgimento dos partidos em diferentes regiões do mundo mostra que as diferenças sociais, que no início do desenvolvimento da democracia moderna, sobretudo na Europa, motivaram a fundação de partidos, não foram de igual maneira responsáveis pela formação de legendas em outras partes do mundo. Isso aplica-se muito menos ainda à criação de novos partidos nos dias atuais, como pode ser observado também na Europa. Nos países que permaneceram sob a influência da União Soviética até o fim da Guerra Fria, a principal força motriz para a fundação de novos partidos foi a defesa de uma democracia representativa e a oposição aos partidos comunistas ou socialistas que estiveram no poder até 1990. Diferenças político-ideológicas sobre o grau de liberdade social e o desenho de um modelo econômico liberal, bem como rivalidades pessoais entre alguns líderes políticos que não queriam se sujeitar novamente ao engajamento vinculado a uma rígida disciplina partidária, levaram à criação de um grande número de novos partidos. Os antigos partidos comunistas e socialistas continuaram existindo sob novo nome.

Na Europa Ocidental, por outro lado, posições e demandas “pós-modernas” levaram à fundação de novos tipos de partidos que – como os partidos verdes –

enfaticavam a ecologia e, posteriormente, a proteção do clima, ou então como os partidos *Piratas*, que surgiram com o crescimento da importância da internet na primeira década do novo milênio, partidos esses que alcançaram sucesso eleitoral em alguns países e também no nível europeu, defendendo especialmente a liberdade na internet.

Verifica-se o mesmo nos chamados partidos de empresários ou de negócios, que hoje existem em muitas regiões, se relacionam com uma classe ou ambiente social na medida em que são fundados por empresários abastados, porém sem representar quaisquer posições ideológicas ou programáticas ou, quando muito, de forma superficial. Eles servem essencialmente aos interesses de seu “proprietário-presidente”, que, entre outras coisas, escolhe pessoalmente os candidatos para eleições. Esse tipo de partido é descrito detalhadamente mais adiante.

O surgimento e, sobretudo, o fortalecimento de partidos populistas de direita, que estão gerando fraturas no consenso democrático de base em muitos países e que, com uma ideologia neonacionalista e métodos populistas, vêm adquirindo importância crescente, pode ser observado há alguns anos em muitos países, especialmente na Europa e na América Latina. A adesão a esses partidos é também explicada como consequência direta da divisão em muitas sociedades entre “cosmopolitas” e “comunitaristas” ou também vencedores e perdedores da globalização (Merkel, 2017; Löffler, 2020). Os cosmopolitas são considerados como abertos ao mundo, políglotas e mundanos, com a capacidade de transitar em contextos internacionais e, sobretudo, de aceitar que muitos desafios atuais para a sociedade e para a política não podem mais ser resolvidos dentro da estrutura do Estado-nação. Clima, migração, terrorismo ou os fluxos do comércio internacional e financeiros fazem parte desses temas. Pessoas que aceitam e almejam soluções supranacionais para essas questões estão também mais abertas a outras culturas e, além disso, dispostas a assumir uma certa distância de sua identidade local. Os comunitaristas, por outro lado, estão assustados com os efeitos que acompanham a globalização, se sentem ameaçados pelos imigrantes e assoberbados diante da aceleração da vida cotidiana. Eles se refugiam no nacionalismo, uma vez que os partidos populistas de direita prometem protegê-los das imposições da globalização. Esses partidos beneficiam-se igualmente do fato de que “questões de identidade” têm assumido um novo significado para muitas pessoas, as quais, no caso dos assuntos que dizem respeito à sua identidade, não estão dispostas a abrir mão de suas convicções (Fukuyama, 2018).

Em suma, é possível constatar, assim, nos dias de hoje uma ampla gama de motivos para o surgimento de partidos mundo afora. Em quase todos os países com um mínimo de liberdade de associação, há uma tendência inabalável para a

criação de novos partidos com os mais variados objetivos. A tabela a seguir mostra, a título de exemplo, o número de partidos em alguns países. A maioria tem pouca ou nenhuma chance de conquistar um mandato parlamentar. No entanto, muitos são movidos pelo mesmo motivo de sua fundação: insatisfação com os partidos estabelecidos. Isso leva à pergunta acerca das funções dos partidos e como eles as desempenham.

Tabela 1: Multiplicidade de partidos em países selecionados: Número de partidos que participaram das últimas eleições nacionais (situação junho de 2020):

África		Ásia		Europa		América Latina	
Angola	>125 (6)	Bangladesh	28 (9)	Bélgica	32 (12)	Argentina	56* (14)
Benin	>70 (2)	Índia	73 (36)	Bulgária	20 (5)	Bolívia	9 (4)
Botsuana	8 (5)	Indonésia	16 (9)	Alemanha	42 (7)	Brasil	35 (30)
Costa do Marfim	38 (3)	Japão	11 (7)	Estônia	10 (5)	Chile	26 (16)
Gana	24 (2)	Malásia	37 (17)	França	>20 (16)	Costa Rica	25 (7)
Camarões	29 (7)	Mongólia	17 (4)	Itália	34 (13)	Equador	15 (7)
Namíbia	15 (11)	Paquistão	85 (12)	Grécia	19 (6)	Guatemala	26 (19)
Nigéria	91 (10)	Filipinas	36+134 (21+51)	Polônia	10 (6)	Colômbia	75 (16)
Rep. África do Sul	48 (14)	Coreia do Sul	39 (5)	Portugal	21 (9)	México	9
Senegal	47 (14)	Taiwan	>20 (5)	Suécia	33 (8)	Peru	21 (9)

Trata-se, em parte, de valores aproximados (devido à ausência de dados); número de partidos que se candidataram em eleições nacionais. Entre parênteses: partidos que conquistaram mandatos no Parlamento nacional. Candidatos independentes não foram considerados. No caso de coligações, foram também contabilizados os partidos integrantes. (Fonte: Elaboração pelo autor).

Funções dos partidos

Os partidos cumprem as seguintes funções, indispensáveis para uma democracia ²:

- Eles agrupam e articulam interesses da sociedade, na medida em que formulam expectativas e demandas de grupos sociais em relação aos atores políticos (função de agregação e comunicação).
- Eles representam grupos e interesses sociais bem como posições ideais ou ideológicas na competição política (função de representação).
- Eles fomentam a participação política dos cidadãos e são um elo entre cidadãos e Estado (função de mobilização e socialização).
- Eles organizam a competição política, participam de eleições, apresentam programas e candidatos a cargos políticos e saem em campanha buscando a aprovação do eleitorado; eles recrutam os quadros políticos e fomentam a juventude partidária (função de competição).
- Eles formam e apoiam o governo, exercem funções governamentais ou representam a oposição (função executiva);
- Eles contribuem significativamente mediante o exercício das funções mencionadas para a legitimidade do sistema político aos olhos dos cidadãos e junto aos setores da sociedade (função de legitimação).

O quadro a seguir mostra essas funções mais uma vez.

Figura 2: Funções dos partidos políticos



² Na literatura sobre partidos, as funções são apresentadas e agrupadas de diferentes maneiras, mas a maioria das descrições gira em torno das funções enumeradas e diferenciadas aqui, cf. as publicações mencionadas na nota anterior, assim como Hershey, 2006, e Decker, 2018, p. 37.

Essas funções podem ser divididas em duas categorias: funções representativas ou de “entrada” (*input*) e funções processuais ou institucionais, também chamadas funções de “saída” (*output*). Fazem parte das funções de *input* o agrupamento e a articulação de interesses sociais, a representação de grupos sociais e a formulação de programas políticos; as funções de *output* incluem a participação na competição política, a ocupação de cargos políticos no governo e nos parlamentos e a legitimação do sistema político.

Por mais importantes que sejam essas funções para a democracia, muitos partidos em alguns lugares não as cumprem ou o fazem apenas em parte. Isso pode contribuir para uma grave ameaça à ordem democrática, especialmente ali onde não existem outras instituições ou onde elas são incapazes de desempenhar pelo menos algumas das funções dos partidos. É particularmente problemático quando os partidos falham na representação dos interesses da sociedade, quando eles, por exemplo, não percebem que há uma “inquietação” em andamento e que a insatisfação se acumula, levando a mobilizações e até mesmo a erupções violentas e choques entre o Estado e os cidadãos insatisfeitos. No Brasil, por exemplo, antes da Copa do Mundo de 2014, estouraram repentinamente protestos em massa em todo o país contra os caros novos estádios que haviam sido construídos. No Chile, protestos em massa similares ocorreram em 2019, acompanhados de confrontos violentos entre manifestantes e policiais. Em ambos os países, pequenos aumentos nas tarifas do transporte público deflagraram os protestos em massa. Na Indonésia, em 2020, houve protestos repentinos em massa contra uma nova lei trabalhista. Na Polônia, no mesmo ano, mulheres e organizações da sociedade civil protestaram contra o endurecimento das leis contra o aborto, o que não tinha sido previsto pelo grande partido no poder. Em todos esses casos, os protestos em massa foram provocados por medidas individuais dos governos. Mas o verdadeiro motivo era uma grande insatisfação latente com os representantes políticos. Na Europa, a maioria dos partidos percebeu tarde demais, em 2019, o potencial da força mobilizadora do tema da mudança climática, que motivou Greta Thunberg, uma estudante do ensino secundário da Suécia, a criar o movimento “*Sextas-feiras pelo Futuro*” (*Fridays for Future*). Esses exemplos mostram que muitos partidos obviamente não estão cumprindo sua função de agregação e representação dos interesses da sociedade da forma necessária, pois de outra maneira eles teriam reconhecido mais precocemente as tempestades de protesto em formação e teriam reagido a elas. Isso joga uma luz sobre os desafios e problemas que os partidos enfrentam em relação ao cumprimento de suas funções.

Desafios dos partidos

Representatividade

A democracia moderna é uma democracia representativa e os partidos são instituições importantes. Isso pode assumir diferentes significados:

- Representação de determinados interesses pessoais ou sociais de indivíduos ou grupos, tal como caracteriza, por exemplo, partidos étnicos ou regionais, partidos de trabalhadores ou de empresários.
- Representação e defesa de determinadas opiniões, modelos ou ideologias e/ou crenças fundamentais, tal como se aplica, por exemplo, a partidos adeptos do liberalismo econômico, marxistas ou religiosos.
- Representação de determinados interesses de grupos por meio de delegados ou fiéis depositários dos interesses dos eleitores, os quais, como é particularmente o caso de representantes de distritos eleitorais, expressam os interesses de seu eleitorado. Mesmo que os eleitores não manifestem uma opinião concreta sobre todos os assuntos, eles confiam em que seu deputado irá considerar os interesses de seu distrito eleitoral em todas as suas decisões.

“Os cidadãos nas democracias modernas são representados por e através de partidos” (Sartori, 1976, p. 24). Essa frase de um conhecido estudioso dos partidos, ainda era, em meados dos anos 1970, majoritariamente aceita sem contestação e continua válida mesmo nos dias de hoje, na medida em que os cidadãos elegem principalmente candidatos de partidos como seus representantes nos parlamentos e governos. Embora os partidos cumpram, em geral, todas aquelas funções que, dito de forma simplificada, são atribuídas ao *output* (como organizar campanhas eleitorais e formar governos), no mais tardar desde os anos de 1990 a confiança na representatividade dos partidos políticos tem sofrido um abalo em muitos lugares. Desse modo, vem sendo constatado um problema de representatividade em muitas democracias. O que isso significa é que os partidos perderam a capacidade de identificar o que é importante para as pessoas, não mais representando os seus interesses de forma adequada no espaço político. Como indicadores desse problema de representação considera-se o persistente alto nível de desconfiança que os partidos enfrentam em muitos países, o aumento da criação de novos partidos, mas também a perda de filiados por parte dos partidos estabelecidos.

Tabela 2a: A confiança nos partidos com base no exemplo de países selecionados (União Europeia: Pesquisa do inverno (hemisfério norte) 2020/2021)

País	Confiança nos partidos % de consultados	Desconfiança em relação aos partidos % de consultados	País	Confiança nos partidos % de consultados	Desconfiança em relação aos partidos % de consultados
Bélgica	18	82	Bulgária	14	75
República Tcheca	11	89	Dinamarca	43	57
Alemanha	37	58	Estônia	18	82
Irlanda	26	74	Grécia	12	88
Espanha	7	90	França	12	83
Croácia	12	86	Itália	16	80
Chipre	9	88	Letônia	7	93
Lituânia	15	85	Luxemburgo	31	69
Hungria	24	72	Malta	25	61
Países Baixos	52	44	Áustria	32	65
Polônia	18	76	Portugal	15	85
Romênia	16	80	Eslovênia	7	93
Eslováquia	12	84	Finlândia	34	66
Suécia	39	60			

Fonte: Eurobarometer, 2021.

Tabela 2b: Países na América Latina e na África

País		Confiança nos partidos % de consultados	Desconfiança em relação aos partidos % de consultados	País		Confiança nos partidos % de consultados	Desconfiança em relação aos partidos % de consultados
Brasil	2000	12	85	Benin	2016/2018	46	53
	2018	6	93	Botsuana	2016/2018	52	45
Colômbia	2000	17	81	Burkina Faso	2016/2018	59	38
	2018	16	82	Camarões	2016/2018	36	64
Guatemala	2000	18	65	Gana	2016/2018	62	34
	2018	11	84	Costa do Marfim	2016/2018	48	47
México	2000	34	64	Quênia	2016/2018	48	48
	2018	11	87	Moçambique	2016/2018	63	28
Peru	2000	19	77	Namíbia	2016/2018	56	40
	2018	7	91	Nigéria	2016/2018	49	65
Chile	2000	21	75	Senegal	2016/2018	43	49
	2018	14	80	África do Sul	2016/2018	38	60

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

Quando indagamos sobre as causas e manifestações da perda de representatividade, nos deparamos com diversos fatores. De especial gravidade é que o vínculo que unia muitos partidos a determinados estratos sociais foi abalado, em alguns casos não existe mais ou até mesmo nunca existiu. A individualização e a pluralização dos estilos de vida em muitas sociedades mundo afora, que também afetam outras instituições e provocaram igualmente um encolhimento do número de filiados a sindicatos, enfraqueceram por sua vez a base social dos partidos que surgiram de tais agrupamentos ou estratos sociais e que estavam intimamente ligados a eles. Isso criou um problema de representatividade, que se manifestou na perda de parcelas do eleitorado de partidos anteriormente importantes. Isso pode ser claramente identificado no declínio dos partidos social-democratas ou socialistas, cuja base antigamente mais importante de eleitores – o tradicional operariado da indústria – não existe mais após as transformações da moderna sociedade industrial.

Do mesmo modo, os antigos antagonismos ideológicos, que estavam presentes em todas as regiões do mundo durante a Guerra Fria e o conflito Leste-Oeste, se viram mitigados. Os eleitores aferram-se muito menos a posições ideológicas do que em décadas anteriores. Consequentemente, os partidos enfrentam mais dificuldades para reter ou atrair eleitores motivados pela ideologia. Muitos partidos, eles próprios, não estão mais comprometidos com uma ideia ou ideologia em particular. Nos dias de hoje, são ainda sobretudo os partidos religiosos e, mais recentemente, os partidos nacionalistas os que conseguem aglutinar eleitores em virtude de suas posições ideológicas. A indiferença ideológica favorece uma alta volatilidade dos eleitores, que não estão mais comprometidos com um partido, mas elegeм partidos diferentes de forma flexível. Pesquisas mostram uma e outra vez que muitos eleitores só decidem o voto no último momento, pois não se sentem especialmente próximos a nenhum partido. Essa dissolução dos antigos vínculos sociológicos e ideológicos entre os partidos e seus eleitores não é fácil de ser consertada.

Embora muitos setores do eleitorado mantenham suas posturas e convicções tradicionais, isso está cada vez menos associado à eleição de um determinado partido. Trabalhadores, por exemplo, já não votam automaticamente em partidos social-democratas ou socialistas. Isso fomenta as crescentes oscilações no comportamento eleitoral e faz que seja cada vez mais difícil para os partidos saber quem são seus eleitores. Tanto mais difícil torna-se, portanto, entre outras coisas, não apenas o planejamento das campanhas eleitorais, como também a abordagem política como um todo. Os partidos não sabem mais o que seus eleitores pensam e o que devem lhes apresentar em termos de proposta política.

O afrouxamento dos laços dos eleitores com alguns partidos favorece novos partidos, que pelo menos temporariamente atingem sucesso eleitoral (Deschouwer, 2017). Alguns dos novos partidos parecem conseguir estabelecer-se firmemente, como é possível observar com base no exemplo dos partidos verdes em muitos países da Europa, mas também dos partidos populistas de direita ou de esquerda na Europa e na América Latina.

Assim, por exemplo, os partidos verdes mais bem-sucedidos alcançaram nas eleições para o Parlamento Europeu, em 2019, números respeitáveis em seus respectivos países: 24,1 por cento (*DIE GRÜNEN*, Alemanha), 18,9 por cento (*déi gréng*, Luxemburgo), 16,3 por cento (The Greens, Reino Unido) e 16,0 por cento (*Vihreät – De Gröna*, Finlândia). Partidos populistas de esquerda na Europa são, por exemplo, o *Movimento 5 Stelle* na Itália, *Podemos* na Espanha e *Syriza* na Grécia. Na América Latina, cabe mencionar o *MORENA* no México, o *Partido Socialista Unido da Venezuela*, o *Movimiento por el Socialismo* na Bolívia e a *Alianza País* no Equador. Exemplos de partidos conservadores nacionais de direita são o *Front National* na França, o *Lega* na Itália e a *Alternativa para a Alemanha* (AfD). Muitos novos partidos estão conquistando atenção e apoio temporário com um “discurso *anti-establishment*”, mesmo que não se apresentem como “populistas”.

Uma consequência de tais desenvolvimentos é uma tendência claramente perceptível em muitos países, no sentido de que grande parte dos eleitores se afasta dos partidos governantes e vota em partidos da oposição e/ou partidos recém-criados. Com frequência, nesses casos, a orientação política que um governo representa no espectro esquerda-direita parece jogar apenas um papel de menor importância. Muitos eleitores não se sentem representados pelo governo de turno e elegem, portanto, uma alternativa. Ao mesmo tempo, muitas pessoas nem participam mais das eleições. Embora mundo afora não existam evidências de um declínio geral na participação dos eleitores, em algumas regiões como a Europa e a América do Norte, porém, houve durante muito tempo uma tendência para a redução da participação eleitoral. A polarização antes das eleições de 2020 nos EUA levou a um nítido aumento da participação eleitoral. Muitos cidadãos acham que não faz diferença em quem depositam seu voto, recusando-se por isso a participar de eleições. Outros, porém, que não votam há muito tempo ou nunca votaram estão se deixando mobilizar pela primeira vez por partidos extremistas. Uma participação eleitoral baixa limita a representatividade dos partidos e do Parlamento. Pois certamente faz diferença se 70 ou 80 por cento dos cidadãos participaram de uma eleição, ou apenas 50 por cento ou menos. Parte dos cidadãos não está verdadeiramente representada em um Parlamento desse tipo, ainda que ele decida por toda a população. A reduzida participação eleitoral pode ser um sinal de alienação entre os atores políticos e os cidadãos, o que pode gerar con-

sequências problemáticas, especialmente quando os partidos críticos ao sistema tentam explorar esse descontentamento em seu próprio benefício.

O problema de representação dos partidos também é fomentado pelo fato da abertura de numerosos canais alternativos nas últimas décadas, que conectam os cidadãos diretamente com os processos políticos da tomada de decisões. Para a articulação de seus interesses e preocupações no espaço político, eles agora precisam muito menos do “atalho” através dos partidos. Especialmente os novos meios de comunicação e as redes sociais oferecem hoje em dia inúmeros e diversificados caminhos de articulação. Se um cidadão pode se comunicar diretamente com seu representante eleito ou mesmo com o chefe de governo por uma dessas plataformas, ele não precisa de um partido como mediador.

Além do impacto das redes sociais, o desenvolvimento dos partidos e sistemas partidários também tem sido fortemente influenciado em tempos recentes por aspectos socio-culturais. Nesse contexto, dois polos se opõem de forma irreconciliável: Um polo liberal, que enfatiza a tolerância, o autodesenvolvimento, a autorrealização, a liberdade coletiva, sociedades multiculturais, a emancipação, o pacifismo, os direitos das minorias, a proteção ambiental e a inclusão cultural e política. Os movimentos “Vidas negras importam” (*Black Lives Matter*) ou “Eu também” (*Me Too*) assim como a proteção do clima, tinham conquistado, antes do início da pandemia do novo coronavírus, grande relevância política, que também chegou a muitos partidos. O outro polo, mais autoritário, enfatiza o nacionalismo, a segurança interna e externa, identidades culturais majoritárias, conformidade com os estilos de vida tradicionais ou o combate restritivo ao crime. Assim também, os conflitos entre “integração vs. separação”, “cosmopolitismo vs. comunitarismo” ou “pluralismo vs. populismo” podem ser retratados nesse eixo. O afluxo a partidos populistas tem sido sem dúvida favorecido pela polarização, o que vale tanto para partidos populistas de esquerda quanto de direita. Comum a ambos é a crítica à globalização. Enquanto os populistas de esquerda ressaltam a desigualdade social como resultado da crescente competição entre economias, os populistas de direita temem as consequências para a identidade nacional e cultural devido à migração promovida pela globalização. Para partidos e sistemas partidários democráticos, ambos os polos são um problema, visto que eles mantêm uma posição de ceticismo em relação ao pluralismo social e político, quando não o rejeitam totalmente. A chamada “*cultura do cancelamento*” é um desses ataques ao pluralismo social e político; seus apoiadores muitas vezes não percebem que com isso eles estão questionando os pilares fundamentais da democracia.

O deslocamento de competências decisórias do âmbito da política nacional para entidades supranacionais limita ainda mais a capacidade de representação

dos partidos. Embora essa transferência de atribuições seja particularmente evidente na União Europeia, na era da globalização e da interdependência global, ela está ocorrendo praticamente em toda parte. Questões como a luta contra a mudança climática ou o terrorismo, a defesa contra ameaças externas, incluindo pandemias como a do novo coronavírus, a gestão de fluxos migratórios e, não menos importante, também o controle das corporações globais, tornam evidentes os estreitos limites da política nacional. Isso afeta igualmente a capacidade dos partidos de apresentar e implementar soluções alternativas. A sua competência decisória continua focada sobretudo em seus Estados nacionais. Decisões conjuntas de vários Estados só são possíveis após longas e complicadas consultas entre partidos e governos de outros países. São poucos os partidos supranacionais e eles até agora são irrelevantes (como o *Volt* na Europa). Mesmo os chamados partidos europeus dentro da UE são, em última instância, associações de partidos nacionais. Eleições nacionais nos dias de hoje giram com frequência em torno de áreas da política em que a margem de ação nacional para a tomada de decisões é às vezes muito limitada. Não obstante os políticos concorram a cargos, eles permanecem distantes de alcançar o verdadeiro poder de decisão sobre muitos assuntos. Os eleitores também sabem disso.

Por fim, um problema em termos da capacidade de representação dos partidos se dá, igualmente, quando decisões políticas são justificadas por “situações de força maior” e debates controversos são sufocados com esse argumento. Na Europa, isso ficou mais do que evidente durante a chamada crise do euro de 2010/2011, quando em vários países da União Europeia foram tomadas decisões de grande alcance em termos de política fiscal, sem amplos debates nos partidos e parlamentos. A suposta “situação de força maior”, uma presumível falta de alternativas, no entanto, paralisa os partidos e o debate interpartidário, promove a “despolitização” da ação do governo e contribui, além disso, para a dissolução dos vínculos entre os partidos e seus eleitores. Os partidos e governos defendem e legitimam suas decisões com uma suposta “necessidade” ou “inevitabilidade” – às vezes até mesmo desconsiderando seus próprios programas partidários. Objeções são assim sufocadas e deslegitimadas. O foco no trabalho do Executivo, porém, subverte a capacidade de representar as opiniões dos eleitores. Durante a pandemia do novo coronavírus, no início de 2020, foi possível observar no mundo todo que a maioria dos governos seguiu com suas decisões sobretudo as recomendações dos especialistas de saúde, enquanto os debates políticos controversos eram suspensos e os parlamentos deliberavam apenas de modo restrito. Isso fortaleceu os governos, mas ao mesmo tempo demonstrou o espaço limitado dos partidos na formulação de propostas políticas alternativas.

Outro indicador para o enfraquecimento da capacidade de representação de

muitos partidos é que alguns tópicos que determinam o discurso na sociedade e que possuem o potencial para gerar novos conflitos são por eles percebidos tarde demais. Isso se aplica, por exemplo, à política ambiental nos anos 1980 ou, nos dias de hoje, à mudança climática, à digitalização e às novas posturas em relação à vida, atingindo até hábitos alimentares, que são subitamente elevados a questões políticas conflitivas e, em alguns casos, a questões identitárias. Deve-se mencionar aqui também que em muitos países as expectativas dos cidadãos em relação aos serviços do Estado estão mudando. Vários partidos têm dificuldades em identificar essas mudanças, quanto mais em esboçar alguma reação a elas.

Os beneficiários desse *déficit* de representação são partidos que se mobilizam contra os governos e, não menos importante, os novos partidos fundados em consequência da decepção com os “velhos partidos”. Essas organizações foram criadas até mesmo por celebridades do entretenimento e por comediantes, que, entre outros, participaram com sucesso em eleições na Ucrânia, Eslovênia, Guatemala, Itália e também na Alemanha. Devido à frustração com os agrupamentos políticos tradicionais, essas novas formações podem atingir sucesso em eleições de forma relativamente rápida. Contudo, o seu tempo de meia-vida é frequentemente limitado, pelo menos no que diz respeito à sua presença em parlamentos nacionais. O que é particularmente fatal para os jovens partidos é a participação no governo. Muitas vezes eles se veem expostos rapidamente ao fato de que a acusação de falta de representatividade, que eles esgrimiam contra os “velhos partidos” e que promoveu seu crescimento, dirige-se agora contra eles próprios, porque mesmo estando no governo eles só conseguem implementar uma fração de seu programa e de suas promessas. O exemplo do *Movimento 5 Stelle* na Itália é uma boa ilustração da ascensão e queda de um novo partido. Assim, o fortalecimento de novos partidos é mais um indicador das fraquezas de um sistema democrático do que uma alternativa.

Muitos partidos tentam fugir dessas tendências através da personalização. Em campanhas eleitorais, eles escondem o nome e o logotipo de seu partido e, em vez disso, colocam personalidades no centro de suas campanhas. Embora desde sempre candidatos tenham desempenhado um papel importante em termos da visibilidade e percepção dos partidos, a nova falta de clareza diante da multiplicidade dos partidos parece despertar em muitas pessoas a necessidade de um ponto de referência que lhes proporcione orientação e confiança. Uma pessoa de carne e osso pode transmitir isso muito melhor do que uma fria máquina partidária. Mas a personalização só intensifica, em última instância, o efeito antipartidos (Poguntke/Webb, 2005; Rahat/Kenig, 2015). Se já os candidatos e representantes não se identificam abertamente com o seu partido, isso deixa nas sombras o que os partidos defendem. Os cidadãos e eleitores não sabem se e como seus próprios anseios e interesses são representados por eles.

Todos esses desenvolvimentos levam a uma diminuição do vínculo e da identificação com os partidos, a uma perda de confiança e do número de filiados, a uma menor participação eleitoral e, não por último, ao aumento de partidos novos e *anti-establishment* de diversos tipos. Mais do que tudo, porém, esses desenvolvimentos são uma clara indicação da capacidade decrescente dos partidos de serem representantes dos interesses da sociedade. Mesmo onde anteriormente eles detinham um certo monopólio na representação de grupos sociais, existem agora concorrentes na forma de organizações da sociedade civil ou canais diretos de comunicação através dos quais grupos sociais ou indivíduos articulam seus anseios de forma autônoma. Um instrumento importante para contestar esse dilema consiste em que os partidos fortaleçam sua própria organização e se concentrem não apenas em ganhar eleições, mas igualmente em manter e aprofundar o contato com os cidadãos de forma permanente.

Formação de governo

No mundo todo, são os partidos os que lançam seus candidatos nas eleições, recrutam os quadros políticos e decidem sobre os cargos mais importantes nos governos e parlamentos. Não existe concorrência para eles nessa área. Alguns partidos são criados exclusivamente para esse fim. Até mesmo pessoas que têm pouco interesse em temas específicos da política, que não procuram interagir com eleitores e depois de uma carreira como ator de cinema, cantor, atleta profissional, comediante ou mesmo empresário entram para a política, aderem a um partido (ou fundam o seu) para perseguir suas ambições políticas. Nas democracias, ainda não há alternativas para substituir os partidos no recrutamento de líderes políticos ou na organização de governos, e isso tende a permanecer assim também no futuro próximo. Entretanto, é possível observar alguns desdobramentos igualmente em relação a essas funções “institucionais”, “processuais” ou de *output*, que representam problemas e ameaças para os próprios partidos e para a ordem democrática.

A fim de cumprir com suas funções institucionais, ou de *output*, considera-se, em geral, que os partidos devem demonstrar autonomia e coerência como elementos-chave de sua integridade institucional (Bartolini/Mair, 2001, p. 340). Isso implica, por um lado, que eles conquistam legitimidade política para si na medida em que formulam e defendem posições políticas próprias. Nesse contexto, eles não devem se render à assessoria de especialistas, consultores ou comissões, nem transferir sua responsabilidade no que se refere à tomada de decisões para referendos ou outras formas de tentar agradar os interesses de grupos organizados, nem para a judicialização. No entanto, novos membros que não tenham

sido politicamente ativos antes podem representar um verdadeiro enriquecimento para os partidos e trazer conhecimentos adicionais e experiências novas, como também abrir o acesso a grupos sociais aos quais eles não chegavam antes. Em muitos países, existem hoje associações focadas em temas específicos como antirracismo, proteção ao clima, uma determinada identificação sexual ou que “só” fazem parte de uma comunidade internacional crescente de jogadores de videogame online (*gamers*). Esses grupos com frequência têm expectativas mais ou menos explícitas em relação à política. Quando partidos aceitam representantes desses agrupamentos – desde que seus propósitos sejam compatíveis com o programa da legenda –, talvez até abrindo espaço para eles nas listas eleitorais, eles também representam temas novos que até então não eram percebidos como fazendo parte da identidade dos partidos. Todavia, o valor agregado de tais “entrantes laterais” é limitado se, mediante o engajamento político, eles quiserem apenas dar um lustre à sua própria celebridade. O fascínio de estrelas de cinema ou do esporte confere um brilho apenas efêmero aos partidos, como é possível observar em muitos exemplos nas Filipinas, Indonésia ou também no Brasil. E mesmo empresários ou executivos de sucesso não possuem necessariamente as qualidades e habilidades requeridas na política, uma vez que existem nítidas diferenças em termos de estilos de liderança e capacidade de comunicação entre partidos e empreendimentos de negócios. Os políticos precisam explicar e justificar constantemente suas decisões. Os seus seguidores querem ser convencidos. Um empresário pode simplesmente impor suas decisões no topo da hierarquia. Quando passa para a política, ele tem que mudar seu estilo.

Mesmo que os partidos demonstrem autonomia e coerência, as condições gerais políticas e sociais em muitos lugares hoje em dia dificultam o desempenho de suas funções de *output*. Nesse sentido, é preciso mencionar aqui em primeiro lugar as dificuldades para a formação de governos em consequência da erosão dos sistemas partidários. Isso diz respeito aos sistemas parlamentares na Europa e em algumas outras regiões, mas também afeta a governabilidade de países com sistemas presidencialistas, uma vez que também nesses casos os governos dependem de maiorias parlamentares. Em sistemas parlamentares com representação proporcional, já no passado governos constituídos por um único partido eram mais bem incomuns. O habitual eram coalizões de dois ou três outros partidos, com os quais havia interfaces políticas e programáticas. Mas, em muitos lugares, hoje, coalizões desse tipo não possuem mais uma maioria parlamentar. É necessário ampliá-las de forma a incluir outros partidos. Está se mostrando difícil, porém, unir as diferentes orientações políticas e ideológicas no âmbito de um programa comum de governo. Quanto menor for sua participação eleitoral, tanto maior é a insistência de alguns partidos em defender suas posições políticas, que

na colaboração com outros não são passíveis de consenso. Isso leva a grandes problemas em termos de governabilidade. Em muitos países europeus, já há alguns anos conseguir forjar alianças de governo está sendo um processo demorado. A sua coesão é muitas vezes fraca, e não raramente elas acabam também rachando depois de pouco tempo. A Bélgica, em 2010/2011, passou 535 dias – quase um ano e meio – sem um governo regular. Na Espanha, foram necessárias duas eleições em 2019 antes que o primeiro-ministro Pedro Sánchez fosse eleito no início de 2020 com o apoio de dez partidos, e ainda assim só conseguiu formar um governo minoritário, cuja permanência até o fim do período legislativo não é garantida. Na Suécia, em 2018/2019, levou-se quatro meses para a formação de um governo; na Itália formou-se, em 2018, uma coalizão da extrema esquerda com a extrema direita, que se desfez após pouco mais de um ano; na Alemanha, em 2017, a tentativa de um novo formato para a construção de uma coalizão fracassou inicialmente, antes que o novo governo pudesse ser formado depois de quase seis meses de negociações; em Israel, foram necessárias três eleições em 2019/2020 antes que pudesse ser constituído um governo com uma coesão precária.

Os problemas da formação de governo continuam durante o exercício de governar. Mesmo quando existe acordo entre os parceiros da coalizão sobre medidas conjuntas, é muitas vezes difícil ou pelo menos toma tempo transformar projetos conjuntos em leis concretas e implementá-las. Quando um governo não dispõe de uma maioria certa, isso é quase impossível. No Reino Unido, levou quase um ano e uma nova eleição antes que a Câmara dos Comuns aprovasse a Lei do Brexit. Mesmo nos EUA, onde o presidente possui amplos poderes executivos, após as eleições de meio de mandato de 2018 a atividade legislativa foi praticamente adiada para depois das eleições presidenciais de novembro de 2020, uma vez que diante das diferentes maiorias no Senado e na Câmara dos Deputados não havia consenso sobre uma série de assuntos. No Brasil, que durante muito tempo foi considerado um modelo do “presidencialismo de coalizão” praticado em diversos países da América Latina, onde os presidentes, de forma similar aos sistemas parlamentares, acordam maiorias duradouras com alguns partidos no Parlamento, o presidente Bolsonaro não estava disposto e nem tinha condições para forjar uma coalizão desse tipo. Processos similares podem ser observados no Chile e no Peru.

Desenvolvimentos como esses fazem processos e decisões políticas se tornarem imprevisíveis, aleatórias ou mesmo arbitrárias. Decisões sobre questões políticas importantes ou reformas não são tomadas ou adiadas indefinidamente. A consequência disso é uma maior erosão da reputação dos partidos no âmbito em que ainda têm competências quase exclusivas: na condução do governo. Salvadores da pátria populistas utilizam tais fraquezas dos governos em proveito de suas mensagens sedutoras.

Clientelismo e patrimonialismo, corrupção e má administração

Clientelismo e patrimonialismo não são considerados, nos estudos sobre partidos, como funções “clássicas” dos partidos políticos. Contudo, muitos partidos exercem alguma forma de clientelismo ou patrimonialismo nos casos em que eles têm acesso a cargos e benesses públicas. Por isso, os conceitos e a prática política associada a eles são brevemente discutidos aqui. Os políticos precisam saber onde estão os limites aceitáveis do clientelismo e patrimonialismo no âmbito de uma democracia e onde começam a má administração e a corrupção. Pois ambos estão intimamente relacionados com esses conceitos.

Clientelismo descreve uma relação entre um patrono e um cliente que envolve a troca de recursos materiais ou mesmo imateriais (Muno, 2016). Essa forma de relacionamento já existia na Antiguidade, onde um “*patronus*” representava um grupo de pessoas, a sua “*clientela*”, diante do público. Tanto o patrono quanto os clientes transmitiam essa condição como herança, gerando redes de relacionamento duradouras que perduraram ao longo de gerações. Patrimonialismo ou também neopatrimonialismo são dois termos frequentemente usados nos dias de hoje para descrever esse tipo de relação social. Eles podem ser usados basicamente como sinônimos do conceito de clientelismo. Em algumas regiões, existem outros termos que também descrevem esse tipo de relacionamento: na América Latina são os termos “*caudillismo*” e “*caciquismo*” (esse último especialmente no México), nas Filipinas é chamado de “*bossism*”, em outros países asiáticos, por exemplo, Mianmar, é conhecido o termo “*cronyism*” e no Senegal fala-se do “*marabout*”. Tudo isso implica a troca de bens tangíveis e intangíveis entre uma pessoa ou um grupo de pessoas que tem acesso a esses bens e à sua distribuição, e outra pessoa ou grupo que recebe esses bens, fornecendo algo em troca. No caso dos bens, isso pode envolver dinheiro, mercadorias ou serviços, empregos ou proteção, em outras palavras, tudo que de alguma forma atenda às necessidades do cliente. O cliente, por sua vez, é obrigado a fornecer uma contrapartida, que pode ser em forma de trabalho ou de outro serviço, ou mesmo de apoio político. O clientelismo não precisa ser necessariamente político, visto que empresários, sindicatos e outros grupos às vezes também se comportam como patronos.

No âmbito da política, o clientelismo está presente em muitos lugares. Trata-se ali da distribuição de recursos públicos – cargos, benefícios, investimentos, empregos etc. – por parte de pessoas e instituições que, em uma democracia, chegaram a seus cargos por meio de eleições livres. Muitas vezes eles usam o seu poder não apenas para promover e/ou fomentar a ascensão da clientela do seu entorno imediato, de quem exigem fidelidade, como também, não raramente, distribuem recursos públicos em larga escala para, assim, conquistar apoiadores

de forma duradoura. Especialmente quando se trata da troca de bens públicos por apoio político, usa-se o termo “*patronagem*” (“patronage”) para essa forma de relação clientelista.

Muitos partidos praticam o clientelismo, e, nesse caso, os limites entre uma relação puramente programática e uma não programática, ou seja, clientelística, são às vezes difíceis de serem traçados. Em uma relação puramente programática, os eleitores não esperam nenhum favorecimento especial e, acima de tudo, não existem relações explícitas de lealdade ou mesmo de dependência entre patrono e cliente. Os cidadãos não podem ser “punidos” por um partido, caso lhe tirem o seu apoio. Em uma relação clientelista ou também patrimonial ou neopatrimonial, por outro lado, a relação de lealdade e dependência é evidente. Em países como Argentina e México, por exemplo, os partidos dos peronistas (= *Partido Justicialista*, PJ) e o Partido da Revolução Institucionalizada (PRI), durante muito tempo dominantes, desenvolveram formas de clientelismo que, à margem da legalidade, fazem com que os moradores de determinados bairros, por exemplo, só recebam certos benefícios sociais ou sejam contratados para vagas de emprego se apoiarem os respectivos partidos. São muitos os países em que são conhecidas essas e outras formas similares de clientelismo. O clientelismo torna-se problemático, até mesmo criminoso, quando é utilizado para violar ou contornar as regras democráticas. A compra de votos ou outras formas de concessão ou retenção de serviços públicos, aos quais os destinatários têm direito por lei, mas que são concedidos apenas em troca de lealdade política, são ilegais.

Segundo um estudo comparativo internacional, países prósperos da OCDE apresentam baixo nível de clientelismo (Muno, 2016, p. 656 s.). Isso inclui em particular os países do norte da Europa e o Canadá. Em países como Itália, Grécia, Israel, Japão, Coreia e EUA, o clientelismo pode ser classificado em uma faixa de baixo a médio. Nos estados pós-comunistas da Europa Central, o clientelismo é também avaliado como sendo relativamente reduzido, tornando-se evidente, porém, em países como Bulgária, Romênia, Macedônia e igualmente Mongólia. Na América Latina, segundo o estudo, o clientelismo é comparativamente baixo no Chile, Uruguai e Costa Rica, mas alto na Argentina, Panamá e Paraguai. Na África, o clientelismo é muito difundido e presente na vida pública. O mesmo se aplica à maioria dos países da Ásia e do Oriente Médio. A disseminação e a intensidade do clientelismo é mundial – semelhante às da corrupção. Isso aponta para uma estreita conexão entre ambos os fenômenos, embora não sejam de modo algum idênticos. Contudo, assim como a corrupção, o clientelismo é mais intensamente difundido onde as instituições formais do Estado desempenham suas funções de forma apenas insuficiente.

Para a democracia, o clientelismo tem sérias implicações, pois afeta a atitude dos cidadãos em relação ao sistema político assim como a capacidade dos governos. Os bens e serviços públicos não são alocados conforme o direito e a lei, segundo decisões e procedimentos transparentes e documentados, mas de acordo com os interesses particularistas de indivíduos ou grupos e, não menos importante, de alguns partidos. Isso não só conduz à ineficiência, mas também mina os fundamentos da democracia, na medida em que procedimentos informais e instituições subvertem o monopólio do Estado quanto à tomada de decisões, as regras do Estado de Direito são quebradas e a separação de poderes é, pelo menos em parte, suspensa, além de que os processos e procedimentos democráticos, inclusive eleições, são manipulados e prejudicados. Partidos que praticam o clientelismo defendem-se às vezes usando o argumento que dessa forma ajudam determinados grupos a receber benefícios sociais do Estado, porém isso, muitas vezes, exclui outros grupos desses benefícios. Desse modo, o conceito da universalidade da ação estatal, de acordo com o qual os mesmos direitos e prerrogativas devem valer para todos os cidadãos, é colocado em xeque. O clientelismo dos partidos, entretanto, está sempre a serviço da manutenção ou da conquista de poder na competição política, que em consequência disso acaba distorcida. O perigo de que o clientelismo, na busca pela manutenção do poder, não hesite mesmo em lançar mão de métodos criminosos quando uma prática formal-legalista perde seu efeito é comprovado por muitos exemplos.

Onde o clientelismo e o patrimonialismo são elementos importantes do processo político, é grande a probabilidade de que um sistema político seja também permeado por corrupção e má administração e que os partidos joguem um papel decisivo para tanto, mesmo que não necessariamente todos os partidos de um país precisem estar envolvidos (Koelble, 2017; Kubbe, 2017).

Corrupção é o abuso de poder em benefício privado. A corrupção política ou a corrupção de políticos não só limitam fortemente a eficiência de um governo (Mungiu-Pippidi/Johnston, 2017), como também alimentam crises de confiança que podem abalar o sistema político como um todo, a menos que exista um poder oposto em forma de um judiciário independente e com capacidade de se impor ou então uma sociedade civil vibrante, que se contraponham aos políticos e partidos corruptos.

Em muitos países, no entanto, isso é difícil ou quase impossível, sobretudo naqueles com um particularismo explícito, ou seja, onde tradicionalmente indivíduos ou grupos menores têm acesso praticamente ilimitado ao poder (e aos recursos) do Estado, fazendo prevalecer, assim, seus interesses pessoais sobre os do Estado. Mecanismos anticorrupção eficazes são de difícil implementação nesses países, uma vez que os próprios detentores do poder não têm

nenhum interesse nisso (Mungiu-Pippidi, 2006). Na Romênia, Ucrânia, Moldávia, nas Filipinas e em muitos outros países com altos índices de corrupção, isso pode ser observado com frequência.

Em sociedades caracterizadas pelo particularismo, prevalece uma cultura do privilégio, e o tratamento desigual é uma norma socialmente aceita. É por isso que muitos indivíduos, e também políticos iniciantes, lutam para fazer parte do grupo privilegiado em vez de se esforçar pela aplicação de regras universais. Imparcialidade e tratamento justo não existem. O suborno é, nesses casos, um meio de contornar a desigualdade. Para pessoas com um *status* social inferior ou sem acesso a determinadas instituições e serviços públicos, o suborno é muitas vezes a única maneira de conseguirem ser tratados com certa igualdade. Isso de forma alguma implica sempre grandes somas de dinheiro. Mas mesmo pequenos “pagamentos especiais” para serviços públicos são uma ofensa ao princípio da igualdade de tratamento dos cidadãos e, portanto, violam uma norma básica da democracia. Onde políticos e partidos também lucram com esse sistema, eles prestam um grande desserviço à ordem democrática de seu país. Somente se for possível superar essas atitudes e procedimentos patrimonialistas é que a corrupção poderá também ser gradualmente reduzida e erradicada. Um problema em relação a isso é que os partidos precisam liderar esse processo de reforma. Entretanto, se eles próprios fazem parte do sistema patrimonialista ou aspiram a fazê-lo, não implementarão medidas sérias para conter a corrupção. Para sua própria reputação e para a democracia de seus países, isso é fatal.

Mesmo onde não há corrupção sistemática e má administração, existe o perigo de que partidos que gozam de privilégios políticos e ocupam cargos importantes percam sua legitimidade, a menos que provem que também são capazes de representar os interesses da sociedade. Uma boa e competente condução de governo é, de fato, um forte argumento a favor de um partido. Em muitos casos, porém, isso não é suficiente no longo prazo. Onde os partidos perderam (ou nunca procuraram) o contato com os cidadãos e onde a sua capacidade de integrar e articular interesses sociais atrofia, eles tampouco terão sucesso em eleições.

Tipos de partidos

Diante dos problemas e desafios que acabamos de enumerar, cabe indagar se existe um tipo de partido que desempenha as diversas funções melhor do que outros. Essa pergunta pode ser respondida rapidamente: o “tipo ideal” de partido não existe. E nem poderia existir, pelo simples motivo de que cada partido precisa desenvol-

ver formas próprias no seu contexto nacional, regional ou local específico a fim de desempenhar da melhor maneira possível as diversas funções que se espera dele. Não obstante, abordar a questão acerca de uma tipologia de partidos é oportuno, dado que isso permite descrever quais são as características que definem os partidos individualmente. Dessa maneira, obtêm-se indicativos sobre se e como os tipos individuais de partidos contribuem para o funcionamento da democracia, e se esse é até mesmo um objetivo importante para todos os partidos ou apenas para alguns deles. Uma tipologização, portanto, poderá certamente fornecer pistas para o “modelo” que um partido ambiciona seguir. Dada a diversidade e as mudanças no cenário político-partidário, entretanto, não é fácil descrevê-los em poucas categorias. Mesmo os cenários dos partidos europeus, que foram e continuam sendo a matriz para a maioria das tipologias de partidos, apresentam, nesse ínterim, uma tal diversidade que dificilmente podem ser abarcados em algumas poucas categorias.

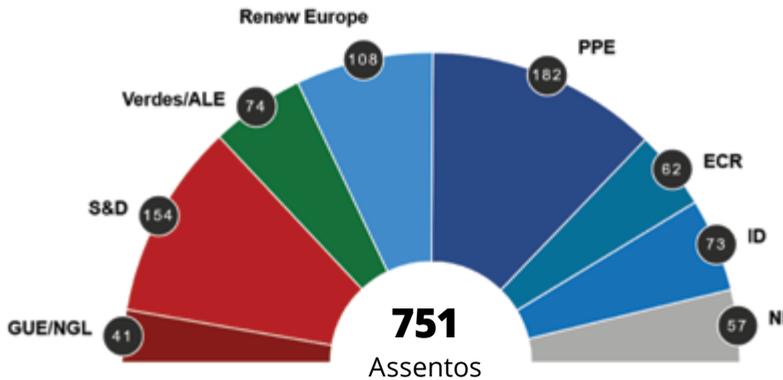
As tipologias de partidos concentram-se geralmente em alguns atributos característicos para mostrar semelhanças e diferenças entre os diversos partidos. Vamos nos concentrar aqui em três categorias diferentes que distinguem entre: (a) o perfil ideológico-político e o programa dos partidos, (b) a forma de organização, e (c) a orientação para objetivos e suas funções no sistema político.

Característica distintiva: perfil ideológico-político dos partidos

Para muitos partidos, especialmente na Europa, a autopercepção político-ideológica continua sendo a característica mais importante para demarcar sua própria identidade e para distinguir-se de outros partidos. Na base desse perfilamento estão as correntes ideológicas da Europa do século XIX, que inspiraram o surgimento de partidos comunistas, socialistas e social-democratas, democrata-cristãos, liberais e conservadores. Em muitos países da Europa esses partidos ainda são fortes, mesmo que na individualidade de cada partido sempre tenha havido também fragmentações, de modo que, em alguns países, diferentes partidos fazem parte da mesma “família”. No Parlamento Europeu, as bancadas são constituídas com base nas “famílias de partidos” e mediante essa forma de cooperação elas exercem, em seu conjunto, grande influência sobre a política da União Europeia. Os partidos que não pertencem a uma dessas famílias tendem a possuir uma influência reduzida. Dentro das famílias de partidos existe muita diversidade, o que dificulta a coesão entre elas. Assim, os social-democratas da Romênia, por exemplo, com seus inúmeros casos de corrupção, têm pouco em comum com seus “partidos irmãos” da Suécia ou da Alemanha. O Partido Popular Europeu (PPE), por outro lado, se debateu durante muito tempo com a atitude a tomar em relação

ao partido FIDESZ da Hungria, cujo líder Victor Orbán é considerado por alguns líderes do PPE como um autocrata, uma vez que ele suspendeu *de facto* o controle sobre o governo em seu país e restringiu a independência do judiciário por meio de emendas constitucionais e leis, ordenou a aquisição de meios de comunicação críticos ao governo e restringiu a margem de ação de organizações da sociedade civil. Depois de sua filiação ter sido suspensa em março de 2019, o partido deixou definitivamente o PPE no início de 2021.

Figura 3: Famílias de partidos no Parlamento Europeu



Grupos políticos no Parlamento Europeu

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

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

Fora da Europa, a autopercepção político-ideológica desempenha também um papel importante em termos do perfilamento dos partidos. Em países da América Latina, houve durante algumas décadas famílias de partidos semelhantes às da Europa, as quais nesse meio tempo, porém, ou se dissolveram ou se tornaram irrelevantes em muitos lugares. Na Ásia, existem alguns partidos liberais e sobretudo comunistas que – pelo menos em sua fase de fundação – estavam ligados às correntes ideológicas da Europa. Mas a maioria dos partidos desse continente, como também os da África, dificilmente pode ser correlacionada com

as correntes ideológicas tradicionais. Além disso, não são poucos os partidos que expressam no nome certa reverência por uma ideologia, sem realmente representá-la. O nome, nesses casos, é puramente marketing para dirigir-se a eleitores com certas preferências ideológicas. Assim, por exemplo, existem “partidos social-democratas” em todos os continentes, mas nem todos eles professam uma atitude decididamente favorável aos trabalhadores ou mantêm estreitas relações com os sindicatos; alguns até mesmo defendem posições econômicas nitidamente liberais. Ao mesmo tempo, há uma tendência entre os partidos liberais como, por exemplo, o do presidente Macron da França, de se distanciar do liberalismo tradicional e reivindicar um perfil mais bem “progressista” (sem explicar exatamente o que isso significa). Também são populares nomes como “Partido Popular Democrático” ou “Partido Democrático Progressista”. Com isso sugere-se uma posição político-ideológica estreitamente ligada aos valores democráticos. Em cada caso, no entanto, é preciso verificar cuidadosamente até que ponto esses partidos realmente defendem os princípios da democracia.

Nos dias de hoje tornaram-se novamente importantes os partidos nacionalistas e/ou nacional-populistas não apenas em muitos países da Europa, como também na América Latina (López-Alves/Johnson, 2019) e na Ásia. Eles fazem, em parte, referências muito óbvias à ideologia do nacionalismo. Ao mesmo tempo, os partidos ambientalistas e verdes, de novo sobretudo na Europa, são uma jovem família de partidos que podem ser identificados conforme a sua autopercepção político-ideológica, diferenciando-se de outros partidos. Os partidos religiosos ganharam importância especialmente em alguns países islâmicos como a Indonésia e a Malásia. Também na Índia o hinduísmo é uma característica-chave que distingue o partido governista *Bharatiya Janata Party* (BJP) de outros partidos. Na Turquia, o partido no poder *Adalet ve Kalkınma Partisi* (AKP) ressalta seu perfil religioso sem que possa ser classificado como partido religioso.

A distinção entre partidos de “esquerda” e de “direita” costumava ser antigamente, principalmente nas décadas da Guerra Fria, mais comum do que hoje, porém de forma alguma perdeu a sua importância. Esses termos são usados para designar posições ideológicas fundamentais. “Esquerda” representa uma posição política que enfatiza a igualdade social e direitos sociais, intervenções do Estado na economia e maior controle ou mesmo a proibição da propriedade privada, utilizando frequentemente termos como “progresso”, “progressismo” e “internacionalismo”, sem defini-los com maior precisão. Desde o século XVIII partidos socialistas, comunistas, anarquistas e também social-democratas têm usado esse conceito para descrever sua posição no espectro político. Também movimentos “progressistas” em prol dos direitos civis, de mulheres, contra a guerra ou ambientalistas se definem por esse termo. Ele continua muito presente na

linguagem política em muitos países e vem sendo usado para caracterizar uma ampla gama de partidos, desde o Partido Democrata dos EUA até o Partido Comunista de Portugal (PCP), que continua sendo estalinista. O termo “direita” é frequentemente associado à ideia de autoridade, hierarquia, ordem, dever, tradição e nacionalismo, mas também ao liberalismo econômico de livre mercado. Partidos nacionalistas e fascistas são considerados em geral como representantes da extrema direita. As denominações “esquerda” e “direita”, porém, possuem apenas um valor limitado para a caracterização de partidos, embora sejam muitas vezes usados no debate político para rotular e, em parte, difamar o adversário político.

Ideologicamente menos comprometidos são os chamados partidos monotemáticos ou de nicho, que podem ser identificados sobretudo em termos de determinadas posições programáticas, porém não apresentam um “programa político integral”, permanecendo monotemáticos. O espectro vai de partidos de proteção aos animais a partidos fundamentalistas religiosos e de condutores de veículos aos partidos piratas, que têm como foco a política na internet. Em sua fase de fundação, os partidos verdes também defendiam principalmente bandeiras ecológicas e pacifistas, mas desde então ampliaram consideravelmente seus programas, o que foi uma premissa para expandir o seu eleitorado. No geral, isso confirma que os partidos são mais bem-sucedidos quando se apresentam com um programa amplo.

A referência a uma determinada ideologia desempenha ainda hoje um papel importante para muitos eleitores, ainda que eles próprios estejam muito menos presos a ideologias. Em eleições, constata-se repetidamente que a força e o sucesso dos partidos estão intimamente ligados a suas convicções fundamentais, marcando, assim, a sua identidade e ajudando-os a mobilizar eleitores. Se hoje os eleitores com motivações religiosas e conservadores nos Estados Unidos votam predominantemente no Partido Republicano, isso tem razões político-ideológicas, pois esse partido desenvolveu, nas últimas décadas, um claro perfil ideológico (que em parte difere nitidamente daquilo que caracterizava esse partido durante o século XIX e boa parte do século XX). Contudo, o perfilamento ideológico atinge seus limites quando os eleitores esperam não apenas ideologia, mas também competência concreta para resolver questões políticas objetivas. É por isso que partidos religiosos, por exemplo, não conseguem resultados eleitorais extraordinários em todos os países onde a fé religiosa é de grande importância para muitas pessoas, como se observa na Indonésia e na Malásia. Ali a profissão da fé islâmica é importante para muitas pessoas, mas no caso de eleições eles se deixam guiar também por outros critérios. Onde um partido, entretanto, consegue dar a impressão de combinar o compromisso político-ideológico com a competência para resolver problemas políticos concretos, como no caso do BJP na Índia ou do AKP na Turquia, o posicionamento político-ideológico é uma clara característica distintiva na competição política.

Característica distintiva: forma de organização dos partidos

Desde o início dos estudos sobre partidos, a forma de organização tem sido o critério mais importante para a classificação de partidos conforme os tipos. Nesse sentido, fazia-se, inicialmente, uma distinção entre os partidos de notáveis, fracamente organizados, que eram baseados na colaboração temporária de personalidades locais de prestígio, e os partidos de massa com uma organização permanente, voltados para a participação de grandes massas (Duverger, 1959). Depois de os partidos de esquerda inicialmente alcançarem sucesso eleitoral como partidos de massa, antigos partidos de notáveis também passaram a mudar gradualmente em direção a esse tipo de partido, expandindo a sua organização e aumentando o número de filiados.

Partidos de massa existiram e continuam existindo não só em países democráticos, onde a filiação se fundamenta na livre escolha, mas também em estados autoritários e totalitários, em que o partido estatal obriga os cidadãos a aderir à agremiação e não apenas mobiliza a massa de seus membros, como ao mesmo tempo também os controla. Os peronistas na Argentina ou o Partido da Revolução Institucionalizada (PRI) no México foram, no passado, partidos de massa na América Latina com uma prática de governo autoritária; hoje eles se adaptaram aos processos democráticos de seus países e ainda podem ser considerados partidos de massa (embora os peronistas tenham se fracionado repetidamente em diferentes “sublegendas”, que muitas vezes concorrem juntas novamente em eleições). Os partidos comunistas na China e no Vietnã são partidos de massa em sistemas autoritários. Na Malásia, a Organização Nacional dos Malaio Unidos (*United Malays National Organisation – UMNO*) pode ser descrita como um partido de massa, que representa enquanto partido étnico a maioria da população de etnia malaia, tendo estado à frente do governo desde a independência do país, em 1951, até 2018 de forma ininterrupta. Na Índia, o Partido do Congresso (*Indian National Congress Party – INC*) foi e é um partido de massa que surgiu a partir do movimento de massas pela independência, liderado por Mohandas (Mahatma) Gandhi, e que após a independência nacional, em 1947, liderou o governo do país com poucas interrupções até 2014. O partido nacionalista-hindu *Bharatiya Janata Party* (BJP), que desde então está à frente do governo da Índia, é também um partido de massa. Ambos os partidos são um exemplo de como os partidos de massa podem existir ainda hoje em uma democracia. Na África, o Congresso Nacional Africano (*African National Congress – ANC*) na República da África do Sul, o Novo Partido Patriótico (*New Patriotic Party – NPP*) e o Congresso Nacional Democrático (*National Democratic Congress – NDC*) em Gana ou o *Rassemblement pour le Mali* (RPM) podem ser considerados partidos de massa.

Na Europa, houve partidos de massa em vários países até quase o final do século XX, entre eles, por exemplo, os socialistas e social-democratas na Inglaterra, França, Suécia, Itália e Alemanha, assim como os democrata-cristãos na Alemanha e Itália ou os gaullistas na França. Importante para esses partidos foi o fato de que naquela época havia na sociedade amplos setores da população com o mesmo *status* social e as mesmas preferências políticas. Isso vale especialmente para o tradicional operariado industrial, que era organizado em sindicatos. Mas, no curso da diferenciação social, os vínculos com esses partidos tornaram-se mais soltos e as agremiações perderam membros de determinados setores. Eles então passaram a se concentrar mais na expansão de sua organização central como pré-requisito para a participação bem-sucedida em eleições. Além disso, as fronteiras ideológicas antes muito marcadas perderam peso, uma vez que os antigos partidos de massa tentavam agora alcançar um amplo espectro do eleitorado. Na maioria das vezes eles são classificados como “partidos pega-tudo” (“*catch-all-parties*”) ou também “partidos profissionais eleitorais” (Kirchheimer, 1965). Na Alemanha, estabeleceu-se o termo “partidos do povo” (“*Volksparteien*”), o que em alguns países de língua inglesa e espanhola é traduzido como “*people’s party*” ou “*partido popular*”. Muito conhecido é o Partido Popular Europeu (*European People’s Party – EPP*), a organização dos partidos democrata-cristãos e conservadores no Parlamento Europeu. Muito embora esses partidos eleitoralistas ou “*partidos catch-all*” também se esforcem em atrair o maior número possível de filiados, em termos de característica distintiva, porém, joga no caso deles um papel muito maior o fato que eles procuram alcançar e integrar eleitores (e igualmente membros) de diferentes estratos sociais, gerações e com certa amplitude ideológica, além de também buscarem conscientemente em seus programas e propostas políticas um equilíbrio entre diferentes posições. Ao atenuar e balancear controvérsias políticas já dentro de sua própria organização e por meio de seus programas partidários e eleitorais, ao mesmo tempo em que promovem a participação de representantes de diferentes estratos na liderança partidária, indicando-os como candidatos, eles conseguem estender seu apelo a camadas mais amplas de eleitores do que outros partidos que se definem de forma mais estreita do ponto de vista sociológico ou temático (por exemplo, partidos de “trabalhadores” ou de “empresários”). Desse modo, eles prestam, já internamente no partido, uma importante contribuição para a função de agregação e articulação de interesses sociais. Mas, mesmo para eles, está se tornando hoje mais difícil alcançar camadas mais amplas do eleitorado, uma vez que a diferenciação social e a heterogeneidade aumentaram ainda mais e, especialmente nos últimos anos, a defesa de posições políticas vem assumindo formas cada vez mais irreconciliáveis, o que torna mais difícil para os partidos eleitoralistas conciliarem opiniões

divergentes dentro de sua própria organização. Como resultado, seus programas eleitorais também estão se tornando mais unilaterais – o que, por sua vez, desencoraja uma porção do eleitorado a votar nos outrora fortes partidos de massa e hoje eleitoralistas. Isso pode ser claramente observado face ao declínio dos partidos social-democratas.

Os partidos clientelistas possuem geralmente uma organização fraca e são dominados por uma pequena liderança partidária. O seu foco é uma clientela definida em termos restritos, para o atendimento da qual recorrem a meios legais, mas muitas vezes também não tão legais, desde que tenham acesso a recursos públicos. Em países como a Geórgia, Moldávia e Ucrânia, vários partidos correspondem a esse tipo – o que também é uma razão para as dificuldades de consolidação da democracia nesses estados (Gherghina/Volintiru, 2020).

Os partidos nos EUA constituem um tipo próprio (Katz, 2020, p. 222 s.) e não são comparáveis aos de outros países. Por um lado eles se caracterizam por uma organização central apenas fraca, com foco em candidatos individuais, não têm membros formalmente registrados, e pelo outro permitem que um número máximo de apoiadores registrados ad hoc decidam sobre seus candidatos a cargos parlamentares e ao cargo de presidente da nação. Além disso, eles são tão fortemente regulamentados por lei como nenhum outro partido em uma democracia representativa. Devido a seu fraco grau de organização, esses partidos não são muito vulneráveis ao “grande capital”, do qual depende o financiamento das caras campanhas eleitorais, mas também expostos ao perigo de serem “conquistados” por celebridades que antes não tinham nenhuma ligação com eles ou com a política. Donald Trump é o melhor exemplo disso. Depois de afirmar durante anos estar próximo ao Partido Democrata, ele se impôs em 2016 como candidato presidencial do Partido Republicano, com o qual não tinha nenhuma relação formal até sua nomeação. A unidade organizacional mais importante dos partidos nos EUA são os comitês estaduais nos estados federados, que controlam o comitê nacional do partido e elegem o presidente nacional da agremiação. As convenções nacionais não são “convenções partidárias” que decidem sobre programas políticos, mas servem para proclamar o candidato presidencial, que é previamente eleito nos respectivos estados. A experiência dos EUA tem um valor extremamente limitado como modelo a ser imitado para a organização de outros partidos no mundo. Isso não se aplica à condução das campanhas eleitorais, que é sempre seguida com atenção por muitos partidos mundo afora, já que as campanhas eleitorais nos EUA são, muitas vezes, as primeiras a usarem formas de campanha que são imitadas também em outros lugares. As redes sociais, por exemplo, foram utilizadas pela primeira vez de forma maciça nas campanhas eleitorais de Barack Obama. Isso se espalhou rapidamente pelo mundo.

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

A fim de ressaltar ainda mais claramente as funções que os partidos desempenham para o sistema democrático, os autores Larry Diamond e Richard Gunther desenvolveram uma tipologia que não só considera a orientação ideológica e a forma organizacional dos partidos, mas também especificamente a sua contribuição em termos de promoverem a democracia. Nesse sentido, eles direcionaram o seu olhar sobretudo para os chamados países em transição fora da Europa Ocidental e da América do Norte. A sua tipologia é apresentada aqui de forma um tanto modificada e resumida (Diamond/ Gunther, 2001, p. 7 ss.).

Os partidos de massa oferecem a oportunidade de cumprir diversas funções que são importantes para a ordem democrática desde que eles mesmos de fato observem os princípios e as regras básicas da democracia. Em suas décadas iniciais, eles contribuíram para a conscientização e mobilização política das classes trabalhadoras em muitos países da Europa e também da América Latina. Devido à sua estreita ligação com organizações sociais, particularmente sindicatos, mas, por exemplo, também com organizações religiosas, eles agregaram e articularam interesses sociais. Sua organização partidária se viu ela própria fortalecida mediante essa estreita interrelação com grupos sociais. Devido a seus esforços para estabelecer uma ampla base organizacional, eles levaram a ideia da democracia até as áreas mais remotas de diversos países. Vários partidos de massa, como os partidos comunistas ou igualmente os partidos fascistas na Europa, os partidos populistas na Argentina, no México e em outros países da América Latina, ou também alguns partidos etno-nacionalistas na Ásia, entretanto, têm violado repetidamente princípios democráticos fundamentais no dia a dia da vida política, especialmente ao assumirem o controle de governos. A restrição ou supressão total da liberdade de expressão, liberdade de imprensa e de outras liberdades civis, chegando à repressão de outros partidos e à perseguição de opositores políticos, fraude eleitoral, clientelismo político, eliminação da separação de poderes e rejeição dos “freios e contrapesos” em relação à atividade governamental, caracteriza(ra)m o padrão de conduta política de partidos de massa e obviamente não podem ser considerados como contribuição no sentido das funções democráticas dos partidos.

Para os já mencionados partidos eleitoralistas, trata-se, acima de tudo, de atingir o melhor resultado eleitoral possível assim como da participação no Executivo. Alguns desses partidos eleitoralistas estão fortemente orientados para um ou poucos líderes; sua base organizacional é fraca e o número de filiados é reduzido. Em geral, eles não se definem ideologicamente de forma restrita e postulam posições programáticas capazes de serem aceitas por um vasto eleitorado. Alguns dos partidos

populares na Europa, contudo, preservam a essência de sua marca programática. Junto com uma base de filiados ainda relativamente ampla, eles mantêm um firme enraizamento em suas sociedades. Uma presença dominante e uma estrutura organizacional nos municípios são fundamentais para tanto.

Em geral, porém, partidos eleitoralistas dependem da formação da opinião pública e de uma espécie de corrente dominante (*mainstream*) na sociedade. Isso não é necessariamente uma desvantagem quanto ao cumprimento das funções democráticas de uma agremiação, pois esses partidos precisam se esforçar continuamente para perceber, compreender e representar as tendências e interesses da sociedade no espaço político. Quando falham nessa tentativa e não identificam novas temáticas ou o fazem tarde demais, isso é uma desvantagem para eles. Foi possível observar isso na Europa em relação ao debate sobre as consequências da digitalização e depois em torno da discussão sobre os efeitos da mudança climática. Em ambos os casos, “partidos de movimento” tiveram uma vantagem, uma vez que embora mais restritos no aspecto programático eles defendem justamente esses temas como a essência de sua marca. A crise do novo coronavírus fortaleceu novamente os partidos eleitoralistas que antes disso tinham atingido seu objetivo de estar à frente e/ou de participar de um governo. Pois esse segundo nível da função partidária faz parte, de qualquer maneira, da essência de partidos eleitoralistas: conduzir um governo ou participar dele. Sua maior flexibilidade no aspecto ideológico ou programático torna mais fácil para eles integrarem uma coalizão de governo. Nos casos em que a ideologia ou o programa não convidam à identificação com um partido eleitoralista, as personalidades que o lideram desempenham um papel importante.

Na Alemanha, os partidos populares ainda mantêm a essência de sua marca político-ideológica e, com isso, o pertencimento a uma família partidária. Isso os torna de certa forma inconfundíveis. Típicos partidos populares são a *União Democrata-Cristã* (CDU) e o *Partido Social-Democrata* (SPD) na Alemanha. Ambos os partidos defendem seu perfil político-ideológico fundamental, mas ao mesmo tempo evoluíram para partidos de membros e eleitoralistas altamente profissionalizados. Como resultado da gradativa desideologização, eles adaptaram seus conteúdos políticos de forma a se aproximarem da opinião pública, tal como identificada pela mídia e pelas pesquisas. Ao menos a CDU continuou assim colhendo sucesso eleitoral, enquanto o SPD vem perdendo cada vez mais eleitores nos últimos anos. Apenas poucos outros partidos eleitoralistas na Europa alcançaram esse grau de profissionalização tanto em termos organizacionais como também de comunicação. O *Partido Conservador* e o *Partido Trabalhista* no Reino Unido mantiveram, em grande parte, a sua condição, sendo que lá o sistema eleitoral também favorece esses dois partidos. Na Espanha, por outro lado, o socialista *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) e o conservador *Partido Popular* (PP) perderam seu antigo

papel dominante. Isso se aplica igualmente, por exemplo, ao *Partido do Povo* (ÖVP) e aos *Social-democratas* (SPÖ) na Áustria, muito embora o ÖVP, não menos devido a seu jovem líder Sebastian Kurz, esteja ganhando popularidade novamente em anos recentes. Onde os partidos eleitoralistas tendem a se apoiar em pesquisas e consultores profissionais no que tange suas decisões políticas e estratégicas, uma vez que o conjunto porventura cada vez mais reduzido de seus filiados não pode mais servir como caixa de ressonância para o clima político, houve um enfraquecimento de sua função de representatividade. Embora ainda possam ganhar eleições com essa estratégia e também consigam captar os humores e opiniões dos cidadãos, a perda de votos em muitos países mostra certos limites dessa estratégia. Hoje em dia é quase impossível alcançar a proporção de votos que era comum até algumas décadas atrás.

Outros tipos de partidos eleitoralistas merecem uma menção especial. São, em primeiro lugar, os partidos programáticos, que guardam certa semelhança com os antigos partidos de massa e hoje partidos populares, mas que se destacam principalmente pelo fato de perseguir uma agenda programática ou ideológica mais definida e coerente e por incorporá-la explicitamente em sua pauta legislativa e de governo. Em um sistema eleitoral majoritário com uma disputa mais acirrada por mandatos individuais, um partido programático, embora precise apresentar-se de forma um pouco mais flexível ou moderada para atrair um número suficiente de eleitores, ainda assim defenderá suas posições e reivindicações políticas mais enfaticamente do que outros partidos eleitoralistas, que mantêm uma posição programática menos específica a fim de não afugentar eleitores. Mesmo ao assumir ou apoiar um governo, o partido insistirá em suas principais exigências programáticas. Além disso, constitui uma característica desse tipo de partido o fato de eles possuírem uma base social mais claramente definida e de manterem alguns vínculos mais fortes com organizações da sociedade civil que compartilham das mesmas posições. Em eleições, o partido programático busca mobilizar o núcleo duro de seus eleitores. O seu apelo para outros grupos de eleitores é relativamente limitado. Fazem parte desse tipo de partidos programáticos, por exemplo, o *Partido Acción Nacional* (PAN) no México, o *Partido Democrático Progressista* (DPP) em Taiwan e o *Partido Cívico Democrático* (ODS) na República Tcheca.

Os chamados partidos de empresários ou de negócios, já acima mencionados, formam mais um grupo dos partidos eleitoralistas. Esses partidos foram fundados em décadas recentes em muitos lugares por personalidades de empresários abastados ou também grupos empresariais. Eles possuem, em geral, uma estrutura organizacional fraca, um número pequeno de membros, e seu programa concentra-se principalmente em representar os interesses de seus fundadores. O mais conhecido desses “partidos de negócios” é provavelmente o do empresário

italiano Silvio Berlusconi. Afinal, entre 1994 e 2011, ele foi quatro vezes primeiro-ministro da Itália com algumas interrupções, e, em 2019, aos 83 anos, foi mais uma vez eleito ao Parlamento Europeu.

Na América Latina, esses partidos de negócios têm desempenhado um papel importante desde os anos de 1990. Em quase todos os países do subcontinente, grupos empresariais poderosos, incluindo cervejarias, supermercados, empresas agroindustriais bem como empresas financeiras e de mídia, ou fundaram partidos eles próprios ou, de forma indireta, influenciaram significativamente a sua fundação por meio de seu patrocínio. De 278 partidos que surgiram desde meados dos anos 1970, 118 partidos tinham como presidente um homem de negócios e pelo menos 20 partidos eram totalmente dependentes de empresas e de seus interesses (Barndt, 2014). Faziam parte deles poucos anos atrás, por exemplo, o *Cambio Democrático Super 99* (CD) no Panamá, cujo fundador (e proprietário de um grupo de supermercados), Ricardo Martinelli, foi presidente do país de 2009 a 2014, assim como os partidos *Partido Renovador Institucional Acción Nacional* (PRIAN) no Equador, *Unidad Nacional* (UN) na Bolívia, e outros mais. Muitos partidos de negócios existem apenas por um período limitado de tempo, mas não foram poucos os que contribuíram no auge das chamadas reformas econômicas neoliberais para a defesa dos interesses de grupos de empresas a eles associados. Sua fundação foi também favorecida pelo fato de que os antigos laços dos partidos com organizações de massa (como os sindicatos) vêm claramente perdendo terreno em quase toda parte. Um problema, na verdade um perigo para a democracia, surge onde um sistema partidário é reduzido à competição entre diferentes partidos-empresa. Desse modo, a democracia se vê ameaçada de ser degradada a um veículo para a disputa de interesses empresariais.

Os partidos personalistas, finalmente, se assemelham aos partidos de negócios, visto que tampouco eles estão interessados em desenvolver uma base organizacional mais ampla ou um programa consistente. Eles estão focados principalmente na pessoa de seu fundador e presidente, que usa o partido basicamente para perseguir suas ambições políticas pessoais. Esses partidos são mais comumente encontrados em sistemas presidencialistas. Essa categoria inclui, por exemplo, o partido *Jedinaja Rossija* (Rússia Unida) de Vladimir Putin, o partido *Pwersa ng Masang Pilipino* (PMP), fundado nas Filipinas pelo ex-ator Joseph Estrada, e o partido *Thai Rak Thai* (TRT) do empresário Thaksin Shinawatra, que foi primeiro-ministro da Tailândia de 2001 a 2006, assim como o primeiro partido fundado por Hugo Chávez na Venezuela, *Movimiento Quinta República* (MVR). Que tais partidos personalistas também estão presentes em sistemas parlamentares é demonstrado pelo *Partij voor de Vrijheid* (PVV, Partido da Liberdade) na Holanda, pela *Lega dei Ticinesi* (Liga dos Ticineses) na Suíça ou pelos partidos *Věci veřejné* (VV, Assuntos Públicos) e *Akce nespokojených občanů* (ANO, Ação de Cidadãos Insatisfeitos) na República Tcheca.

Partidos de elite são formados por elites de uma camada social de determinado território e possuem estruturas organizacionais apenas mínimas. Partidos de elites locais e partidos clientelistas, os clássicos partidos de notáveis e os mencionados partidos de empresários ou de negócios pertencem a essa categoria. Todos esses partidos servem a interesses clientelistas restritos de pequenas elites e são geralmente liderados por um dirigente partidário com forte e inquestionável autoridade. Os candidatos são indicados pelo presidente ou por alguns poucos membros da diretoria, que esperam lealdade cega. A mobilização dos eleitores se baseia em redes clientelistas, sendo que as recompensas e os benefícios pecuniários particularistas oferecidos aos cidadãos na base inferior dessas redes hierárquicas são os mais importantes – mesmo que se trate “apenas” de pequenas quantias de dinheiro, um saco de arroz ou uma camiseta para os membros mais pobres e “humildes” dessas redes. Em termos de representação social, os interesses locais são da maior importância, sendo que a agregação desses interesses assume principalmente a forma de acordos internos entre a elite partidária, que decide quais assuntos são importantes para a agremiação. Desse modo, tais partidos de elite estão interessados apenas em uma integração limitada de grupos sociais diversos. Os interesses da sociedade como um todo desempenham para eles um papel secundário. Objetivos superiores no sentido de fortalecer a ordem democrática não são perseguidos por esses partidos ou então não são prioritários. A manutenção da ordem é de interesse para eles principalmente na medida em que lhes permite ir atrás de seus interesses particularistas.

Partidos étnicos ou religiosos podem ter diferentes formas de organização. Alguns representantes desse grupo de partidos possuem apenas uma estrutura organizacional fraca, enquanto outros têm decididamente o caráter de partidos de massa, como mostra o exemplo do BJP nacionalista hindu na Índia, UMNO na Malásia ou a Irmandade Muçulmana no Egito (agora novamente banida). O principal critério distintivo desse grupo de partidos é que eles baseiam sua identidade em uma característica não política (pertencimento a um grupo étnico ou comunidade religiosa) e seus principais objetivos políticos visam a defender os interesses dos grupos em questão. Ao contrário de partidos nacionalistas, alguns representantes desse tipo não aspiram à autonomia administrativa ou secessão, mas se contentam em utilizar a estrutura estatal existente para canalizar vantagens para sua clientela eleitoral definida em termos particularistas. No entanto, há também muitos exemplos em que partidos de motivação religiosa querem substituir o Estado por estruturas teocráticas, seja no nível de um Estado-nação existente (como o *Partido Al-Nour* no Egito) ou na forma de um movimento pan-islâmico transnacional, como a *Irmandade Muçulmana* e suas muitas manifestações no Oriente Próximo e no Oriente Médio, que lutam pela criação de um Estado teocrático global

para todos os muçulmanos. Em partidos baseados em distinções étnicas, a indicação de candidatos é realizada pela liderança do partido ou pelas elites étnicas locais, embora certamente possa haver uma competição intrapartidária referente à indicação para assentos no Parlamento ou cargos executivos. A mobilização em eleições segue o padrão clientelista da dependência de redes sociais verticais e menos das estratégias de mobilização de partidos de massa ou de partidos eleitoralistas de caráter mais amplo. Assim como os partidos clientelistas, também os partidos étnicos e religiosos perseguem principalmente questões particularistas. Eles representam quase exclusivamente os interesses dos grupos em questão ou de subgrupos que possuem uma identidade étnica afim. Isso se aplica a diferentes países e regiões com fortes identidades étnicas, como Mianmar na Ásia, o Quênia na África ou países com fortes partidos indígenas na América Latina. Nos casos em que o grupo étnico atinge uma maioria ou quase maioria, isso pode levar à formação de um governo unidirecional, o que em certas circunstâncias, como no Sri Lanka, por exemplo, pode gerar conflito com um partido étnico rival. Quanto mais um partido estiver focado em seu perfil étnico, menor é a probabilidade dele se importar com os interesses dos cidadãos que não compartilham essa identidade.

Partidos de movimento surgiram a partir de movimentos sociais (o que é basicamente o caso de muitas legendas) e tentam manter esse caráter de “movimento” ainda como partido. No caso dos partidos verdes na Europa, por exemplo, era possível perceber o caráter de movimento ainda fortemente nos primeiros anos depois de sua transformação. Nesse meio tempo, eles fazem parte, em sua maioria, dos partidos eleitoralistas da ordem constituída (*establishment*). Os atuais partidos de movimento na Europa podem ser encontrados em todos os âmbitos do espectro político. Isso inclui partidos populistas de esquerda como *Syriza* na Grécia, *Movimento 5 Stelle* na Itália ou *Podemos* na Espanha, mas também partidos populistas de direita como *Aurora Dourada* na Grécia, os *Democratas Suecos* ou *Vox* na Espanha. Os partidos populistas de esquerda atuam contra a globalização, a economia de mercado e o paternalismo da burocracia estatal e em prol de relações de solidariedade social e de uma “democracia participativa”. O seu programa político-ideológico cobre geralmente uma ampla gama temática. Os partidos populistas de direita se opõem igualmente à globalização e aos efeitos que a acompanham, porém não exigem, como mecanismo de proteção, mais democracia, e sim um retorno a medidas nacionalistas de isolamento e exclusão. Os chamados partidos da internet podem ser igualmente incluídos nesse grupo de partidos de movimento.

Os partidos digitais representam um novo tipo de partido que surgiu como resultado da expansão das possibilidades da comunicação digital. Esse grupo inclui, por exemplo, os partidos “Piratas” no Norte e Centro da Europa, mas também o *Movimento 5 Stelle* na Itália e *Podemos* na Espanha, que, além disso, se definem como

movimento. Eles simulam uma espécie de democracia direta e “participativa”, dando a seus membros, via plataformas online, a oportunidade de participarem de discussões e votações eletrônicas ou mesmo de capacitações online; doações financeiras são igualmente captadas online (Mosca, 2020). Um olhar atento sobre esses partidos e seus procedimentos internos, entretanto, chega-se à conclusão:

“Tanto no *M5S* [*Movimento 5 Stelle*; W. H.] quanto no *Podemos*, há uma clara discrepância entre a grandiloquente promessa e a realidade prosaica da democracia digital: é, portanto, duvidoso que esses partidos sejam mais democráticos do que os partidos políticos tradicionais. Embora as plataformas participativas fossem apresentadas como uma forma de libertar a política partidária dos intermediários e de envolver diretamente os filiados comuns na tomada de decisões políticas, sua prática era altamente plebiscitária e de cima para baixo. A participação dos membros foi significativamente reduzida, muitas vezes representando pouco mais do que uma ‘democracia reativa’ na qual os usuários são solicitados a endossar as decisões já tomadas no topo e confirmar ideias políticas vindas de cima, mas sem um mandato imperativo” (Gebauo, 2019, p. 17).

Mesmo que esses partidos tenham introduzido algumas inovações em termos do desenvolvimento conjunto de propostas políticas, o alcance permaneceu bastante limitado. Menos filiados participam de discussões virtuais do que comparavelmente de eleições e referendos online, de maneira que é questionável o nível de legitimidade e representatividade desses debates virtuais e especialmente das decisões que deles emanam, uma vez que ao final desses processos deliberativos ficou evidente uma forte centralização da tomada de decisões. Assim, foram observadas duas formas de centralização em partidos digitais: por um lado, muitas decisões foram concentradas em “assembleias gerais virtuais”, sem que houvesse praticamente nenhuma outra forma de debate, como é comum em outros partidos. Há uma falta de discussão de determinados assuntos em comissões, pequenos grupos, com especialistas etc. para analisar uma questão de diferentes ângulos a fim de chegar a uma decisão. Por outro lado, a liderança do partido possui a atribuição central de convocar e determinar data e hora das consultas, o que lhe garante grande influência sobre o resultado dos debates virtuais. Além disso, essa centralização enfraquece as unidades organizacionais locais – como seções, filiais, células – que costumavam ser responsáveis pelo recrutamento de membros e pela manutenção das listas de filiados. O já limitado pluralismo democrático nesses partidos digitais, portanto, se vê ainda mais restrito. Diante dessa centralização, diferenças de opinião só são possíveis em grau reduzido. A votação virtual leva a um comportamento conformista e a resultados com maiorias muito elevadas, geralmente superiores a 80 por cento em termos das propostas (almeçadas pela liderança da agremiação). Portanto, trata-se mais bem de sacramentar as decisões da liderança do que de verdadeiras escolhas entre diferentes

opções. Dessa forma, tais procedimentos fazem lembrar as votações nos Estados comunistas do antigo bloco soviético ou na China. No caso do *Podemos*, na Espanha, por exemplo, não houve até agora em nenhum “referendo” interno ou uma votação contrária à proposta da liderança do partido. Mesmo no caso do *M5S* na Itália, foram apenas pouquíssimas as vezes em que um número maior de filiados não acompanhasse a liderança de seu partido. Na prática, portanto, a democracia plebiscitária virtual e os partidos digitais não conseguem cumprir com o compromisso de uma participação maior e mais direta de seus membros e oferecem pouco espaço para uma participação crítica ao interior da legenda.

O olhar para diversos tipos de partido a partir de diferentes perspectivas confirma que não existe um “modelo” de partido que seja o mais adequado para desempenhar as diversas funções atribuídas aos partidos em uma democracia. Em termos de ideologia e programa, o partido eleitoralista pode parecer um pouco mais aleatório que alguns dos outros tipos de partidos. Porém é justamente essa flexibilidade que pode contribuir para que o partido consiga abordar uma ampla gama de demandas e temáticas, que mudam com o tempo e que são importantes para os eleitores. O resultado em eleições é inicialmente a prova da medida em que ele consegue ser depositário das esperanças dos eleitores e defender as demandas deles no espaço político. Nos casos em que o partido tem participação no Poder Executivo, ele poderá igualmente confirmar essa capacidade através de sua prática política. Com um bom balanço de governo (e uma imagem ilibada de seus representantes), a legenda poderá aspirar à reeleição. Mas para isso é importante também que, por meio da construção e expansão da organização partidária, o partido desenvolva as condições e a capacidade de entender os anseios dos eleitores e de manter com eles uma relação contínua e duradoura, que não se reduza apenas ao dia da eleição.

Sistemas de partidos

Os diferentes tipos de partidos que existem em um país e que desempenham algum papel dão uma ideia da situação e das perspectivas da democracia nesse país. Essa impressão fica ainda mais nítida quando ampliamos o foco e observamos o sistema partidário e, com isso, a totalidade dos partidos de um país. De interesse, nesse caso, é o padrão de relacionamento dos partidos entre si. Isso diz respeito não apenas à relevância dos partidos individualmente, mas também ao significado de determinadas correntes políticas e ideológicas. A melhor forma de identificar a composição de um sistema partidário é analisando os resultados eleitorais. Após cada eleição nacional, fica evidente quais partidos e correntes ideológicas estão representados de forma mais forte ou mais fraca no sistema partidário.

As características, a forma e a composição de um sistema partidário determinam não só as propostas entre as quais os cidadãos podem escolher ao depositar seu voto como também o estado da democracia em um país. O número de partidos representados em um Parlamento influencia, em um sistema parlamentar, a possibilidade e a maneira da formação de governo. Em ambos os sistemas de governo, tanto parlamentarista como presidencialista, esse número afeta a governabilidade, visto que também os governos presidencialistas dependem de maiorias parlamentares. Quando um sistema partidário é caracterizado por um alto grau de fragmentação e polarização ideológica, isso causa maiores dificuldades em termos da formação de um governo estável e eficiente. Isso, por sua vez, pode minar a legitimidade do sistema democrático. Assim, pode-se argumentar que sistemas partidários estáveis são relevantes para a consolidação do sistema político-democrático como um todo (Mainwaring/Scully 1995, p.1).

A dinâmica de um sistema partidário revela-se a partir da frequência com que muda sua composição e da dimensão dessas mudanças quando acontecem. Obviamente, alterações quanto à força de alguns partidos assim como sua alternância no exercício das responsabilidades de governo fazem parte da normalidade democrática tanto quanto a ocasional ascensão e o desaparecimento de partidos pequenos ou extremistas em um Parlamento. Isso não constitui uma ameaça para o sistema. Todavia, quando os partidos importantes, “relevantes para o sistema”, que apoiam a ordem democrática, são afetados pela mudança de forma mais abrangente – por exemplo porque perdem muitos de seus eleitores e, em seu lugar, partidos novos ou até então pouco relevantes de repente passam a exercer um papel dominante –, isso mostra uma mudança qualitativa do sistema partidário, podendo ameaçar a ordem democrática, especialmente quando os “novatos” representam posições populistas ou extremistas.

Na perspectiva de manter a estabilidade de uma ordem democrática, sistemas partidários estáveis seriam, portanto, desejáveis. Mas, além do fato de que essa estabilidade não pode ser decretada ou construída, mudanças e flutuações são uma expressão da vitalidade de uma democracia. Obviamente, mudanças abruptas na composição de um sistema partidário são, sem dúvida, um sinal de alarme. É importante, por isso, encontrar um equilíbrio entre estabilidade e mudança.

Para a classificação de sistemas partidários existem diversos critérios³: o grau de fragmentação, a pujança dos respectivos campos partidários, a relação

³ Também quanto à classificação de sistemas partidários existem na literatura especializada das ciências políticas inúmeras abordagens diferentes, às quais aqui é feita apenas uma rápida referência, cf. p. ex. Sartori, 1976, p. 125 ss.; Lijphart, 1999: p. 65 ss.; Niedermayer, 2013, p. 112 ss.; Wolinetz, 2006; Kneuer/ Lauth, 2016.

de forças entre os dois maiores partidos, a distância ideológica (polarizada ou não polarizada), o tipo de competição (centrípeta, direcionada para o centro, ou centrífuga, orientada para os extremos do espectro político), a intensidade da competição, a distribuição do potencial eleitoral (bipolar, centrista etc.), o número das linhas divisórias de conflito social (“*cleavages*”), a disponibilidade e capacidade dos partidos para a cooperação (“segmentação”) bem como o enraizamento dos partidos na sociedade (“*linkages*”). O critério mais comum para a caracterização de sistemas partidários é o número de partidos que disputam o poder. No passado, distinguia-se principalmente entre sistemas de partido único, bipartidários e multipartidários, mas dada a dinâmica dos sistemas de partidos é preciso hoje refinar ainda mais essa classificação.

Classificação de sistemas partidários

Sistema de partido único:

Apenas um partido domina a competição política, as liberdades democráticas são suprimidas. No Vietnã, Coreia do Norte ou Cuba, nenhum outro partido é permitido além do Partido Comunista. Também a República Popular da China é de facto um sistema de partido único porque o Partido Comunista claramente domina; embora oito outros partidos estejam registrados, não há uma competição partidária verdadeira e aberta.

Sistema bipartidário:

Dois partidos dominam a disputa política. Os outros obtêm apenas uma pequena parte dos votos e não desempenham nenhum papel na formação do governo. Os sistemas bipartidários são mais comuns em países com sistemas eleitorais majoritários e sistemas presidencialistas de governo, tais como EUA, Uruguai, Gana e Mongólia.

Sistema multipartidário:

Mais de dois partidos exercem influência sobre a competição política. Existem várias formas de sistemas multipartidários:

Sistemas multipartidários dominados: Um grande partido domina a competição política e forma um governo único sem que a maioria dos outros partidos possa construir uma verdadeira alternativa. Em muitos casos, como Rússia, Belarus, Cazaquistão, Angola, Moçambique, Zimbábue, Cingapura e Camboja, tais sistemas partidários sustentam um sistema político autoritário ou semiautoritário. O partido dominante tende a moldar (ou manipular) a competição política de tal forma que os outros partidos não possuem

nenhuma chance real de substituí-lo através de eleições. Assim também, na África do Sul, Turquia e Hungria existe a tendência de que o partido dominante abuse de sua posição. No Japão, o LDP desempenha um papel dominante, porém respeita as regras democráticas do jogo, tendo perdido a condução do governo de 2009 a 2011.

Sistemas multipartidários com fragmentação moderada: Embora numerosos partidos participem das eleições e partidos com posições extremistas estejam também representados no Parlamento, quando se trata da formação de governo através de coalizões só três a oito partidos se qualificam e cuja orientação programática ou ideológica não diverge muito entre si. Países com tais sistemas partidários são Estônia, Países Baixos, Suécia, Dinamarca, Áustria ou mesmo Alemanha.

Sistemas multipartidários fragmentados: Numerosos partidos menores existem ao mesmo tempo; há conflitos ideológicos agudos que dificultam a construção de maiorias e coalizões. Chile, Costa Rica e Indonésia possuem tais sistemas partidários; na Bélgica, Polônia, Ucrânia e Israel os conflitos ideológicos são muito pronunciados, razão pela qual também é possível falar ali de sistemas multipartidários polarizados e fragmentados.

Sistemas multipartidários atomizados: Existem numerosos (pequenos) partidos formados por clãs, grupos sociais, étnicos ou regionais. Seu compromisso com interesses específicos de grupos, que muitas vezes são diametralmente opostos aos de outros grupos, dificulta a disponibilidade para cooperar e formar coalizões assim como a formação de maiorias no longo prazo. Isso pode ser observado, por exemplo, na Bósnia e Herzegovina bem como no Haiti e no Malawi.

O fato de um país ter um sistema bipartidário ou multipartidário depende de fatores bastante variados: do pluralismo social e político, das tradições políticas, do desenvolvimento das instituições, da cultura política, das condições socioeconômicas, da importância das regiões, dos elementos religiosos etc. Além disso, o sistema eleitoral exerce igualmente grande influência, embora não decisiva, sobre a configuração do sistema partidário. Embora o sistema majoritário tenda a fomentar o desenvolvimento de um sistema bipartidário (ou um sistema com poucos partidos dominantes), o sistema de representação proporcional, por sua vez, tende a favorecer um sistema multipartidário. Todavia, não há uma nítida relação causal entre o sistema eleitoral e a configuração do sistema partidário (►Capítulo 9 “Partidos e Eleições”).

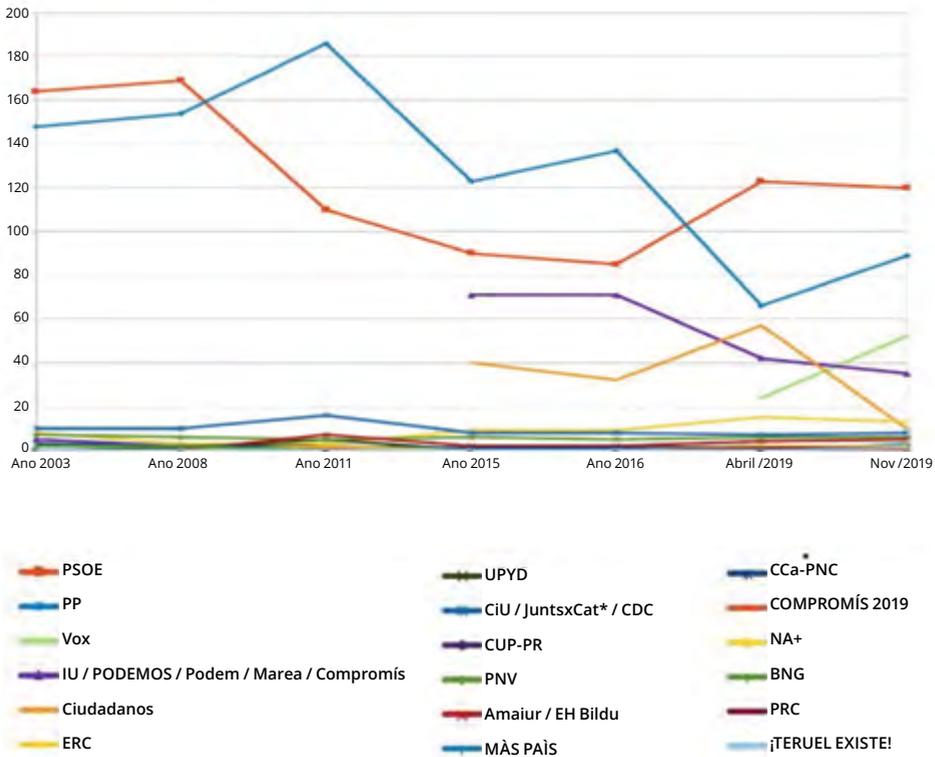
A fragmentação dos sistemas partidários é principalmente uma consequência da debilidade de representação dos partidos no Parlamento, cujos efeitos foram enumerados acima. Ao mesmo tempo, a fragmentação dos sistemas partidários e dos parlamentos agravam ainda mais a sua capacidade de representação, pois praticamente nenhum dos partidos representa mais uma proporção maior do eleitorado.

O número total de partidos que conquistam mandatos parlamentares em um país é extremamente importante. Existem grandes diferenças entre países com dois, três ou quatro partidos relevantes e países com mais partidos que exercem influência política. Quanto maior for o número de partidos, mais complexas serão as relações entre eles. O tamanho relativo dos respectivos partidos não joga um papel decisivo. Onde muitos partidos têm uma voz importante e se fazem ouvir e nenhum partido domina, muitos atores possuem grande influência. Particularmente difícil é a situação em que, além do grande número, há um alto grau de polarização e onde a disputa partidária não gira em torno do centro político, mas é determinada por posições extremistas.

O exemplo da Espanha é uma boa ilustração da dinâmica de um sistema partidário e das consequências problemáticas a isso associadas. Até 2015, o país tinha um sistema bipartidário no qual o *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) e o *Partido Popular* (PP) dominavam e se alternavam no governo desde a democratização em 1978. A partir de 2015, esse domínio deixou de existir. Atualmente, o PSOE e o PP obtêm, cada um, apenas cerca de um terço (ou menos) dos votos. Além do fortalecimento de partidos nacionalistas regionais, estabeleceram-se em nível nacional um partido populista de esquerda e outro de direita: *Unidas Podemos* e *Vox*. A fragmentação teve como consequência que desde 2015 nenhum governo estável pudesse ser formado e que, durante vários anos, nenhum orçamento nacional pudesse ser aprovado. Em 2019, foram realizadas duas eleições parlamentares nacionais no transcurso de seis meses, mas mesmo após a segunda eleição foi formado apenas um governo minoritário de coalizão com estabilidade precária. A mudança do sistema partidário requer uma forma diferente de interação política. Em vez do confronto, que era comum na época do sistema bipartidário, mas que não abalava o sistema, é necessária agora uma nova forma de cooperação entre diferentes partidos políticos, o qual, até o fim de 2020, no entanto, eles ainda não tinham conseguido realizar.

O exemplo espanhol também mostra que o tempo de vida e anterior relevância de um partido não são de forma alguma uma garantia para a estabilidade do sistema partidário. No que se refere à América Latina, essa correlação foi de fato afirmada há alguns anos (Mainwaring/Scully, 1995, p. 32), mas também lá os

Figura 4: Fragmentação do sistema partidário na Espanha



sistemas partidários, outrora aparentemente estáveis, na Venezuela, no México e Chile passaram por mudanças significativas desde então. Em outros países como Peru, Equador ou Brasil, os sistemas partidários continuam sendo muito voláteis, com as respectivas consequências para a estabilidade de suas democracias. Nesse sentido, é possível identificar na América Latina, mas também em outras regiões, duas tendências que têm clara influência sobre os sistemas partidários: Por um lado, uma crescente polarização, que, dependendo do país, é impulsionada por partidos populistas de direita ou de esquerda, mas também por partidos etno-nacionalistas e religiosos fundamentalistas. Onde esses partidos atingem uma proporção relativamente alta de votos, eles dificultam a formação de governos estáveis e a governabilidade. A segunda tendência é a já mencionada personalização da competição política em detrimento dos partidos. Líderes políticos, que não devem sua ascensão ou proeminência a um partido, não têm o mínimo compromisso com os interesses dos partidos. Não raramente fundam sua própria legenda como uma espécie de associação eleitoral pessoal. No caso de assumirem cargos governamentais, eles não têm nenhuma consideração com interesses partidários.

E porque não conhecem os procedimentos dos processos político-parlamentares, eles desdenham desses procedimentos e tentam ignorá-los, com os correspondentes danos para a reputação da democracia.

Os efeitos de alguns sistemas partidários são mostrados no quadro a seguir.

Tabela 3: Vantagens e desvantagens dos sistemas partidários

SISTEMA BIPARTIDÁRIO	SISTEMA MULTIPARTIDÁRIO
Conotação historicamente positiva	Conotação historicamente negativa
Sistemas bipartidários resistiram ao colapso da democracia entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial: Reino Unido e Estados Unidos.	Após a Primeira Guerra Mundial, a instabilidade na Itália, na República de Weimar na Alemanha, na Segunda República Espanhola e na Quarta República Francesa (1946-56) levou a uma crise da democracia.
Eficiente	Ineficiente
Produz governos imediatamente depois das eleições. Os governos são estáveis porque estão formados por um único partido.	A formação do governo leva mais tempo depois das eleições por causa de negociações entre os partidos. As coalizões conduzem a governos instáveis
Responsabilidade clara	Responsabilidade pouco clara
Com apenas um partido no governo, a responsabilidade é clara para o eleitorado	Como os governos são formados por muitos partidos, isso mascara a responsabilidade.
Alternância no governo	Menor alternância no governo
Dois partidos principais se alternam no poder. Os eleitores têm influência direta na formação do governo e uma pequena alteração nos votos pode provocar uma mudança de governo.	As negociações para a coalizão escapam à influência do eleitorado e alterações nos votos não são necessariamente seguidas por mudanças no governo.
Distorcido	Representativo
O sistema eleitoral majoritário sub-representa minorias e sobre-representa grandes partidos de esquerda ou de direita.	O sistema de representação proporcional representa as minorias sociais de forma equitativa.
Equilíbrio	Radicalização
Os principais partidos têm a oportunidade de governar e assim evitar demandas extremas. Eles precisam captar votos de grandes segmentos moderados do eleitorado.	Os sistemas multipartidários permitem que os partidos extremos sejam representados. Alguns não têm nenhuma perspectiva de governo e não hesitam em radicalizar suas demandas.
Descontinuidade	Continuidade
As decisões são tomadas por maioria de votos e os governos subsequentes muitas vezes reverterem a legislação.	As decisões são tomadas por consenso através de consultas. Mais continuidade na legislação.

Fonte: Caramani, 2020, p. 240.

Sem dúvida, essa tabela de Cramani destaca mais as vantagens do sistema bipartidário sem indicar alguns dos seus problemas como o *gerrymandering*, entre outros. Deixamos para o leitor avaliar as experiências dos sistemas que conhece. Na prática, as vantagens e desvantagens dos tipos de sistemas partidários dependem de muitos fatores que operam de forma diferente de país para país. Portanto, nenhum dos dois sistemas – bipartidário ou multipartidário – pode ser considerado como tendo uma clara vantagem sobre o outro.

Os partidos nas democracias “jovens”

Na maioria dos países que passaram por um processo de transição para a democratização a partir dos anos 1970, os partidos políticos desempenharam papel central como agentes da mudança política, muitas vezes em colaboração com outros movimentos sociais (Bermeo/Yashar, 2016; O'Donnell/Schmitter, 1986). Juntos eles mobilizaram as pessoas, em muitos casos, com a reivindicação por democracia, mas os partidos assumiram a liderança política nos processos de transição. A primeira e mais importante etapa no caminho para a democracia geralmente consistia em eleições, nas quais partidos se candidatavam competindo por cargos e pela prerrogativa de moldar a política. Com os representantes do regime cessante, eles conduziram as negociações sobre as condições da transição e formaram coalizões para acordar posições comuns sobre as condições da mudança de regime. Mas, ao mesmo tempo, os partidos também estavam concorrendo entre si. As condições gerais para uma estabilização das “jovens” democracias eram (e são) extremamente difíceis em muitos lugares, não apenas por causa das circunstâncias econômicas e sociais, mas sobretudo por causa da divisão de muitas sociedades por motivos étnicos, religiosos, regionais e outros. Além disso, os novos governos democráticos, e à sua frente os partidos, sofreram extrema pressão para produzir, no curto prazo, os primeiros resultados visíveis no esforço pela superação do legado das ditaduras e para, assim, poder legitimar a nova ordem. Isso exigia não apenas habilidade política, mas envolvia também grandes expectativas em relação à organização e à capacidade dos partidos em si, na medida em que seus próprios membros reivindicavam, entre outras coisas, que se abrisse mão de ressentimentos e rivalidades de longa data em relação a outros partidos. No Chile, isso pode ser observado de forma exemplar no caso da oposição ao regime Pinochet e na formação do governo da “Concertación”, a aliança dos partidos de oposição contra o regime militar (Hofmeister, 1994). Lá, como em outros países, no contexto de uma sociedade altamente polarizada, os partidos precisavam sinalizar para os militares e outros grupos que a democracia não era uma ameaça para eles.

Eles tiveram que reformar as instituições e ativar o Parlamento, elaborar e aprovar rapidamente medidas econômicas e sociais e colocá-las em prática, estabelecer acordos com atores internacionais e, além disso, explicar as medidas específicas para a população a fim de manter o apoio à democracia. Visto que muitos dos líderes partidários que agora ocupavam cargos importantes nos novos governos tinham pouca ou nenhuma experiência em funções do Executivo e as novas tarefas absorviam grande parte de seu tempo, não é surpreendente que eles pudessem dedicar pouca atenção e tempo à consolidação de seus partidos. Ao mesmo tempo, era obviamente necessário em toda parte iniciar também os preparativos para a próxima campanha eleitoral, uma vez que o poder na democracia é limitado no tempo e, especialmente nas jovens democracias, eram altas as expectativas em relação às eleições – e o período entre duas eleições é geralmente curto demais para resolver satisfatoriamente todas as tarefas.

Em quase todos os lugares, partidos que já existiam há muitos anos desempenharam nesses processos de transição um papel maior do que os partidos recém-fundados. Todavia, a confiança nos partidos tradicionais foi erodindo na medida em que o desempenho das democracias ficou atrás das expectativas das pessoas e os partidos e governos iam perdendo sua reputação e credibilidade devido à corrupção, ao clientelismo e à má administração. Soma-se a isso que em muitas sociedades da África, Ásia e América Latina, as diferenças e divisões tradicionais tenderam a se acentuar novamente por motivos de nacionalismo, religião ou pela ênfase na identidade étnica ou regional. Isso gerou uma pressão considerável quanto à consolidação dos partidos existentes, contribuindo para a fragmentação dos sistemas partidários.

Nas seções seguintes, pretende-se lançar um breve olhar sobre o desenvolvimento dos partidos das “jovens” democracias estabelecidas sobretudo a partir de 1990 em diversas regiões do mundo. Sem espaço para análises mais aprofundadas, trata-se aqui de resumir apenas algumas linhas evolutivas gerais para destacar três aspectos em particular: em primeiro lugar, o papel dos partidos no âmbito dos processos de democratização; em segundo lugar, algumas características dos partidos e sistemas partidários que influem na forma em que eles contribuem para a consolidação dos sistemas democráticos e, em terceiro lugar, a necessidade de mais esforços para a consolidação das organizações partidárias como pré-requisito para uma contribuição mais eficiente em relação ao cumprimento de suas funções em um sistema democrático e, portanto, também para o fortalecimento das democracias em seus países.

África ao sul do Saara

Embora na África subsaariana os primeiros partidos tivessem sido fundados já na segunda metade do século XIX, um pluralismo partidário, no entanto, desenvolveu-se pela primeira vez durante a fase final da era colonial no fim dos anos 1950 e início dos anos 1960. Devido ao fato de que, após a independência, a democracia representativa não conseguiu se impor no continente, governos militares ou governos autoritários de partido único dominaram por quase três décadas. Foi somente no início dos anos 1990, quando a “terceira onda” da democratização alcançou também essa parte do mundo, que sistemas multipartidários surgiram de diferentes maneiras em muitos países subsaarianos (Riedl, 2016; Wyk, 2018; Basedau, 2019). Em países como Uganda, Nigéria, Costa do Marfim e Quênia, políticos que já vinham desempenhando um papel importante na vida pública fundaram partidos; em Gana e Zâmbia, a formação de partidos partiu de organizações ou redes da sociedade civil; em vários outros países, incluindo Angola, Zimbábue e Moçambique e, em certa medida, na África do Sul, movimentos guerrilheiros chegaram ao poder ou foram integrados em um novo marco jurídico-constitucional, “transmutando-se” em partidos. Apesar dessas diferentes origens, muitos partidos tinham em comum uma característica essencial: sua identificação étnico-linguística. Embora a diferenciação étnica não fosse o fator decisivo para sua fundação nem em todos os lugares e nem no caso de todos os partidos, ela desempenhou um papel muito maior do que a afinidade com determinadas classes sociais. Partidos étnicos, não obstante, são hoje expressamente proibidos em muitos países (por exemplo, Burkina Faso, Quênia, Nigéria e Gana), mas o comportamento eleitoral ainda é muito voltado para a identificação étnica dos eleitores. Embora muitos partidos manifestem uma orientação ideológica através de seu nome, sua identidade é em sua maioria baseada em raízes étnicas (e linguísticas). Além disso, a religião também desempenha um papel importante na fundação e na imagem que os partidos têm de si próprios. É de se esperar que, com o aumento da urbanização e o crescimento de uma nova classe média, os laços étnicos se tornem gradualmente menos importantes em alguns países, o que igualmente deixará mais espaço para partidos que não se caracterizam pelo fator étnico.

O motivo central para a fundação dos partidos foi e continua sendo em muitos casos o acesso aos recursos do Estado mediante a conquista do poder político por meio da participação em eleições. Assim, em muitos casos, a fundação de um partido não tem como objetivo a persecução de objetivos programáticos (Pelizzo/Nwokora, 2017). Muitos filiados aceitam essa motivação, pois também eles buscam acesso aos recursos do Estado. Como resultado, eles são geralmente mais

ativos nas campanhas eleitorais quando se trata de conquistar posições de poder e influência (Bob-Milliar, 2019). Como a grande maioria dos partidos na África tem apenas uma estrutura organizacional fraca e eles tampouco possuem uma identidade ideológico-programática definida, esse foco na captura de posições governamentais é uma característica marcante de muitos partidos. Conseqüentemente, muitos só funcionam como partidos de governo quando os recursos estatais mantêm suas máquinas bem lubrificadas. Partidos de oposição que nunca estiveram no governo e não têm uma representação importante no Parlamento muitas vezes cessam seu ativismo partidário até as próximas eleições. A construção de estruturas partidárias na base, especialmente fora dos centros urbanos, sofre naturalmente com essa prática. Muitos partidos, portanto, são mais bem caracterizados como máquinas eleitorais. Só recentemente vêm aumentando os sinais de que membros do partido (especialmente os mais jovens) estejam gradualmente assumindo um papel mais ativo ao interior de suas agremiações, tentando transformá-las em organizações continuamente atuantes, com seu próprio perfil programático.

Essa conduta predadora tem grande impacto sobre a reputação dos partidos e afeta a imagem da democracia. Pesquisas mostram, por um lado, que mais de dois terços dos cidadãos nos países da África subsaariana não apenas consideram a democracia como o melhor sistema de governo, como também apoiam o pluralismo partidário (Mattes, 2019). Isso também implica que eleições sejam realizadas como uma competição entre vários partidos, partidos de oposição e organizações críticas da sociedade civil sejam tolerados e que as disposições constitucionais, incluindo a limitação dos mandatos, devam ser respeitadas. Ao mesmo tempo, porém, uma maioria dos africanos está decepcionada com a imagem e o desempenho de suas democracias. Motivo para isso é, também, o comportamento dos partidos e certa “superficialidade” de muitos líderes eleitos no que tange o respeito às regras democráticas, aí incluído o tratamento abusivo dos partidos de oposição ou organizações da sociedade civil, a restrição a direitos e liberdades assim como a violação dos princípios de eleições livres e justas.

Embora eleições estejam hoje amplamente difundidas em todo o continente, são raros os casos em que há uma disputa suprapartidária verdadeiramente justa, em conformidade com os princípios da democracia. A alternância de poder continua sendo pouco frequente em muitos países ao sul do Saara. Uma vez que um partido conquistou o poder, ele geralmente o defende durante vários períodos eleitorais, mesmo em países onde há uma competição relativamente aberta, como na África do Sul. Não obstante todas as críticas ao comportamento dos partidos e dos líderes políticos, é preciso apontar também para as condições imperantes, que em muitos países tornam a governança, em geral, e a consolidação da democracia,

em particular, extremamente difíceis. A maioria das economias carece de diversificação, e as condições para o crescimento sustentável são precárias. As sociedades são caracterizadas por uma considerável fragmentação étnica, os sistemas educacionais e sociais são fracos, e muitos países sofrem não apenas com conflitos internos, mas também com frequentes desastres naturais e epidemias.

Cabe ressaltar igualmente que em toda a África subsaariana, com exceção da República da África do Sul e Lesoto, existem sistemas presidencialistas, que de qualquer forma promovem mais o personalismo do que sistemas parlamentares.

Se há, no entanto, certa continuidade quanto ao desenvolvimento da democracia, isso também se deve ao fato de que, apesar do comportamento acima mencionado, os partidos cumprem uma série de funções que são decisivas para a sobrevivência das democracias: Eles conferem legitimidade aos regimes, na medida em que oferecem ideologias, capacidade de liderança ou oportunidades de participação política – ou uma combinação dos três fatores. Eles recrutam elites políticas, criando, assim, oportunidades de ascensão social. Eles oferecem possibilidades para a formação de coalizões de poderosos interesses políticos a fim de sustentar o governo (agregação de interesses), desenvolvem programas para o trabalho do Executivo, além de promoverem igualmente a socialização política e a mobilização das pessoas para atividades de auxílio mútuo. Eles proporcionam estabilidade política em sociedades em que a modernização está mobilizando politicamente uma parte crescente da população. Eles contribuem para fortalecer os vínculos entre governo e sociedade. Além disso, eles se encarregam da competição política, mesmo que frequentemente se trate de uma disputa ao interior da elite pelo já mencionado acesso aos recursos estatais. Desse modo, não são de forma alguma apenas as organizações da sociedade civil as que difundem a ideia de democracia na África e socializam as pessoas para a política. Como em outros continentes também, é especialmente no nível local que os partidos mobilizam muitas pessoas para se engajarem politicamente em câmaras de vereadores ou em outros órgãos da administração municipal.

Embora muitos partidos entrem em atividade apenas em épocas de campanha eleitoral, ao menos os agrupamentos maiores mantêm geralmente (também com ajuda do financiamento público) uma sede nacional do partido assim como outras filiais. Esse é o caso pelo menos nas regiões do país que são particularmente importantes para eles, como, por exemplo, as aglomerações urbanas de determinados grupos étnicos. Os diretórios nacionais e regionais dos partidos empregam funcionários permanentes que conduzem as atividades diárias da agremiação e também planejam e organizam as campanhas eleitorais. Na campanha eleitoral propriamente dita, os membros desempenham igualmente um papel muito importante.

O número de filiados pode ser elevado em alguns partidos de massa como o *Congresso Nacional Africano* na África do Sul, o *Novo Partido Patriótico* e o *Congresso Nacional Democrático* em Gana ou o *Rassemblement pour le Mali*. Todos os partidos, porém, são geralmente estruturados de maneira hierárquica e não estão organizados democraticamente. A democracia partidária interna praticamente inexiste em todos os partidos. Por via de regra, os líderes da legenda e uma pequena elite partidária decidem sobre os assuntos da organização. Isso se aplica, entre outras funções, à seleção de candidatos a cargos e mandatos, que são escolhidos a dedo e nomeados pelos líderes do partido. Às vezes, também ricos homens de negócios exercem grande influência sobre os partidos, embora formalmente não ocupem qualquer cargo neles. Essa influência pode chegar a tal ponto de eles dissuadirem a bancada parlamentar de um partido de exercer sua função de controle sobre o governo.

O financiamento dos partidos geralmente depende do patrimônio pessoal dos líderes partidários ou de verbas estatais, que são utilizadas para a realização de campanhas eleitorais, mas não raramente também para financiar um estilo de vida opulento do líder do partido. Em tais circunstâncias, o presidente do partido possui uma autoridade inquestionável quanto à estruturação dos comitês do partido e todas as decisões políticas relevantes. Todavia, na medida em que práticas políticas democráticas se estabelecem nos países africanos, há também um entendimento crescente de que os partidos precisam de uma base institucional mais ampla. Juntamente ao fortalecimento de organizações da sociedade civil e à abertura dos partidos em relação a associações de mulheres e jovens, aumenta igualmente a pressão para expandir e institucionalizar a democracia interna nos partidos.

Por enquanto, porém, muitos partidos africanos ainda são caracterizados por fragilidades organizacionais, democracia partidária interna limitada, recursos financeiros restritos, conteúdo programático deficiente, clientelismo e frequentes divisões partidárias assim como trocas de partido por parte de representantes proeminentes. O comportamento eleitoral seguindo padrões étnicos torna ainda mais difícil para eles se dirigirem a grupos da população para além dessas fronteiras étnicas. Devido ao fato de muitos partidos importantes serem oriundos de movimentos de libertação, eles muitas vezes mantêm parte de seu caráter militar, suas estruturas e processos decisórios centralizados e a solidariedade com veteranos militares (por exemplo, a ala armada do CNA na África do Sul). Isso aplica-se especialmente aos casos em que eles assumiram o poder no curso da transição democrática, sem interrupção, e lideraram um regime autoritário. Enquadram-se nessa categoria, por exemplo, o *Movimento de Resistência Nacional* (NRM) de Uganda, a *Frente Democrática Revolucionária Popular Etíope* (EPRDF) na Etiópia e a *Frente Patriótica Ruandesa* (RPF) de Ruanda. Não só nesses países os partidos de oposição são fracos e muitas vezes constituídos por “elites recicladas”. Partidos

de oposição eficientes precisariam demonstrar uma forte coesão organizacional, competitividade, distintividade e identificabilidade bem como determinação no debate político para representarem uma alternativa eleitoral construtiva ao partido dominante. Isso, porém, não ocorre em muitos lugares.

Que fatores podem contribuir para criar sistemas de partidos mais fortes e mais coesos na África subsaariana? A melhora da qualidade e da transparência das eleições e, em particular, a imposição de uma competição aberta e igualitária entre os partidos, poderia incentivar as elites políticas a investirem na construção de ferramentas eleitorais que superem as diferenças locais e incentivem a adesão estável aos partidos entre os eleitores (LeBas, 2019). Embora a mudança da legislação eleitoral com o objetivo de criar partidos mais disciplinados e interétnicos, reduzindo assim o grau de fragmentação do sistema partidário, tenha tido pouco efeito, no Benin ela levou a um lento declínio no número de partidos, e na Nigéria essa engenharia eleitoral levou a um maior apoio interétnico e interregional aos partidos individuais. A imposição de eleições mais competitivas com resultados eleitorais apertados em Gana e Serra Leoa levou os partidos desses dois países a fortalecer seus perfis programáticos e a melhorar sua liderança interna. Estruturas fortes de mobilização interétnica poderiam também servir como base para organizações político-partidárias mais enraizadas na sociedade – e potencialmente responsáveis a ela. Isso corresponde a um tipo de clivagens sociais que têm sido importantes para o desenvolvimento de partidos em muitos lugares. Em vários países africanos, os sindicatos desempenharam esse papel no passado, antes de que também lá a liberalização do mercado de trabalho nos anos de 1990 enfraquecesse consideravelmente os movimentos trabalhistas. Entretanto, existem outras organizações sociais em muitos lugares, tais como cooperativas rurais, associações habitacionais e sindicatos profissionais em áreas urbanas, que oferecem algum potencial para aspirantes a ativistas partidários, mesmo que seja difícil coordenar as ações dessas diversas associações. Embora as igrejas, como uma das poucas redes sociais, pudessem coordenar os eleitores para além das linhas de divisão étnicas e de classes, elas tendem a ser muito relutantes em assumir posições político-partidárias. Desse modo, seria importante, em qualquer caso, um melhor equilíbrio de poder, freios e contrapesos efetivos entre o Executivo e o Legislativo. Quando o Legislativo (e, portanto, os partidos) não depende do Executivo nas eleições, ele pode servir como uma instância de controle contra o abuso de poder pelo Executivo e a manipulação eleitoral. Em muitas democracias estabelecidas, partidos de massa surgiram de agrupamentos parlamentares em sua origem, e é possível que um processo semelhante possa se desenvolver na África.

Ásia

A Ásia também passou por um processo de democratização durante as últimas quatro décadas e o número de países com uma ordem democrática aumentou significativamente. Além das “velhas” democracias Índia e Japão, essa forma de governo tem-se consolidado, nesse ínterim, também nas ainda “jovens” democracias Coreia do Sul e Taiwan, Indonésia e Mongólia, onde principalmente a Coreia do Sul e Taiwan representam exemplos de como a democracia e o desenvolvimento econômico podem andar de mãos dadas. Nas duas últimas décadas, entretanto, as esperanças e expectativas quanto a uma consolidação da democracia têm sido muitas vezes frustradas, e uma erosão dos processos democráticos está sendo observada atualmente em vários países do continente, incluindo até mesmo uma “velha” democracia como a Índia (IDEA, 2019, p. 167). Tentativas de exercer influência política sobre o Judiciário, a restrição da margem de manobra de organizações da sociedade civil, além da perseguição de minorias religiosas suscitam comentários críticos sobre o estado da “maior democracia”, como a Índia gosta de se apresentar.

Em vários países da Ásia existem os chamados “regimes híbridos”, que, por um lado, seguem regras democráticas formais com diversas variações, mas onde, pelo outro, certos requisitos da democracia estão fracamente desenvolvidos e as liberdades políticas são suprimidas. Eleições livres e justas lá não acontecem e os “freios e contrapesos” não funcionam, ou quando muito de forma limitada. Fazem parte desse grupo países Malásia, Mianmar, Nepal, Paquistão, Bangladesh, Cingapura, Sri Lanka e também as Filipinas. Em outros países como Camboja, Tailândia e os estados da Ásia Central, como Afeganistão, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão, os processos de democratização não tiveram continuidade, portanto, dominam lá regimes autoritários. Na República Popular da China, Vietnã, Laos e Coreia do Norte, nunca houve a tentativa de introduzir uma democracia representativa. Com exceção de Cingapura, praticamente em toda a Ásia, tanto em países democráticos como não democráticos, a política é caracterizada por corrupção endêmica e a “política do dinheiro” (*money politics*), ou seja, as decisões políticas são frequentemente tomadas “sob encomenda” e com pagamento por parte de algumas pessoas ou empresas. Soma-se a isso que, na Ásia, não só o nacionalismo cresceu em importância nas democracias tradicionais como a Índia e o Japão, mas também a religião, como fator político, volta a exercer considerável influência sobre os processos políticos. Isso se aplica não somente ao islã na Indonésia e Malásia, como também ao budismo em Mianmar ou Sri Lanka.

Nesse contexto, são poucos os países até agora em que partidos políticos jogam um papel relevante como promotores da democracia. Com algumas

exceções importantes, eles são mais uma bola no jogo a mercê das condutas políticas dominantes do que um agente estruturador. Todavia, os sistemas partidários do continente são tão diversos quanto os sistemas políticos. Mas, apesar das diferenças individuais, muitos sistemas partidários na Ásia, especialmente nas democracias liberais, têm se caracterizado nas últimas décadas por uma crescente fragmentação, com grande probabilidade de esse processo se intensificar ainda mais (Lye/Hofmeister, 2011). Isso pode ser observado, entre outros, na Índia, onde o Partido do Congresso, antigamente dominante, enfrenta dificuldades para defender seu papel como principal força da oposição contra muitos partidos menores tanto em nível nacional como regional. O BJP do primeiro-ministro Narendra Modi, que vem dominando há alguns anos, combina com sua ideologia do nacionalismo hindu elementos que servem para justificar práticas governamentais cada vez mais autoritárias e contribuem para o desenvolvimento problemático da democracia indiana.

A revolta contra o domínio colonial foi, em muitos países asiáticos, um motivo para as primeiras fundações de partidos. A representação de certos estratos sociais, por outro lado, participou apenas em alguns casos, embora os partidos comunistas fundados em muitos lugares a partir da década de 1920 defendessem uma agenda social. Durante muito tempo, no entanto, não houve em lugar algum uma força de trabalho organizada que pudesse ter servido de caixa de ressonância para esses partidos. Notadamente, o *Partido de Ação Popular* (PAP) em Cingapura foi um dos poucos partidos do continente que, em sua fase de fundação a partir de 1954, representava uma nítida agenda social associada ao anticolonialismo, defendendo os sindicatos e os direitos dos trabalhadores (Tan, 2011). Isso deveu-se também à experiência de seu cofundador Lee Kuan Yew, que tinha conhecido o Partido Trabalhista durante seus estudos na Inglaterra e, ao retornar a Cingapura, atuou como advogado na defesa de sindicalistas e estudantes perseguidos. Nesse ínterim, porém, o PAP abandonou o caráter de “partido dos trabalhadores” no decorrer de seu domínio de décadas como “partido de estado”. Assim também, muitas das liberdades políticas anteriores que estavam em vigor na época das primeiras eleições livres em 1959, que o PAP ganhou, caíram vítimas do regime autoritário que se desenvolveu depois da independência da República em 1965.

Nas Filipinas, que após a expulsão do ditador Ferdinand Marcos pela “Revolução do Poder Popular” (“*People Power Revolution*”) em 1986 foi um dos primeiros países da “terceira onda da democratização” na Ásia e que em 1987 se dotou de uma constituição democrática, existe hoje a democracia mais duradoura do Sudeste Asiático. O mais tardar desde a eleição do presidente Rodrigo Duterte em 2016, entretanto, a ordem política do país vem passando por um processo de erosão como resultado de violações sistemáticas dos direitos humanos por parte

das autoridades policiais em uma “guerra” contra traficantes de drogas, além da restrição da liberdade de imprensa e da influência do Estado sobre o Judiciário. Isso é consequência da deficiente institucionalização dos partidos e da falta de um sistema partidário estável (Martinez Kuhonta, 2016, p. 61 ss.; Gonzalez, 2011). Os partidos do país não têm nenhum vínculo com uma classe ou movimento social e não tentam representar um grupo social específico, com exceção dos partidos que representam os interesses das elites tradicionais. A maioria dos partidos é caracterizada pelo personalismo e o clientelismo, tendo como único foco as eleições, visando a proporcionar a alguns políticos o acesso a benesses estatais. Os partidos são formados e estruturados principalmente para apoiar um candidato presidencial. O vínculo dos políticos com o “seu” partido é muito superficial. Após cada eleição há uma série de mudanças para o partido e/ou a bancada parlamentar do presidente vitorioso. Nenhuma atenção é dada à construção de uma organização partidária duradoura e estável. Os partidos continuam fracos. Nessas circunstâncias torna-se difícil que um grupo maior do eleitorado crie vínculos com um determinado partido.

Na Tailândia, durante as várias fases em que o país teve um governo democrático, tampouco se estabeleceram partidos que possuíssem uma estrutura organizacional coerente e estável. Isso não se deve apenas às repetidas intervenções militares e golpes contra governos democraticamente eleitos. Os partidos do país eram geralmente organizações a serviço de personalidades, que não estavam comprometidas com nenhuma ideologia. Precisamente pelo fato de o país nunca ter sido colonizado, não havia terreno fértil para um partido anticolonialista. Grupos marxistas e comunistas foram perseguidos, e os partidos não adotaram outras ideologias. Durante longo tempo tampouco existiu um vínculo com uma determinada classe social. A essência da marca dos partidos era constituída pelo objetivo de seus líderes de conquistarem cargos públicos para fins de enriquecimento pessoal. Isso também fica evidente no fato de que a maioria dos partidos na Tailândia era liderada por empresários ou generais reformados que haviam se tornado homens de negócios. Assim, o partido tailandês *Thai Rak Thai* do magnata das telecomunicações Thaksin Shinawatra também correspondia a esse tipo. Thaksin foi primeiro-ministro de 2001 até um golpe de Estado em 2006. Durante seu mandato, ele conquistou grande popularidade, especialmente entre a população rural, graças a um programa de ampliação do acesso aos serviços de saúde, uma moratória da dívida para agricultores, assim como microcréditos para promover pequenas e médias empresas em áreas estruturalmente desfavorecidas. O setor rural apoiou Thaksin em seus conflitos com a classe média e alta urbanas e proporcionou-lhe e a seu partido (ou, após a sua proibição, também a um partido sucessor) expressivas vitórias eleitorais nas eleições de 2005 e 2011.

Assim, pela primeira vez, existiu uma espécie de vínculo entre uma classe social e um partido político, e também as classes média e alta urbanas, que se levantaram contra Thaksin, acabaram encontrando seu próprio movimento político. No entanto, é difícil falar de uma construção partidária com base em características de estratos sociais, visto que o conflito tinha como foco principal a personalidade de Thaksin. O mais tardar desde o golpe de 2014, esse tipo de construção partidária tornou-se novamente obsoleto. As eleições de 2019 serviram apenas para legitimar o regime autoritário.

Na Coreia do Sul desenvolveu-se desde a democratização em 1987 um sistema partidário relativamente estável, embora seja fundada continuamente uma série de novos partidos e nas eleições concorram muitas legendas; para as eleições parlamentares em abril de 2020 estavam registrados nada menos que 50 partidos. O sistema partidário é essencialmente caracterizado pela formação de campos políticos conforme as diferenças ideológico-programáticas. A disputa política é dominada por um campo conservador e um campo liberal. Partidos social-democratas e de esquerda são de importância secundária. Os partidos conservadores e liberais alternaram-se, nas últimas décadas, várias vezes na condução do Estado e do governo. Devido a diversos escândalos de corrupção que prejudicaram sua reputação e também por causa de conflitos internos, eles mudaram de nome e se reorganizaram repetidas vezes. Entretanto, isso fez pouco para mudar a orientação de base dos partidos “renovados”. A posição dominante de ambos os campos é favorecida pelo sistema eleitoral, que foi alterado várias vezes, porém sem perder seu caráter (majoritário) fundamental. Um total de 253 dos 300 deputados é eleito em distritos eleitorais uninominais, onde vence o mais votado (o chamado sistema “*first-past-the-post*”); os 47 assentos restantes são distribuídos entre os partidos de acordo com sua proporção de votos. Os dois campos acima mencionados ficam com a parte do leão dos mandatos diretos. Os dois partidos dominantes contam com uma série de pequenos partidos regionais associados a eles, que ganham em alguns distritos eleitorais. Os dois grandes campos são favorecidos adicionalmente pelo financiamento estatal dos partidos, que foi concebido por eles de tal forma que eles próprios detêm a maior vantagem, podendo impedir, assim, o surgimento de partidos alternativos. Embora isso condicione a competição partidária, a democracia na Coreia do Sul tem se consolidado e o país hoje faz parte das democracias mais estáveis na Ásia. Existe uma disputa partidária aberta com eleições regulares livres e justas. A fidelidade dos eleitores em relação aos partidos dos diferentes campos é estável. Os partidos usufruem de um alto grau de legitimidade no que diz respeito à ocupação dos cargos estatais mais importantes e ao exercício do poder. Além disso, eles têm alcançado um nível de solidez organizacional que lhes garante a continuidade apesar da repe-

tida fundação de novos partidos e que também os protege contra uma dependência de líderes personalistas (Lim, 2011, p. 236).

Similarmente, tem surgido em Taiwan um sistema bipartidário estável desde o início da democratização em 1988, sendo neste caso a postura de independência da República Popular da China a característica de diferenciação mais importante (Shyu, 2011). Clivagens sociais e culturais anteriores entre os imigrantes “continentais” e os “taiwaneses nativos” e/ou os partidários da democracia e os apoiadores “ferrenhos” do partido nacionalista KMT, que liderou um regime autoritário até 1988, são comparavelmente menos importantes. O debate sobre assuntos políticos fica em segundo plano diante dessa controvérsia política fundamental. Apenas a divulgação de casos de corrupção, que afetam em igual medida os dois partidos dominantes, o *Kuomintang* (KMT) e o *Democratic Progressive Party* (DPP), esquentam o debate, junto com a questão nacional. Não obstante existam muito mais partidos, o sistema eleitoral majoritário *de facto* existente tem congelado o sistema bipartidário. A consolidação da democracia não se viu prejudicada por isso em Taiwan.

A Indonésia é hoje, no Sudeste Asiático, o melhor exemplo de um processo de transição bem-sucedido de um regime autoritário de longa data para uma democracia consolidada. Em abril de 2020, foram realizadas a quinta eleição parlamentar e a quarta eleição presidencial direta desde a mudança de regime em 1998. Em todas as eleições prevaleceram condições livres e justas, e seus resultados e as mudanças de poder resultantes foram aceitas pela população. É bem verdade que a prática da compra de votos continua sendo utilizada em todo o país por todos os partidos e candidatos e é uma das razões para o alto custo das campanhas eleitorais. Entretanto, há indícios de que grande número de eleitores não condiciona seu comportamento eleitoral a pagamentos por parte dos partidos. A primeira eleição do presidente Jokowi em 2014, que foi reeleito em 2019, também foi vista como uma confirmação do funcionamento da descentralização política. Jokowi era um *outsider* político, ficando inicialmente conhecido como prefeito de uma cidade de província e depois como governador da capital Jacarta. Quando foi eleito em 2014, ele concorreu com um programa focado em melhorias na saúde e na educação, mais reformas econômicas e respeito aos direitos humanos. O sistema partidário do país é estável e a multiplicidade de partidos no Parlamento, com nove partidos, é limitada. Entretanto, há muitos casos de corrupção, particularmente entre os parlamentares, e a estabilidade do sistema partidário é também uma consequência da grande influência de cartéis formados pelos partidos. Apesar dos avanços na consolidação da democracia, houve, antes das eleições de abril de 2020, acusações contra o presidente Jokowi em relação a uma suposta “virada autoritária” e a um “recuo da democracia” (Bland, 2020). Essas acusações se baseiam em uma

crescente restrição da possibilidade de criticar o governo por meio de leis autoritárias, no declínio da determinação na luta contra a corrupção e, não por último, de uma postura de permissividade ou até mesmo promoção de políticas conservadoras islamistas, além do fortalecimento do papel dos militares no governo. Tudo isso representa riscos para as liberdades e procedimentos democráticos até agora alcançados.

América Latina

Além dos Estados Unidos e da Europa, a América Latina possui a mais longa experiência com processos democráticos, que remontam à época da independência dos países sul-americanos na primeira metade do século XIX. Desde esse tempo lá existem partidos que, por um lado, são reiteradamente vítimas dos inúmeros golpes militares e governos autoritários, mas que, pelo outro, foram também muitas vezes importantes protagonistas de governos civis e democráticos. Durante a democratização nos anos 1980, eles foram os atores políticos fundamentais, embora com nítidas diferenças quanto a seu enraizamento institucional em alguns países (Mainwaring/Scully, 1995). Os processos de transição democrática ocorreram em quase toda a América Latina por meio e como consequência de eleições cujo motor central foram os partidos. Eles próprios promoveram leis eleitorais e partidárias que continuavam assegurando-lhes o papel de protagonistas no processo político. As novas democracias na América Latina tornaram-se assim “Estados de partidos” (Zovatto, 2018, p. 291 ss.) a despeito da existência, em todos os países, de sistemas presidencialistas. Isso influenciou o desenvolvimento e a consolidação organizacional dos partidos, pois em sistemas presidencialistas a estrutura partidária é muitas vezes dominada por fatores personalistas.

Ainda assim, os sistemas partidários de muitos países latino-americanos permanecem em grande parte relativamente estáveis há aproximadamente três décadas desde o início da democratização nos anos 1980, uma vez que, no México, Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Chile assim como em Honduras, República Dominicana, El Salvador, Costa Rica e Panamá, a maioria dos partidos que lideraram a fase da democratização continua desempenhando um papel importante na disputa política. Em alguns desses países eles repetidamente assumiram a presidência ou participaram ou continuam participando de governos (Freidenberg, 2016). Mas nem de longe todos os partidos e sistemas partidários conseguiram sair ilesos das diversas crises das últimas décadas e das consequências das mudanças sociais e tecnológicas. Mesmo países como o Brasil e Chile, que até alguns anos atrás eram considerados estáveis, vivenciam atualmente crises políticas, que estão deixando nítidas marcas também nos sistemas partidários.

A mudança mais radical foi experimentada pelos sistemas partidários dos países andinos Venezuela, Equador, Bolívia e Peru. Lá, os partidos que dominaram durante décadas, *Acción Democrática* (AD) e *Copei* na Venezuela, *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA) no Peru e *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) na Bolívia se tornaram irrelevantes em um período de poucos anos e foram substituídos por *outsiders* políticos ou recém-chegados. Isso não foi consequência apenas de uma profunda crise de representação, mas é também expressão de uma crise de legitimidade dos sistemas políticos, que vai além dos sistemas partidários. Os eleitores desses países se afastaram não apenas de partidos individuais, mas também da forma de fazer política e de como estava estruturada a relação entre Estado e sociedade.

A Venezuela é certamente o caso que mais chama atenção nesse contexto, não só porque seu sistema partidário foi extraordinariamente estável durante muito tempo, mas também porque o país foi considerado, desde o início dos anos 1960, como uma espécie de modelo exemplar para a consolidação da democracia na América Latina, sobretudo devido a seu sistema partidário. Como um dos poucos países da América Latina, a Venezuela não teve um governo militar depois de 1964. Perto do final dos anos 1990, porém, os cidadãos já não se sentiam mais representados pelos partidos tradicionais e escolheram uma alternativa na pessoa de Hugo Chávez, que prometia um “socialismo bolivariano” do século XXI. Seus sucessos eleitorais estavam associados a uma nova forma de polarização, que não havia existido nas décadas do domínio da *Acción Democrática* e do *Copei*. Se, por um lado, havia entre ambos os partidos (moderados) diferenças político-ideológicas, existia entre eles, pelo outro, um amplo consenso sobre os elementos básicos da política, revezando-se reiteradamente na condução do Estado e do governo. Esse consenso sofreu uma ruptura devido a uma nova polarização entre governo e oposição. O chavismo – como é quase inevitável no caso de regimes populistas – desembocou em um autoritarismo do qual os demais partidos não encontram saída.

No Peru e na Bolívia, os partidos de massa APRA e MNR, que dominaram durante décadas, jogam hoje apenas um papel político marginal. É pouco provável que voltem a desempenhar uma função relevante em seus sistemas partidários em um futuro próximo. Em ambos os países, novos agrupamentos assumiram o protagonismo. No Peru, entretanto, à exceção do “fujimorismo”, que reúne os partidários do ex-presidente Alberto Fujimori (1990–2000), nenhum outro partido conseguiu se estabelecer de forma duradoura. Os partidos são essencialmente máquinas de campanha eleitoral que se reinventam após cada eleição, mas não desenvolvem uma estrutura permanente. Por essa razão, o país já foi descrito como “democracia sem partidos” (Levitsky/Cameron, 2003). Na Bolívia, por sua vez, o partido indigenista *Movimiento al Socialismo* (MAS) havia assumido uma posição dominante após a

vitória eleitoral de Evo Morales em 2006 que, contudo, voltou a perder após a renúncia forçada do presidente Morales em novembro de 2019. Nas eleições de outubro de 2020, seu candidato presidencial, Luis Arce, obteve uma vitória retumbante e o MAS ganhou a maioria absoluta dos assentos em ambas as câmaras do Parlamento. No Equador, o antigo sistema partidário também naufragou totalmente. Durante a presidência de Rafael Correa (2007-2017) surgiu um novo sistema de partidos, cuja estrutura e dinâmica competitiva se caracterizam principalmente pelo fato de que a antiga fragmentação com um grande número de partidos foi substituída por um sistema com um partido dominante, *Alianza PAIS*, que parece defender sua posição mesmo após a substituição do presidente Correa. A decisão de revogar a “no-reelección” (não-reeleição) de parlamentares pode dar continuidade e estabilidade adicionais ao processo político. Até agora, essa proibição da reeleição imediatamente subsequente fez com que em cada período legislativo houvesse um grande número de deputados inexperientes, que desconheciam procedimentos, não estava familiarizado com o histórico de certas matérias e, dessa maneira, tomava decisões erráticas, além de aprovar leis inadequadas para a resolução de problemas pendentes. Essas práticas contribuíram para a perda da capacidade de representação dos partidos e a crise de confiança no sistema político.

Em um segundo grupo de países, que inclui os estados da América Central Honduras, El Salvador, Nicarágua, Panamá e República Dominicana assim como também Brasil e Chile, as mudanças nos sistemas partidários não foram tão dramáticas quanto nos países andinos, mas afetaram particularmente o número dos partidos relevantes. Na maioria dos casos, esse número cresceu, o que significa que mais partidos estão representados no Parlamento, ao passo que outros partidos anteriormente dominantes perderam importância ou foram, em sua totalidade ou em grande parte, substituídos por “recém-chegados” – com o acréscimo de que a fundação de novos partidos não raramente era impulsionada por líderes dos partidos naufragados. Todavia, em muitos casos, o caráter da competição política, o pluralismo político-partidário, a relação entre os partidos e também a tendência dos resultados eleitorais não sofreram mudanças fundamentais devido a essa dinâmica dos sistemas partidários. A elite política manteve-se em grande parte a mesma e circunscrita a si própria, apesar de seus partidos se apresentarem constantemente sob novos nomes. A Guatemala também pode ser classificada nessa categoria, embora seu sistema partidário seja tão frágil e a volatilidade dos eleitores tão alta que dificilmente se pode falar de um sistema partidário estável. As eleições lá, entretanto, não provocam mudanças decisivas e as elites dominantes permanecem no poder.

Até as eleições de 2014, o Brasil era um claro exemplo de um tipo de sistema partidário em que a dinâmica da competição política acontecia dentro do marco

político definido pela constituição de 1988. Entre 1994 e 2014, a chefia do executivo federal se alternou entre PT e PSDB, dois partidos criados por opositores da ditadura militar e que, a despeito de suas diferenças, compartilhavam e defendiam os valores da Constituição. Até as eleições de 2014, o sistema partidário já tradicionalmente fragmentado mostrava apenas uma ligeira tendência a uma divisão maior. O número de partidos representado nas duas câmaras do Congresso vinha aumentando apenas lentamente; desde os anos 1990 para cerca de 15 partidos no Senado, e durante a década dos anos 2000 para aproximadamente 20 na Câmara de Deputados. Entretanto, o maior número dos assentos, cerca da metade, ficavam sempre em mãos dos mesmos partidos, *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB), *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB), *Partido dos Trabalhadores* (PT) e *Democratas* (DEM) (até 2007 *Partido da Frente Liberal*, PFL). Além disso, mesmo sob o presidente de esquerda Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2011), os elementos característicos dos procedimentos políticos não mudaram. Visto que seu *Partido dos Trabalhadores* nunca teve uma maioria no Parlamento fragmentado, Lula teve que se entender da maneira habitual com outras forças políticas. Isso significa que para cada projeto de lei era preciso arrebanhar uma maioria no Parlamento através de um exaustivo trabalho corpo a corpo, maioria essa que só podia ser obtida (e ainda é) por meio de concessões aos deputados e suas bases eleitorais. Nos primeiros anos de governo de Lula da Silva, o sistema foi “simplificado” e agilizado por meio do pagamento de uma espécie de salário mensal adicional a muitos deputados em troca de sua boa conduta em relação às propostas do governo. A descoberta desses pagamentos – obviamente ilegais e financiados pelo uso indevido de recursos públicos –, o que no Brasil foi apelidado de “mensalão”, quase custou a presidência a Lula da Silva. Mas tão somente a crise econômica a partir de 2014 e a revelação de numerosos escândalos de corrupção por volta da mesma época impuseram limites ao sistema clientelista de concessões a deputados e senadores. O resultado foi um abalo do sistema político e partidário. Já nas eleições de 2014, o número de partidos representado no Parlamento aumentou para 28, e os quatro agrupamentos até então dominantes obtiveram juntos apenas dois quintos dos votos; no Senado, a mudança ainda não se fez sentir, uma vez que nessa casa ocorre sempre uma renovação apenas parcial. Devido também a essa fragmentação do Parlamento, tornou-se difícil para a presidente Dilma Rousseff negociar maiorias políticas para seu governo como costumava fazer-se até então, o que contribuiu de maneira significativa para sua destituição em 2016. A indignação de muitos brasileiros com os escândalos de corrupção em que estavam envolvidos todos os grandes partidos levou, em 2018, à eleição do político populista Jair Bolsonaro como novo presidente da nação, o que fez com que seu *Partido Social Liberal* (PSL), até então totalmente insignificante, se tornasse o segundo partido

mais importante do país com 12 por cento dos votos e 52 assentos na Câmara dos Deputados. Os outros três antigamente grandes partidos obtiveram cerca de 6 por cento dos mandatos respectivamente, da mesma forma que outros cinco partidos, parte dos quais só existia há relativamente pouco tempo. Desde as eleições de 2018, a governabilidade do país vem sendo desafiada por duas circunstâncias: pela maior fragmentação do sistema parlamentar e partidário, por um lado, o que torna muito mais difícil chegar a um acordo sobre projetos de lei. Por outro lado, Bolsonaro, de forma similar a Rodrigo Duterte nas Filipinas ou Donald Trump nos EUA, se apresenta à maneira típica dos populistas como um “político antissistema” (mesmo tendo feito parte do *establishment* durante décadas como deputado. Ele e seus apoiadores simpatizam abertamente com a ditadura militar. Se diante da falta de uma clara maioria no Parlamento, da independência do Judiciário, do federalismo com amplas atribuições dos estados federados, além da mídia independente, uma recaída do país para o autoritarismo ou semiautoritarismo seja pouco provável, os acontecimentos no Brasil são, entretanto, um bom exemplo de como sistemas partidários aparentemente estáveis se veem estremecidos em suas fundações quando os partidos são incapazes de cumprir suas funções como representantes dos interesses da sociedade. Os cidadãos aceitam cada vez menos a corrupção e o clientelismo como elementos inerentes à política. Sua paciência com os “velhos partidos” é limitada, o que abre novas oportunidades para os populistas.

Também o Chile, que durante muito tempo foi considerado um modelo exemplar para a consolidação da democracia na América Latina, mostra quão rapidamente os sistemas políticos podem entrar em crise. Depois da redemocratização, regulamentos institucionais impuseram aos partidos a busca de entendimento e de consenso no caso de decisões e leis importantes, para além dos limites dos campos políticos. Visto que o consenso nem sempre era possível, isso não só paralisou muitos projetos de reforma como contribuiu para que a elite política permanesse em grande parte a mesma e se relacionasse somente entre si. Os protestos em massa de 2019 expressaram a insatisfação de grandes setores da população com a classe política, o que não tinha sido previsto por nenhum partido. Imediatamente, alguns políticos e partidos populistas tentaram lucrar com a insatisfação de muitos cidadãos. Os protestos foram acalmados mediante um processo de emenda constitucional encaminhado às pressas. Resta aguardar se isso poderá resolver o problema de representação manifestado pelos protestos. A necessária renovação dos partidos no sentido de que eles cumpram suas funções em prol da democracia de forma mais adequada não poderá ser conseguida apenas com uma emenda à Constituição.

Um terceiro grupo de países latino-americanos passou não apenas por mudanças graduais dos sistemas partidários em forma de alguns partidos novos

ou renomeados como também por transformações substanciais na competição política, porém sem colocar em xeque os padrões fundamentais do sistema democrático. Na Costa Rica e no Uruguai, os sistemas tradicionais bipartidários mudaram com o estabelecimento de uma terceira força. Na Argentina, ao contrário, o sistema bipartidário tradicional parece novamente fortalecido após as recentes eleições. Na Colômbia, ele foi destroçado provavelmente de forma duradoura, o que tem mudado os padrões da disputa política. Após as eleições de 2018, 16 partidos estão representados na Câmara dos Deputados e 13 partidos no Senado, com os dois partidos mais fortes em ambas as câmaras detendo juntos claramente menos da metade dos mandatos, configurando um desafio para a governabilidade, a capacidade de representação dos partidos e do Parlamento e, assim, também para a própria democracia colombiana.

A fragmentação dos sistemas partidários na América Latina faz com que em grande parte dos países hoje os presidentes e governos não disponham de uma maioria parlamentar. Embora o “presidencialismo de coalizão” tenha servido durante vários períodos legislativos como uma alternativa aos governos anteriormente majoritários, diversos países se caracterizam por uma paralisação periódica da atividade legislativa e por conflitos permanentes entre o Executivo e o Legislativo. A ambição pessoal pelo poder de alguns líderes bem como a expectativa de participação em uma espécie de “negócio de prebendas” dificultam o consenso político. Isso é agravado pelo fato de alguns partidos e seus dirigentes terem (re)descoberto o populismo como estilo de fazer política e como método de conquista e manutenção do poder. Diante da continuada situação de pobreza de parte importante da população e da persistência de graves disparidades sociais e de renda em muitos países, esses partidos populistas representam um sério desafio para a continuidade das democracias.

Embora na maioria dos países exista uma legislação eleitoral em parte bastante detalhada, que também regulamenta as despesas para campanhas eleitorais e de que, além disso, os partidos em muitos lugares recebam consideráveis subsídios e que os parlamentares em geral sejam bem pagos em relação à média da população, a corrupção e a má administração estão presentes em quase toda parte. Uma razão importante para isso é o alto custo das campanhas eleitorais. Os sistemas eleitorais personalizados exigem altos investimentos dos candidatos e partidos, que por via de regra não podem ser refinanciados através de receitas lícitas. Essa é uma das razões para as queixas sobre os partidos. Outra causa é a falta de transparência e de proximidade com os cidadãos, o que também tem a ver com os processos internos da tomada de decisões dos partidos. Mesmo membros e apoiadores reclamam do autoritarismo dos dirigentes partidários, da limitada participação dos filiados nas decisões internas, da falta de disciplina partidária

dos parlamentares assim como da falta de transparência em relação à prestação de contas sobre as finanças das agremiações. Muitos partidos, devido às exigências legais correspondentes, introduziram nesse meio tempo eleições internas para a escolha de candidatos, que ocorrem em parte em conferências de delegados, mas também em forma de eleições primárias de todos os membros. Na Argentina, todos os eleitores com direito a voto podem até mesmo participar das decisões sobre a escolha dos candidatos de um partido depois de se inscreverem em listas correspondentes. Esse tipo de procedimentos tem ajudado a quebrar as estruturas tradicionalmente oligárquicas dos partidos e a reduzir a centralização dos aparatos partidários. Ao mesmo tempo, porém, isso também veio associado a uma perda de coesão e harmonia interna dos partidos. Os conflitos em torno de candidaturas tornaram-se mais intensos, resultando muitas vezes em desfiliações, divisões e formação de novos partidos. A tentativa de ampliar a democracia interna dos partidos contribuiu assim, ao menos em alguns países, para a fragmentação do sistema partidário.

Diante das debilidades dos partidos, não é surpreendente que eles sejam mal vistos em todos os países do subcontinente. Além das deficiências acima mencionadas, isso é também uma consequência da interação frequentemente tensa dos partidos com os meios de comunicação de massa e sua relação distante com a sociedade civil (Zovatto, 2018, p. 99). Acima de tudo, porém, a baixa reputação dos partidos pode ser explicada pelo fato de que grande parte dos cidadãos não se sente representada por eles, mesmo que votem nesses partidos no dia da eleição por falta de alternativa. A alta volatilidade do comportamento eleitoral, entretanto, revela um padrão básico de insatisfação. Os partidos só poderão vencer isso se aumentarem seus esforços em favor da construção de uma organização partidária forte que seja caracterizada pela transparência e participação plena de seus membros.

Leste, Centro e Sudeste da Europa

Nos países do Leste, Centro e Sudeste da Europa, os partidos não desempenharam um papel significativo na transição para a democracia nos antigos países comunistas (Zsolt, 2006; Kitschelt, 2001). Enquanto na Ásia, África, América Latina e mesmo nos processos de transformação no sul da Europa em meados dos anos 1970, os partidos tenham sido importantes catalisadores da mudança política, não havia, nos antigos países comunistas, partidos que pudessem ter assumido esse papel. A transformação ocorreu lá devido a uma implosão dos sistemas políticos em face das crescentes dificuldades econômicas. A União Soviética, como potência hegemônica regional, perdeu o controle sobre seus estados vassallos, abrindo espaço para protestos e movimentos civis em favor de reformas demo-

cráticas. Todavia, isso inicialmente não envolveu a fundação de partidos políticos. Os movimentos mais conhecidos, que promoveram a transformação do regime e se estenderam para outros países, foram o sindicato *Solidarność* na Polônia e o *Fórum Cívico*, fundado por Václav Havel na antiga Tchecoslováquia, hoje República Tcheca. Foi somente no âmbito da mudança de sistema e na perspectiva das primeiras eleições democráticas que surgiram novos partidos e sistemas partidários, que até então tinham sido caracterizados por partidos comunistas e socialistas e alguns partidos do Bloco.

Os sistemas partidários que emergiram dos processos de transformação eram fragmentados e altamente polarizados, onde sobretudo o contraste com os antigos partidos comunistas, que continuaram existindo sob um novo nome, demarcava uma linha importante de conflito e diferenciação. Visto que os países e partidos da Europa Ocidental exerceram grande influência sobre a estruturação e o curso da transição nos países pós-comunistas, novos partidos inspirados pelas famílias de partidos da Europa Ocidental surgiram em muitos lugares. Por outro lado, foram criados outros partidos sem nenhuma inclinação especial para o Ocidente. Fazem parte desse grupo, por exemplo, agrupamentos nacionalistas e populistas, que tendem a se alinhar, porém de forma pontual, com agremiações na Europa Ocidental de orientação similar, embora seus representantes no Parlamento Europeu façam parte de uma bancada conjunta.

Os novos partidos nos países de transição lideraram os governos depois das primeiras eleições livres a partir de 1990, mostrando, assim, que eram capazes de cumprir as funções dos partidos descritas acima como de *output* e “procedimentais”. Contudo, eles enfrentavam dois desafios difíceis: primeiro, eles tinham que realizar a transformação do sistema, ou seja, a mudança do sistema político com a ajuda de uma nova ordem constitucional bem como da ordem econômica e social, sem estarem preparados para essa tarefa em vista da absoluta concentração de poder dos regimes comunistas. Apenas alguns poucos dos novos líderes partidários tinham experiência em cargos executivos. Em segundo lugar, também as sociedades dos países de transição no Leste eram altamente fragmentadas. Não existia uma sociedade civil organizada, de modo que os partidos não conseguiam estabelecer laços específicos com determinados grupos sociais organizados. Além disso, a maioria dos cidadãos desses países mantinha uma atitude de ceticismo em relação aos partidos, e era reduzida a disposição para se filiar a uma legenda. Isso não só tornou difícil para os partidos a conquista de uma ampla base social, como também a construção de uma organização sólida. Devido ao pequeno número de filiados e apoiadores leais, tampouco foi possível articular e agregar claras preferências e posições políticas, ou então elas não encontraram respaldo no eleitorado. Isso limita consideravelmente a função de representação dos partidos. No caso

de eleições, a consequência é muitas vezes a redução da participação, enquanto o comportamento eleitoral é altamente volátil. Todavia, não apenas os eleitores, mas também muitos políticos demonstram pouca lealdade a seus partidos, o que se reflete em frequentes mudanças partidárias e a formação de novos partidos.

A debilidade dos partidos levou a um fortalecimento do poder de certas personalidades. Algumas delas, como os irmãos Kaczyński na Polônia, Václav Klaus na República Tcheca, Vladimír Mečiar na Eslováquia e Victor Orbán na Hungria, conseguiram dar a seus partidos certa identidade programática, que pode ser descrita como uma espécie de nacionalismo populista e que contribuiu para que seus partidos desempenhassem um papel politicamente dominante, pelo menos por um período, e continuem a exercê-lo na Hungria e na Polônia. Na República Tcheca e na Eslováquia, os partidos de Klaus e Mečiar perderam importância depois da saída deles da política. Na Polônia e na Hungria, resta saber se e como os atuais partidos governantes continuarão existindo sem seus líderes hoje ainda dominantes.

Nos dois maiores países do Leste Europeu, Rússia e Ucrânia, os partidos estão muito menos institucionalizados desde a transformação do regime do que no Centro e Sudeste da Europa. Nesses países, entre outros motivos devido aos sistemas presidencialistas, as personalidades têm desempenhado desde sempre um papel maior que os partidos, e políticos sem partido exercem grande influência. Um exemplo disso é a vitória eleitoral do ator e comediante Volodymyr Zelensky nas eleições presidenciais na Ucrânia em 2019. Na Rússia, onde as liberdades civis têm sofrido restrições cada vez maiores desde a eleição de Vladimir Putin em 2000, os partidos, desde o fim da União Soviética, nunca tiveram muita influência sobre a composição do governo. Os atores mais importantes são o aparato militar e de segurança, grupos de interesse econômico, governadores regionais e o Executivo. Também na Ucrânia, durante muito tempo os chamados oligarcas, como grupo de interesse econômico, exerceram considerável influência na formulação de objetivos e decisões políticas.

Na Europa Central, ao contrário, a agenda política é em grande parte determinada por partidos. Suas decisões se baseiam nas respectivas preferências políticas dos partidos governantes. Na Polônia, República Tcheca, Eslováquia e Hungria, há uma competição entre os partidos com destaque para um componente político-programático expressivo, comparável aos países da Europa Ocidental, embora em parte com outras prioridades. Isso é atribuído a diversos fatores, entre outros o nível mais avançado do desenvolvimento sociocultural nesses países, uma classe média urbana um pouco maior que já existia antes do regime comunista e a natureza do processo de transição, caracterizado em grande parte por negociações entre o antigo regime comunista e um movimento democrático

cidadão (ou na Polônia o sindicato *Solidarność*) (Kitschelt, 2001, p. 306 ss.). Ao contrário disso, em sociedades como a Bulgária e a Romênia, com estruturas mais agrárias, onde não existia um movimento operário e apenas uma classe média urbana bastante reduzida, não havia uma forte oposição aos regimes anteriores. Em ambos os países, as antigas elites comunistas conseguiram manter seu poder durante anos, exercendo uma influência decisiva sobre a forma da transformação do regime. Isso definitivamente gerou problemas para a renovação e estabilização do sistema partidário.

Apesar da já mencionada alta volatilidade eleitoral e das em parte grandes oscilações nos resultados de alguns partidos, os sistemas partidários na Europa Central e no Sudeste europeu são hoje relativamente estáveis. Isso se deve ao fato de que, apesar de sua debilidade organizacional, os partidos conseguiram desenvolver um perfil programático, o que permite aos eleitores distinguir claramente entre eles, de maneira que a competição se dá conforme padrões relativamente bem estruturados. Assim, na Polônia, Hungria, Bulgária e Romênia o anticomunismo ainda desempenha um papel importante na construção da identidade dos partidos conservadores e nacionais. A demanda por novos partidos, portanto, é reduzida. Além disso, em muitos lugares os partidos estabelecidos desfrutam de um financiamento relativamente generoso por parte do Estado, o que, mesmo com um pequeno número de filiados, lhes permite empregar funcionários em tempo integral e manter uma ampla infraestrutura de agrupações locais e regionais. Para recém-chegados, é difícil ter sucesso em face de tais estruturas estabelecidas. Mas mesmo os partidos estabelecidos não são partidos de massa. Eles são geralmente dominados por uma pequena elite partidária e os processos de tomada de decisões são altamente centralizados e burocratizados. Também em relação às bancadas parlamentares, as centrais dos partidos têm geralmente a última palavra.

O fato de os partidos se estabelecerem, entretanto, não significa de forma alguma uma redução da desconfiança dos eleitores em relação a eles. Pelo contrário, essa desconfiança permanece elevada e é alimentada, entre outros, por casos de abuso de poder e corrupção, que, não apenas com relação à Romênia, produzem manchetes para além das fronteiras do país. Assim, por exemplo, o primeiro-ministro tcheco Andrej Babiš foi obrigado a renunciar ao cargo de ministro das Finanças em 2017 devido a alegações de fraude fiscal, entretanto ele foi eleito primeiro-ministro de um governo minoritário no mesmo ano, embora alegações de corrupção e fraude envolvendo subsídios de recursos da UE continuassem a ser levantadas contra ele. Na Eslováquia, o primeiro-ministro e parte de seu governo foram obrigados a renunciar em 2018, uma vez que foram acusados de serem os mentores do assassinato de um jornalista que tinha revelado casos de corrupção ao interior do governo.

Apesar desses acontecimentos, que não afetam somente a reputação de um indivíduo ou de um partido, mas do sistema partidário como um todo, os partidos dos países da Europa Central e do Sudeste europeu têm se estabelecido como porta-vozes do desenvolvimento político. Os parlamentos, compostos em grande parte por partidos, tornaram-se uma plataforma central para o debate político e a tomada de decisões. Dessa maneira eles, por sua vez, também fortaleceram a posição dos partidos. O fato de que sistemas parlamentares de governo tivessem sido estabelecidos na Europa Central e no Sudeste europeu representou uma grande oportunidade para os partidos, que eles em grande medida têm aproveitado.

Pontos em comum no desenvolvimento dos partidos nas democracias “jovens”

Embora tenha sido necessário resumir os comentários sobre o desenvolvimento dos partidos e sistemas partidários em diferentes regiões, cabe assinalar alguns aspectos que permitem identificar certos pontos em comum, mas também diferenças entre as regiões. Primeiramente, em todas as democracias “jovens”, os partidos desempenham um papel decisivo no que se refere à consolidação da ordem democrática. Algumas análises atuais sobre o estado da democracia focam outras agrupações sociais, ao passo que não examinam o papel dos partidos políticos de forma muito atenta ou sistemática (por exemplo, International IDEA, 2019). Não surpreende que existam, em parte, diferenças marcantes entre os partidos e os sistemas partidários dos diferentes países, que também influenciam a forma de consolidação da democracia. Para os fins deste livro só podemos abordar essas diferenças de maneira sucinta e geral, atendo-nos basicamente à sistemática de Webb e White (2007), ainda que algumas de suas observações sobre partidos e sistemas partidários nos diversos países tenham se tornado obsoletas na década e meia desde a publicação de seu livro. Assim, por exemplo, a grande volatilidade do sistema partidário na Polônia que ainda se observava na época, deixou de existir há alguns anos, uma vez que o *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS, “Lei e Justiça”) se estabeleceu como força dominante na Polônia nos últimos períodos eleitorais. No Chile, ao contrário, a estabilidade do sistema partidário foi vítima de uma notável fragmentação. Isso aponta para a dinâmica de muitos sistemas partidários, que, a propósito, como veremos na próxima seção, não se aplica apenas às “jovens democracias”, mas também aos sistemas partidários já consolidados na Europa. Para os sistemas partidários da África, ainda há muito poucas análises comparativas para poder fazer afirmações generalizadas apoiadas em uma base empírica razoavelmente segura.

Legitimidade dos partidos

Ao considerar a legitimidade dos partidos e seu enraizamento na sociedade a partir da volatilidade do sistema partidário, do número de partidos, da identificação dos cidadãos com os diferentes partidos, da participação dos eleitores e da filiação partidária, constatamos a diminuição da legitimidade de muitos partidos tradicionais em vários países. Isso se observa sobretudo diante do surgimento de novos partidos, muitas vezes populistas e em alguns lugares nacionalistas, que não raro se apresentam como “partidos antissistema”. Esse fenômeno não se limita de forma alguma a um só continente. Tudo indica que o comentário resumido de Webb e White sobre o aspecto da legitimidade continua sendo pertinente (Webb/White, 2007, Pos. 5325):

“Do ponto de vista eleitoral, as novas democracias permanecem mais voláteis e fragmentadas do que as democracias estabelecidas, e a participação eleitoral, a identificação dos membros com os partidos e as taxas de filiação partidária são mais reduzidas. O sentimento antipartidário é universal na sociedade democrática, embora muitas vezes se trate mais de uma ‘discreta’ falta de confiança nos partidos do que de uma hostilidade profundamente enraizada. Onde a antipatia para com os partidos é mais forte, nem sempre está ligada a uma preferência pelo autoritarismo, senão mais bem a uma forma personalista de liderança democrática. A crença popular de que a democracia é a melhor forma de governo prevalece dentro de todos os tipos de regimes democráticos existentes, embora a hostilidade à democracia em si, e portanto às formas concorrentes da política partidária, seja mais pronunciada nos casos de uma fase de transição mais recente”.

Organização

Em muitos lugares, os partidos maiores, particularmente, possuem organizações sólidas, pelo menos em nível nacional, são geralmente bem financiados e contam com recursos humanos profissionais para a área de relações públicas, pesquisas etc. Isso se deve, entre outras coisas, ao fato de que existe, em muitos países (pelo menos na Europa Central e Oriental bem como na América Latina), o financiamento estatal aos partidos, sobre o qual eles próprios decidiram. Mas o clientelismo, o patrimonialismo e as redes de compromisso pessoal são também uma consequência da forte posição das elites partidárias, que exercem influência sobre as instituições do Estado e, assim, influenciam as regras do jogo, as leis e os procedimentos, não raramente com a finalidade do enriquecimento pessoal e de vantagens políticas. Os membros, por outro lado, não desempenham um papel decisivo em muitos partidos. Participação e democracia internas são frequentemente desconhecidas ou inexistentes e há poucos esforços sistemáticos para aumentar o número de filiados.

Com poucas exceções, os partidos nas “jovens” democracias geralmente não são partidos de massa e é reconhecidamente difícil para eles fidelizar um grande

número de eleitores no longo prazo. Isso está relacionado com as modernas formas de comunicação, que não mais reservam aos partidos uma posição especial na informação política, como era o caso no passado. Mas isso também é consequência dos laços muitas vezes apenas superficiais com grupos sociais. Outro fator que desempenha um papel importante é o sistema de governo. Muitas das “novas” democracias, pelo menos na América Latina e na África, têm sistemas presidencialistas, o que claramente promove a personalização da política e a competição política e vem acompanhado de descaso quanto ao estabelecimento e desenvolvimento de uma organização partidária forte. Os sistemas parlamentares, como pode ser observado na Europa Central, mas também nas democracias consolidadas da Ásia, oferecem melhores condições para sistemas partidários estáveis. Que este fenômeno da personalização e “presidencialização” dos partidos não está de forma alguma restrito às “jovens” democracias já foi comentado acima. A este respeito, tem ocorrido uma convergência dos modelos de partidos, como já se suspeitava há alguns anos (Ingrid van Biezenitz segundo Webb/White, 2007, Pos. 5448 s.):

“Mesmo que os partidos nas antigas e novas democracias convirjam e representem juntos um modo de organização partidária que difere nitidamente dos inícios da democratização pós-democrática da Europa Ocidental, poderiam ser os partidos dos sistemas políticos da Europa Ocidental os que estão evoluindo em direção ao padrão atualmente estabelecido pelas novas democracias, e não o contrário. Nesse sentido, portanto, essa perspectiva não só revela o que é diferente no desenvolvimento da organização partidária nas novas democracias, mas também destaca o que caracteriza o desenvolvimento na própria Europa Ocidental. Isto é, ressalta a singularidade do surgimento de partidos como movimentos fortes da sociedade em oposição aos agentes do Estado, um caminho que dificilmente se repetirá em outro contexto institucional da formação de partidos e em outro período”.

O desempenho das funções dos partidos

Agregação, articulação e representação dos interesses da sociedade: O débil enraizamento dos partidos na sociedade limita consideravelmente sua capacidade de agregar e articular e, assim, representar os interesses da sociedade. Isso, juntamente com o fraco desempenho dos governos liderados pelos partidos e os numerosos casos de corrupção, é uma causa importante para a crítica e frustração com os partidos, a volatilidade do eleitorado e o fortalecimento de novos partidos críticos ao sistema.

Recrutamento e governança: Não há dúvida de que em todos os lugares do mundo os partidos desempenham um papel importante no recrutamento de candidatos e quadros do governo bem como na assunção e condução dos assuntos do governo. Especialmente nos sistemas presidencialistas, os laços dos candidatos individuais com seus partidos nem sempre são estreitos. Isso acontece sobretudo nos

casos em que os candidatos são nomeados pelo líder do partido sem que haja uma confirmação por parte dos membros. Além disso, em sistemas presidencialistas, mas também em alguns sistemas parlamentares, os líderes políticos que ocupam cargos no governo muitas vezes agem de forma autônoma e sem uma coordenação estreita com seus partidos.

Mobilização da participação política: Os partidos parecem exercer apenas uma influência limitada na promoção da participação política, o que se reflete, entre outras coisas, na participação eleitoral relativamente reduzida em muitos lugares. Isso não é necessariamente um problema para a democracia, dado que a baixa participação eleitoral pode ser também expressão de uma espécie de conformidade dos eleitores com a situação existente. Isso, entretanto, torna-se problemático quando partidos novos e críticos ao sistema ou mesmo antissistema mobilizam eleitores insatisfeitos, entre eles os que antes não tinham participado de eleições, e os “velhos partidos” perdem sua capacidade de mobilização.

Embora muitos sistemas partidários tenham mudado desde os primeiros anos do século XXI, a seguinte observação pode continuar sendo válida em diversos aspectos ainda hoje (Webb/White, 2007, Pos. 5531):

“Os partidos estão mais debilitados naquelas democracias de transição mais recentes, caracterizadas por formas personalistas da política presidencialista, centradas no candidato. Nesses países observa-se [...] organizações partidárias pouco institucionalizadas, baixos níveis de coesão legislativa e uma interferência indevida do Executivo na mídia. Os laços clientelistas persistem e a filiação partidária das elites pode mudar rapidamente. Os partidos em geral não conseguem desempenhar um papel central na articulação e agregação de interesses, e o modelo de governo dos partidos não se aplica, uma vez que um sistema democrático tem um governo chamado a prestar contas e ele é muito centrado nos candidatos e indivíduos. Isso não é necessariamente uma ameaça para a democracia, mas existem riscos. A política sem estruturas estáveis de conflito político-partidário pode ser mais vulnerável aos perigos da demagogia populista e, na ausência de líderes populares ou carismáticos, o vácuo de poder resultante pode ser desestabilizador o suficiente para incentivar o apoio a formas ‘não políticas’ de governo”.

Para os partidos, essa deveria ser a oportunidade para investir mais esforços na construção de suas próprias capacidades. Isso se refere principalmente a diversos aspectos organizacionais, que serão debatidos nos capítulos seguintes. Um pesquisador da Indonésia encerrou há algum tempo um artigo sobre eleições e partidos em seu país com as seguintes palavras (Hadi, 2011, p. 209):

“Embora a democracia na Indonésia tenha se desenvolvido positivamente no sentido procedimental, é necessário mais tempo para que sua sociedade alcance o grau de maturidade necessário que seria essencial para um sistema democrático mais significativo e substancial”.

Para os partidos, entretanto, isso não deveria servir como desculpa para esperar com a renovação até que suas sociedades tenham se tornado “mais maduras”. Mesmo nas “velhas democracias” nos deparamos muitas vezes com desvios “imatuross”, como mostram os resultados eleitorais em favor de populistas nos Estados Unidos ou em alguns países europeus. É necessário, na verdade, que os partidos eles próprios deem início à sua renovação.

A transformação dos sistemas partidários na Europa Ocidental

Durante muito tempo, as democracias da Europa Ocidental e seus sistemas partidários foram considerados modelos para o estabelecimento de democracias e partidos em outras regiões. As formas de organização dos partidos e sua orientação programática em muitos lugares seguiram e continuam seguindo os modelos da Europa Ocidental. A esse respeito, é instrutivo analisar o desenvolvimento dos sistemas partidários europeus, pois isso poderá auxiliar a identificar tendências que também podem afetar outras regiões. De qualquer maneira, o panorama da evolução dos sistemas partidários nas “jovens” democracias tem revelado algumas semelhanças estruturais no desenvolvimento dos partidos e sistemas partidários.

Com relação ao desenvolvimento dos sistemas partidários da Europa Ocidental, a primeira coisa que chama a atenção é um fenômeno que já foi tratado na seção sobre as funções e o problema da representatividade dos partidos e que tem resultado em uma tendência importante no desenvolvimento dos sistemas partidários: Nas últimas décadas, a maioria dos partidos perdeu seu sólido enraizamento na sociedade. Como resultado, os sistemas partidários se tornaram cada vez mais voláteis. Isso tem sido acompanhado pelo surgimento e agora firme estabelecimento de duas novas famílias de partidos e de outras mudanças no espectro partidário. No caso das duas novas famílias de partidos trata-se dos partidos verdes, por um lado, e dos partidos populistas, pelo outro (Poguntke/Schmitt, 2018). Além disso, cabe igualmente ressaltar o aparecimento de vários outros partidos que não podem ser agrupados nessas famílias. Na França, por exemplo, está entre eles o partido *La République en Marche* do presidente Macron, que surgiu como um movimento e que, devido a sua difusa orientação ideológica, não pode ser enquadrado em nenhuma das famílias de partidos estabelecidos, embora seus representantes no Parlamento Europeu tenham aderido ao Grupo Liberal. Os chamados “partidos piratas”, que obtiveram temporariamente sucesso eleitoral em alguns países como “partidos da internet” e também ganharam representação no

Parlamento Europeu, qualificam-se como um novo tipo de partido porque introduziram novas formas de organização, participação e votação que não correspondem aos procedimentos e processos estabelecidos dos partidos tradicionais. Além disso, seu foco programático na proteção e expansão das liberdades digitais não se enquadra nos padrões ideológicos tradicionais. Por último, cabe mencionar também o movimento federalista europeu *Volt*, fundado em 2017, que conta com um deputado no Parlamento Europeu e já alcançou sucessos iniciais em eleições locais e nacionais de alguns países europeus com uma participação relativamente alta entre os eleitores mais jovens.

A partir de 1980, os partidos verdes se tornaram um desafio importante para as forças políticas estabelecidas na Europa. No geral, eles fazem parte das correntes políticas principais (*mainstream*). Seu firme enraizamento nos sistemas partidários da Alemanha, Áustria, França e outros países representa, sem dúvida, a fragmentação dos respectivos sistemas partidários nacionais. Isso fica ainda mais evidente diante do segundo grupo de partidos, que conseguiu se estabelecer nos sistemas partidários de quase todos os países europeus nas duas últimas décadas, com perspectivas de crescimento ainda maior: os partidos populistas. As primeiras formações dessa heterogênea família de partidos apareceram em cena já no início dos anos 1970 na Noruega e Dinamarca, e uma década depois também na Suécia e na Finlândia, como partidos de protesto contra as altas taxas de impostos. A partir de 1980, partidos populistas também se estabeleceram em outros países do continente. Nas eleições de 2014 para o Parlamento Europeu, esses partidos antieuropeus obtiveram juntos cerca de um quinto dos assentos. Na maioria dos países da Europa Ocidental, a fragmentação do sistema partidário que acompanhou o crescimento dos partidos populistas tem tornado a formação de governos significativamente mais difícil.

Um motivo importante para seu fortalecimento foi a crise financeira que se iniciou em 2008 e os conflitos que a acompanharam em relação ao resgate e as medidas de austeridade dos países endividados, especialmente no sul do continente. A Europa, ou seja, a comunidade constituída da União Europeia e seu governo, a Comissão Europeia, tornou-se objeto do debate político após décadas sendo percebida mais como um aparato burocrático. Especialmente os partidos populistas descobriram a crítica à UE como tema para a mobilização a fim de protestar contra as “elites estabelecidas”. Como resultado da chamada crise migratória a partir de 2015, eles receberam um impulso adicional, como mostra claramente o aumento dos votos da *Alternative für Deutschland* (AfD) (*Alternativa para a Alemanha*).

Embora os partidos conservadores e populistas estejam, no geral, também ganhando uma proporção relativamente alta de votos na Europa Central e no

Sudeste europeu, os sistemas partidários desses países, entretanto, já vinham se caracterizando por uma forte volatilidade no comportamento eleitoral desde a transformação democrática nos anos 1990. Para a Europa Ocidental, esse é um fenômeno relativamente novo. Isso é válido sobretudo para os países que foram particularmente afetados pela crise do euro e posteriormente também pela crise migratória, como Espanha, Itália, Grécia, mas também a França e, entre outros, a Alemanha, supostamente sempre tão estável. As duas “nações líderes” da UE desempenharam um papel especial nas duas crises – e estão tendo que pagar por isso com o abalo de seus sistemas partidários, o que é particularmente drástico na França, uma vez que o antigo sistema de partidos praticamente desapareceu, tendo sido substituído por novos partidos.

Vale lembrar aqui uma vez mais que volatilidade não significa automaticamente uma mudança no formato de um sistema partidário. Após cada eleição democrática, há mudanças na relação entre os partidos. Assim também o fato de que alguns partidos desaparecem e são substituídos por novos partidos faz parte da normalidade democrática. Mas os sistemas partidários na Europa Ocidental são agora caracterizados não apenas pela volatilidade, mas também pela fragmentação. Como resultado disso, são cada vez maiores as dificuldades para formar coalizões de governo estáveis. A bem da verdade, essa tendência da fragmentação já tinha começado nos anos 1980. Todavia, ela se acelerou consideravelmente desde o surgimento das crises acima mencionadas. Os políticos e partidos que se negam a reconhecer essa tendência não conseguirão enfrentá-la nem a tempo e nem exitosamente.

A mudança é particularmente evidente na família dos partidos socialistas, mas também dos partidos da democracia cristã, alguns dos quais dominaram os sistemas partidários na maioria dos países europeus antes, mas sobretudo depois, da Segunda Guerra Mundial. Em muitos lugares, os partidos socialistas são apenas uma sombra do que já foram, especialmente na França. Mas os democratas cristãos também perderam importância na Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Na Itália, a Democracia Cristã, que dominou durante décadas, dissolveu-se já no início dos anos 1990. Na Alemanha, o CDU sofreu graves perdas eleitorais e resta saber como o partido irá lidar com a mudança na sucessão de sua líder de longa data e chanceler Angela Merkel. Após as eleições de 2017, o país passou por uma crise de formação de governo que revelou não apenas problemas de governabilidade no sistema partidário alemão, mas também um novo padrão de polarização ideológica que provavelmente continuará afetando a formação de um governo estável no futuro. No Reino Unido, por outro lado, a tendência de maior fragmentação do sistema partidário, que se tornou evidente após as eleições de 2016, parece ter cessado após as últimas eleições em 2019. Resta saber se isso vai perdurar.

Os populistas na Europa (Ocidental) vêm sendo mais moderados em sua atitude em relação à UE desde o referendo do Brexit em 2016 e não mais ameaçam abandoná-la, como ocasionalmente o fizeram Marine Le Pen do *Rassemblement National* (RN, até 2018 *Front National*) na França ou Matteo Salvini da *Leγα* italiana. Mas, por enquanto, esses partidos continuarão fazendo parte dos sistemas partidários de seus países. Visto que a proteção do clima segue como um assunto cada vez mais importante na agenda europeia, é de se esperar que os verdes e outros partidos com um programa ecológico tenderão a obter ganhos no futuro, sem substituir completamente os partidos estabelecidos. Onde os partidos populares tradicionais estão perdendo eleitores, novos partidos estão surgindo também no meio do espectro político, como na França ou igualmente na Espanha com o *Ciudadanos*. Além disso, é de se esperar que em alguns lugares os agrupamentos acima mencionados, que não obtêm ainda um número suficientemente alto de votos, não só serão capazes de assegurar para si um pequeno nicho no sistema partidário, mas também mandatos em alguns parlamentos. Tudo isso irá alimentar a volatilidade e a fragmentação dos sistemas partidários na Europa Ocidental no médio prazo. Isso não facilitará a formação de governos nem a própria governabilidade. Para os partidos que quiserem conquistar uma parte significativa dos votos e formar ou mesmo liderar governos, isso representa grandes desafios para a continuidade da reforma e a estabilização como organização política.

Perguntas ao leitor

- Que tipo de sistema partidário existe em seu país?
- Que mudanças houve em termos do número de partidos representados no Parlamento durante os últimos cinco períodos eleitorais?
Quais são as causas? Quais são as consequências dessas mudanças?
- O que caracteriza e o que diferencia os partidos em seu país?
Eles podem ser classificados como correspondendo a que tipo de partidos?
- Como são vistos os partidos e o que contribui para sua reputação?
Qual é a evolução do número de filiados?
- Como os partidos desempenham as funções que lhes são atribuídas?

3

IDEOLOGIAS E PROGRAMAS DE PARTIDO

O significado das ideologias

Todo partido tem um programa que expressa seus objetivos políticos e fundamenta sua ambição de poder. Mesmo aqueles políticos e partidos que só buscam o poder político, ou pelo menos um cargo, apresentam um programa ou pelo menos algumas ideias de base com as quais justificam sua existência e sua diferença em relação a outras legendas, pois os eleitores não querem saber somente em quem votar, mas também para que, ou seja, quais ideias e que programa um partido e um político perseguem em termos de seu projeto para a comunidade, o que eles querem fazer melhor ou diferente. Essas propostas podem se limitar a algumas poucas questões, tais como representar os interesses de um determinado grupo social, município ou circunscrição eleitoral, ou podem abranger conceitos muito amplos, como colocar em prática a “liberdade, igualdade e fraternidade” para toda a sociedade. O lema da Revolução Francesa ainda inspira muitos programas políticos, como uma espécie de princípio norteador. Nenhum partido pode se abster de apresentar pelo menos um programa rudimentar, no qual expresse suas convicções em forma de princípios, assim como algumas propostas para estruturar seus projetos. Com frequência, tais posições fundamentais e programas são baseados em uma ideologia.

Uma ideologia é (Heywood, 2017, p. 10):

[...] um conjunto de ideias mais ou menos coerente que constitui a base para a ação política organizada, quer esta se destine a preservar, modificar ou derubar o sistema de poder existente. Todas as ideologias, portanto, possuem as seguintes características. Elas:

- (a) oferecem uma descrição da ordem existente, geralmente em forma de uma “visão de mundo”,
- (b) projetam um modelo de um futuro desejado, uma visão da ‘boa sociedade’,
- (c) explicam como a mudança política pode e deve ser realizada, ou seja, como passar de (a) para (b).

Ideologias oferecem uma perspectiva através da qual o mundo é compreendido e explicado, pois a percepção do mundo, da sociedade e da política se dá geralmente a partir da perspectiva de convicções, opiniões e pressupostos básicos profundamente enraizados. Seja de forma consciente ou inconsciente, cada indivíduo defende um conjunto de convicções e valores políticos que guiam e influenciam seu comportamento. Ideias políticas e ideologias estabelecem os objetivos que inspiram as atividades políticas. A busca do poder por parte de políticos e partidos é geralmente guiada por tais princípios, valores e crenças. O poder é o instrumento para implementar essas ideias.

É bem verdade que hoje se fala às vezes de uma “desideologização” da política e dos partidos. Isso significa que os partidos enfatizam menos suas posições ideológicas e se caracterizam antes pelo pragmatismo. De forma alguma, entretanto, cabe falar de um “esvaziamento de ideais” em geral. Pelo contrário, as ideologias continuam tendo grande importância quando partidos procuram definir sua própria identidade e se diferenciar de outras visões de mundo. Todavia, eles devem fazer um esforço permanente para atualizar suas convicções fundamentais no dia a dia da política, ou seja, para explicar que soluções propõem para questões políticas concretas com base em suas convicções ideológicas. O “fim da história”, proclamado pelo cientista político americano Francis Fukuyama no final da Guerra Fria, não aconteceu. Ele argumentava que a democracia liberal havia se estabelecido como a forma dominante de governo, motivo pelo qual todos os antigos debates ideológicos seriam agora supérfluos (Fukuyama, 1992). Pelo contrário, vemos que tanto as ideologias tradicionais como o liberalismo, o conservadorismo ou o socialismo continuam existindo. Outras, como o nacionalismo, aparecem novamente com mais força. E ao mesmo tempo, surgem também novas ideologias como o ecologismo e o feminismo, que têm adquirido grande importância política. Como no passado, emergem também no presente partidos inspirados em tais ideologias e que orientam seus programas nessa direção. A fim de compreender as posições políticas de um partido, portanto, é oportuno indagar sobre seus fundamentos ideológicos.

As ideias políticas, no entanto, não guiam apenas os políticos e os partidos, mas influenciam igualmente a conformação do caráter dos sistemas políticos. Os sistemas de governo variam consideravelmente ao redor do mundo e estão sempre

ligados a determinados valores ou princípios. Monarquias absolutas, por exemplo, assentam-se com frequência em ideias religiosas profundamente enraizadas, especialmente no direito divino dos monarcas. Os sistemas políticos da maioria dos países ocidentais contemporâneos apoiam-se em uma série de princípios democráticos liberais (inspirados, entre outros, pelo já mencionado lema da Revolução Francesa). Os Estados ocidentais defendem, em geral, a concepção de um governo limitado e constitucionalista e acreditam igualmente que o governo deve se basear em eleições periódicas e competitivas, além de ser representativo. Da mesma forma, os sistemas políticos comunistas tradicionais correspondiam aos princípios do marxismo-leninismo. Os Estados comunistas eram dominados por um único partido, um partido comunista governante, cuja autoridade se baseava na convicção de Lenin de que somente o partido comunista representava os interesses da classe operária. Até mesmo o fato de o mundo estar dividido em um conjunto de Estados-nação e de o Poder Executivo geralmente estar sediado em nível nacional reflete o impacto de ideias políticas, nesse caso do nacionalismo e, mais precisamente, do princípio da autodeterminação das nações.

Por fim, ideias e ideologias políticas podem atuar como uma espécie de cimento social, na medida em que fornecem a grupos sociais, até mesmo a sociedades inteiras, um conjunto de crenças e valores unificadores. Ideologias políticas eram comumente associadas a determinadas classes sociais: o liberalismo, por exemplo, à classe média, o conservadorismo à aristocracia rural, o socialismo à classe operária, e assim por diante. Essas ideias refletem as experiências de vida, interesses e aspirações de uma classe social e ajudam, assim, a promover um sentido de pertencimento e solidariedade. Ideias e ideologias, porém, podem também ser exitosas quanto a gerar coesão entre diferentes grupos e classes no interior de uma sociedade. Assim, por exemplo, existe na maioria dos Estados ocidentais um fundamento comum de valores democrático-liberais, enquanto o Islã estabeleceu nos países muçulmanos, igualmente, princípios e convicções morais comuns. Ao proporcionar à sociedade uma cultura política uniforme, as ideologias políticas contribuem para promover a ordem e a estabilidade social.

Não obstante sua pretensão de ter uma visão e explicação abrangentes do mundo, as ideologias não são sistemas de pensamento hermeticamente fechados, mas em geral conjuntos fluidos de ideias que coincidem e têm interfaces com outras ideologias. Isso não promove apenas o desenvolvimento ideológico, mas leva também ao surgimento de formas ideológicas híbridas, como o conservadorismo liberal, o feminismo socialista e o nacionalismo conservador. Além disso, cada ideologia reúne uma série de tradições e pontos de vista divergentes, que até mesmo rivalizam entre si. Não raramente disputas entre adeptos da mesma ideologia se dão de forma mais apaixonada e mais feroz do que os debates entre adeptos

tos de ideologias rivais, uma vez que o que está em jogo é a “verdadeira” natureza da respectiva ideologia: o que é o “verdadeiro” socialismo, o “verdadeiro” liberalismo ou o “verdadeiro” anarquismo? Esses conflitos, tanto entre tradições ideológicas como no interior delas, tornam-se ainda mais confusos pelo fato de muitas vezes serem travados utilizando o mesmo vocabulário político, com cada lado atribuindo seu próprio significado a termos como “liberdade”, “democracia”, “justiça” e “igualdade”.

Quem se engaja politicamente deve conhecer os fundamentos das diversas correntes ideológicas. Isso é importante não apenas para determinar a própria posição, mas também para poder avaliar as posições políticas de outras pessoas ou partidos. As ideologias políticas mais importantes são brevemente apresentadas a seguir, cada uma com uma citação de uma obra introdutória ao tema.

Breve caracterização das ideologias políticas:

Liberalismo (Heywood, 2017, p. 24):

Sua temática central “é o compromisso com o indivíduo e o desejo de construir uma sociedade em que as pessoas possam satisfazer seus interesses e alcançar a autorrealização. Os liberais acreditam que o homem é, antes de tudo, um indivíduo dotado de razão. Isso implica que cada indivíduo deve desfrutar da maior liberdade possível em consonância com a liberdade igual para todos. Embora os indivíduos possuam direitos legais e políticos iguais, eles devem ser recompensados de acordo com seus talentos e sua vontade de trabalhar. As sociedades liberais estão politicamente organizadas em torno dos dois princípios do constitucionalismo e do livre consentimento, concebidos para proteger os cidadãos da ameaça da tirania do Estado. No entanto, existem diferenças significativas entre o liberalismo clássico e o liberalismo moderno. O liberalismo clássico é caracterizado por uma crença em um ‘governo limitado’ cuja função se limita à manutenção da ordem doméstica e da segurança pessoal. O liberalismo moderno, por outro lado, aceita que o Estado deve ajudar as pessoas a se autoajudarem.”

Conservadorismo (Heywood, 2017, p. 62):

“[...] é definido por um desejo de preservar, que se reflete em uma resistência à mudança, ou pelo menos em uma desconfiança em relação a ela. Entretanto, embora o desejo de resistir às mudanças possa ser o tema recorrente dentro do conservadorismo, o que distingue o conservadorismo das convicções políticas rivais é a forma particular pela qual essa posição é mantida, sobretudo através do apoio à tradição, da crença na imperfeição humana e da tentativa de manter a estrutura orgânica da sociedade. O conservadorismo, no entanto, engloba uma

série de tendências e inclinações. A principal distinção dentro do conservadorismo é entre o chamado conservadorismo tradicional e a Nova Direita. O conservadorismo tradicional defende as instituições e valores estabelecidos com o argumento de que protegem o frágil “tecido da sociedade”, dando às pessoas que buscam segurança uma sensação de estabilidade e enraizamento. A Nova Direita é caracterizada pela crença em um estado forte, porém mínimo, que combina o liberalismo econômico com o autoritarismo social conforme representado pelo neoliberalismo e pelo neoconservadorismo.”

Socialismo (Heywood, 2017, p. 95):

“[...] é tradicionalmente definido por sua oposição ao capitalismo e pela tentativa de oferecer uma alternativa mais humana e socialmente relevante. No cerne do socialismo encontra-se uma visão dos seres humanos como seres sociais unidos por sua humanidade comum. Isso ressalta o grau em que a identidade individual é moldada através da interação social e o pertencimento a grupos sociais e organismos coletivos. Por isso, os socialistas preferem a cooperação à competição. O valor central, e alguns diriam que o valor definidor do socialismo, é a igualdade, especialmente a igualdade social. Os socialistas acreditam que a igualdade social é a garantia essencial da estabilidade e coesão social, e que ela promove a liberdade, no sentido de que satisfaz as necessidades materiais e fornece a base para o desenvolvimento pessoal. O socialismo, entretanto, contém uma variedade complexa de divisões e tradições rivais. Essas divisões se referiam tanto aos ‘meios’ (como o socialismo deveria ser alcançado) quanto aos ‘fins’ (a natureza da futura sociedade socialista). Assim, por exemplo, os comunistas ou marxistas têm geralmente apoiado a revolução e procurado abolir o capitalismo, criando uma sociedade sem classes baseada na propriedade comum dos bens. Contrariamente a isso, os socialistas democráticos ou os social-democratas adotaram o gradualismo, procurando reformar ou ‘humanizar’ o sistema capitalista por meio da redução das desigualdades materiais e da abolição da pobreza.”

Anarquismo (Heywood, 2017, p. 137):

“[...] é definido pela crença central de que a autoridade política em todas as suas formas, e especialmente na forma do Estado, é ao mesmo tempo maligna e desnecessária. Os anarquistas, portanto, buscam a criação de uma sociedade sem Estado através da abolição da lei e do governo. Na opinião deles, o Estado é mau porque, como portador da autoridade soberana, coercitiva e compulsória, viola os princípios da liberdade e igualdade. O anarquismo é, assim, caracterizado por uma rejeição de princípio de certas formas da hierarquia social. Os anarquistas acreditam que o Estado é desnecessário porque a ordem e a harmonia social não devem ser impostas

‘desde cima’ pelo governo. Central para o anarquismo é a crença de que as pessoas podem administrar seus assuntos por meio de acordos voluntários, sem a necessidade de hierarquias de cima para baixo ou de um sistema de recompensa e punição. Todavia, o anarquismo se inspira em duas tradições ideológicas muito diferentes: o liberalismo e o socialismo. Isso tem levado a formas rivais do anarquismo, individualistas e coletivistas. Embora ambas aceitem o objetivo da ausência do Estado, elas representam modelos muito diferentes da futura sociedade anarquista.”

Nacionalismo (Heywood, 2017, p. 163):

“[...] pode ser definido no sentido mais amplo como a crença de que a nação é o princípio central da organização política. Como tal, ele se baseia em duas premissas fundamentais. Em primeiro lugar, a humanidade está naturalmente dividida em nações diferentes, e em segundo lugar, a nação é a mais apropriada unidade de governo político, e talvez a única legítima. O nacionalismo político clássico, portanto, visa conciliar as fronteiras do Estado com as fronteiras da nação. Dentro dos chamados Estados Nacionais, a nacionalidade e a cidadania coincidiriam, portanto. O nacionalismo, contudo, é um fenômeno ideológico complexo e altamente diversificado. Não apenas existem formas distintas de nacionalismo político, cultural e étnico, mas também as implicações políticas do nacionalismo são amplas e às vezes contraditórias. Embora o nacionalismo esteja associado a uma crença de princípio na autodeterminação nacional baseada no pressuposto de que todas as nações são iguais, também tem sido utilizado para defender as instituições tradicionais e a ordem social estabelecida e para alimentar projetos de guerra, conquista e imperialismo. Além disso, o nacionalismo tem sido associado a tradições ideológicas muito contrastantes, que vão desde o liberalismo ao fascismo.”

Fascismo (Heywood, 2017, p. 194):

“[...] é a ideia de uma comunidade nacional organicamente unida, corporificada na crença da ‘força através da unidade’. O indivíduo, no sentido literal, não é nada; a identidade individual deve ser completamente absorvida pela comunidade ou grupo social. O ideal fascista é o do ‘homem novo’, um herói motivado pelo dever, a honra e a abnegação, disposto a dedicar sua vida à glória de sua nação ou raça e a prestar obediência incondicional a um líder supremo. Em muitos aspectos, o fascismo representa uma revolta contra as ideias e valores que têm dominado o pensamento político ocidental desde a Revolução Francesa; nas palavras do lema dos fascistas italianos: ‘1789 está morto’. Valores como racionalismo, progresso, liberdade e igualdade foram, assim, derrubados em nome da luta, liderança, poder, heroísmo e guerra. O fascismo, portanto, tem um forte ‘anticaráter’: é antirracional, antiliberal, anticonservador, anticapitalista, antiburguês, anticomunista e assim por diante.”

Feminismo (Heywood, 2017, p. 219):

“[...] é definido por duas crenças básicas: que as mulheres estão em desvantagem por causa de seu gênero; e que essa desvantagem pode e deve ser superada. Dessa forma, as feministas têm destacado o que elas veem como a relação política entre os sexos, o domínio dos homens e a subjugação das mulheres na maioria, se não em todas, as sociedades. Ao considerarem a divisão de gênero como ‘política’, as feministas desafiaram uma ‘mobilização de preconceitos’ que tradicionalmente tem operado dentro do pensamento político e através da qual gerações de pensadores masculinos, pouco dispostos a examinar o privilégio e o poder que seu gênero tinha desfrutado, haviam conseguido manter o papel das mulheres fora da agenda política.”

Ideologia verde (Heywood, 2017, p. 245):

“[...] se baseia na crença de que a natureza é um todo interligado que inclui humanos e não humanos, bem como o mundo inanimado. Isso tem incentivado os pensadores verdes a questionar (mas não necessariamente a rejeitar) as suposições antropocêntricas ou centradas no ser humano das ideologias políticas convencionais, o que lhes tem permitido desenvolver novas ideias sobre, entre outras coisas, economia, moralidade e organização social. Entretanto, existem diferentes correntes e tendências dentro da ideologia verde. Alguns verdes estão comprometidos com uma ecologia ‘rasa’ (às vezes chamada de ecologismo) que procura aproveitar as lições da ecologia para fins e necessidades humanas, e adota uma abordagem ‘modernista’ ou reformista das mudanças ambientais. Os chamados ‘ecologistas profundos’, por outro lado, rejeitam qualquer crença ainda remanescente de que a espécie humana é de alguma forma superior ou mais importante do que outras espécies. Além disso, a ideologia verde tem se inspirado em uma variedade de outras ideologias, principalmente no socialismo, no anarquismo e no feminismo, reconhecendo que a relação entre o ser humano e a natureza tem uma importante dimensão social. Cada um desses enfoques do meio ambiente oferece um modelo diferente da sociedade ecologicamente viável do futuro.”

Multiculturalismo (Heywood, 2017, p. 274):

“[...] é mais bem uma espécie de arena para o debate ideológico do que uma ideologia propriamente dita. Como um fórum de debate, ele abrange uma série de pontos de vista sobre as implicações da crescente diversidade cultural e, em particular, sobre como conciliar as diferenças culturais com a unidade cidadã. Seu tema central é, portanto, a diversidade dentro da unidade. Uma postura multiculturalista implica uma defesa positiva da diversidade comunitária baseada no direito dos diferentes grupos culturais ao reconhecimento e ao respeito. Nesse sentido, reconhece a importância das crenças, valores e modos de vida para a autoestima

tanto de indivíduos como de grupos. Desse modo, culturas únicas merecem ser protegidas e fortalecidas, especialmente quando pertencem a minorias ou grupos vulneráveis. Entretanto, existem vários modelos concorrentes de sociedade multicultural que se baseiam de diferentes maneiras nas ideias do liberalismo, pluralismo e cosmopolitismo. Por outro lado, a postura multicultural também é altamente contestada e tem gerado uma série de objeções e críticas.”

Islamismo (Heywood, 2017, p. 299):

“[...] é caracterizado, entre outras coisas, por uma revolta contra o Ocidente e tudo o que ele supostamente representa. Alguns comentaristas chegaram ao ponto de afirmar que o islamismo é a manifestação de uma luta ‘civilizatória’ entre o Islã e o Ocidente. A característica mais controversa do islamismo, entretanto, é sua associação com a militância e a violência. Embora nem todos os islamistas defendam a violência, foi encontrada uma base doutrinária para o islamismo militante no conceito de *jihad* , traduzido grosso modo como ‘guerra santa’, e que desde os anos de 1980 tem sido interpretada por alguns como a obrigação de todos os muçulmanos de apoiarem o jihadismo global. O islamismo, entretanto, não tem um único credo ou manifestação política. Diferentes versões sunitas e xiitas do islamismo têm se desenvolvido, a primeira associada às ideias relacionadas ao wahhabismo e ao salafismo, a segunda com a ‘Revolução Islâmica’ no Irã. Além disso, podem ser identificadas correntes ‘moderadas’ ou ‘conservadoras’ dentro do islamismo, caracterizadas por tentativas de reconciliar o islamismo com o pluralismo e a democracia.”

Todas essas ideologias têm em comum a construção de uma espécie de “sistema de crenças” a partir de certas premissas, que lhes serve de modelo para explicar o mundo. Diversas ideologias afirmam ser capazes de interpretar o curso e às vezes também o sentido e o propósito da história. O que é comum a todas elas é que extraem de suas premissas, ou seja, de sua visão de mundo, demandas concretas para a estruturação da ordem política e, com base em sua ideologia, formulam reivindicações políticas concretas que se refletem nos programas dos partidos políticos guiados por essas ideologias. Muitos, talvez até a maioria dos partidos do mundo, seguem, de forma mais explícita ou sutil, alguma ideologia. Por isso é importante saber a que ideologia um partido está vinculado, inclusive porque algumas ideologias são contrárias a princípios importantes da democracia liberal, como o pluralismo de opinião e as liberdades a ele associadas. Muitas ideologias servem para justificar formas autoritárias ou totalitárias de dominação.

O liberalismo, o conservadorismo, o socialismo e o comunismo e suas respectivas variantes continuam sendo as ideologias mais comumente representa-

das. Há algumas décadas, entretanto, ideologias guiadas por uma religião, como o islamismo ou o hinduísmo, têm adquirido igual importância. Assim, também, a religião cristã tem estimulado várias correntes ideológicas, embora o espectro aqui seja muito amplo. Alguns partidos e movimentos fundamentalistas cristãos, tais como o movimento *Tea Party* nos EUA, interpretam as passagens da Bíblia de forma conservadora e derivam daí instruções diretas para a ação a serem aplicadas no seu programa político. Os partidos democrata-cristãos da Europa e da América Latina, por outro lado, tomam como referência para sua concepção do ser humano e suas propostas para o ordenamento social e político sobretudo as raízes cristãs, porém em geral mostram-se deliberadamente abertos também para membros do partido com outras visões de mundo. A afiliação religiosa, portanto, não desempenha um papel tão importante para eles. Do ponto de vista da política econômica e social, eles representam em parte posições bastante diferentes, que em sua maioria, no entanto, são mais oriundas do liberalismo ou do conservadorismo. Para os partidos democrata-cristãos, o ser humano, com sua dignidade individual, ocupa o centro de uma ordem política que precisa levar em conta essa dignidade em todas as decisões políticas. Para os partidos vinculados às ideologias do islamismo ou do hinduísmo, a aplicação de importantes princípios religiosos no âmbito político e, por sua vez, também a afiliação religiosa são fatores importantes.

O populismo é às vezes também considerado como ideologia, porém trata-se mais especificamente de um método para a conquista do poder político. Embora os populistas se apoiem em alguns conceitos-chave, o populismo como um todo não oferece uma visão de mundo como outras ideologias, a partir da qual seria possível derivar programas políticos. Como método para a conquista do poder político, o populismo, portanto, é utilizado por uma série de partidos e movimentos de um amplo espectro ideológico, por líderes políticos comunistas e de esquerda bem como por líderes de direita e nacionalistas. O nacionalismo aparece frequentemente em conjunto com outras ideologias e não está de forma alguma limitado aos chamados partidos de extrema direita. Muitos partidos que representam os interesses de uma região ou grupo étnico se inspiram no nacionalismo para apoiar suas demandas por maior autonomia ou independência do Estado. Assim, também, o maior partido comunista do mundo, o *PCCh* da China, recorre igualmente a elementos da ideologia nacionalista para justificar a pretensão de poder de seu regime em seu país e também em âmbito internacional. As consequências corrosivas dessa ideologia provavelmente se farão sentir em toda parte (Kunze, 2019, p. 27):

O nacionalismo favorece a desinstitucionalização populista da cultura política e põe em perigo a estabilidade dos órgãos políticos constitucionais representativos e democraticamente legitimados no Estado de Direito bem como no nível intergovernamental supranacional.

Programas de partidos

Os programas dos partidos frequentemente se assentam em ideologias, embora de forma alguma derivem diretamente delas, uma vez que nenhuma ideologia fornece diretrizes concretas para estruturar a ação política. O melhor exemplo disso é a implantação da ideologia marxista pelo Partido Comunista na União Soviética. Marx e Engels, os criadores dessa ideologia, não descreveram como a sociedade socialista deveria ser organizada. Lenin, o fundador da União Soviética, entendia o marxismo como a eliminação da burguesia, a nacionalização de todos os meios de produção e a centralização do poder nas mãos do Partido Comunista. Outros partidos socialistas, que igualmente seguem o marxismo, tiraram dali lições diferentes para a prática política. Programas partidários, portanto, mesmo que se fundamentem em uma ideologia, são em primeiro lugar o reflexo das concepções políticas dos fundadores e membros de um partido.

É possível distinguir diferentes tipos de programas para os partidos:

O programa de base

Ele contém principalmente os fundamentos e objetivos gerais: que princípios defende um partido, o que é importante para ele, o que ele quer alcançar? Esses princípios são norteados por ideologias. Mesmo que esses programas partidários ou declarações de princípios (existem muitos termos diferentes) mal contenham ou incluam apenas poucas propostas políticas concretas e nem sempre se faça menção a eles no dia a dia da política, eles se revestem de grande importância para os partidos, já que descrevem sua identidade política. Através de seu programa de base, um partido se diferencia dos outros, embora possa existir ampla concordância sobre questões políticas específicas concretas com outros. Os programas dos partidos são concebidos para vigorar por um período de mais longo prazo. Para fins de curto prazo, tais como eleições ou o posicionamento sobre temas atuais, existem os programas eleitorais ou os programas de ação.

Os programas de base são frequentemente elaborados por seus fundadores na fase de formação de um partido. Sua atualização é às vezes realizada por um pequeno grupo da elite partidária ou então sob a participação e aprovação de um grande número de seus filiados. Mesmo quando os membros não são chamados a participar do processo da nova redação, há geralmente uma discussão e votação do novo programa durante uma convenção partidária. Quanto mais os membros estiverem envolvidos no processo de elaboração, mais familiarizados estarão com o programa e melhor poderão defendê-lo posteriormente diante do público geral.

No caso em que um programa de base deva ser elaborado ou atualizado com amplo consenso do partido, recomenda-se criar uma “comissão programática”, ou seja, um órgão que define as questões a serem abordadas no programa e prepara uma primeira versão dele. Além dos integrantes da direção do partido e representantes de grupos internos da agremiação, tal órgão poderá incluir também pessoas que, devido a seu notório saber, como filósofos, cientistas sociais, economistas ou especialistas em ciências naturais, e também membros engajados de certos grupos profissionais, poderão fazer valiosas contribuições para o perfil programático de seu partido. A versão de um programa de base elaborado por esse órgão poderá então ser apresentada a comitês partidários ou especializados, e posteriormente também debatido com a participação de um grande grupo de filiados do partido. Eles podem ser convidados a expressar sua opinião sobre o projeto ou sobre seções individuais e grupos de trabalho ou outras formas de debate específico poderão ser organizados, naturalmente também em formatos digitais, onde cada membro do partido terá a oportunidade de expressar sua opinião. Desse modo, a discussão da plataforma programática proporciona um canal para a ampla participação dos membros em debates intrapartidários. Quando, finalmente, a versão preliminar do programa for discutida e aprovada em uma convenção nacional, o partido poderá com isso atrair um alto grau de atenção pública.

Nem todos os partidos seguem esse modelo ideal quando se trata de elaborar o seu programa de base. Em alguns partidos, é o presidente e um pequeno grupo ou comissão que são incumbidos de sua elaboração, para ele depois ser aprovado por aclamação em uma convenção partidária ou simplesmente anunciado pelo dirigente do partido. Embora muitos membros possam concordar com um programa como esse, a identificação com um programa imposto “de cima” será sempre menor do que no caso de um que tenha contado com a participação de muitos filiados em sua formulação.

Em partidos consolidados e com um grande número de membros, a plataforma programática não é alterada com frequência, visto que tais partidos se caracterizam por uma forte percepção de sua identidade e também pela ausência de grandes conflitos intrapartidários sobre a orientação programática ou ideológica de base. A necessidade de mudança do programa de base é, por conseguinte, mínima. Além disso, o trabalho para sua renovação, a menos que as decisões sejam tomadas apenas por uma pequena elite partidária, requer um alto grau de coordenação. Esse processo será acompanhado também de discussões controversas dentro do partido e da necessidade de chegar a acordos, o que poderá contrariar a inovação programática. Todavia, em tempos de resultados eleitorais regressivos e diminuição do número de filiados, mostra-se que, mesmo no caso de partidos consolidados, aumenta a pressão intrapartidária em prol de um realinhamento

programático. Isso pode ser observado, por exemplo, no caso da *União Democrata-Cristã* (CDU) na Alemanha, onde um pequeno grupo de membros do partido reivindica uma reorientação bem mais conservadora. Essa demanda, porém, não só agravou o conflito intrapartidário em relação à orientação política "correta", mas também – como ficou demonstrado nas eleições para o Parlamento Europeu em 2019 – afastou eleitores que não apoiavam uma mudança de rumo conservadora. Experiências semelhantes são de se esperar sempre que uma discussão sobre a plataforma programática ou a orientação ideológica de um partido é iniciada sem considerar suas consequências (Hennl/Franzmann, 2017). Por mais que o debate sobre um novo programa de base possa vitalizar um partido, ele deve zelar para não criar conflitos sobre posições políticas ou ideológicas fundamentais que possam prejudicar a sua percepção por parte de um público mais amplo.

Os partidos que querem chegar ao maior número possível de eleitores e aos estratos mais amplos do eleitorado – os chamados partidos eleitoralistas ou do povo – devem formular e defender conceitos claros em pelo menos três grandes áreas da política, tanto em sua plataforma programática quanto em seus programas eleitorais: a política econômica e social (que ordem econômica e social o partido defende?), a política de segurança (como quer garantir a segurança individual dos cidadãos e a segurança externa de seu país?) e a justiça no interior da sociedade (como quer fortalecer a coesão social e reduzir as desigualdades?). Se oferecer conceitos coerentes nessas três grandes áreas e nos campos políticos relacionados, manterá uma base sólida de eleitores mesmo que alguns de seus candidatos não sejam particularmente populares.

É claro que há muitas outras questões que podem dominar a agenda política de um país no curto ou longo prazo. São temas, por exemplo, como a luta contra doenças e epidemias, a fome e o desemprego, a educação e a formação da juventude, a migração, o clima e a proteção ambiental, novas questões de identidade ou, na Europa, a reforma da União Europeia. Espera-se que os partidos façam propostas políticas sobre todos esses temas, que precisam ser concretizadas em seus programas eleitorais. Mas é crucial que eles entendam como posicionar sua resposta política a essas questões no contexto de suas principais diretrizes programáticas. Isso dará coerência à sua proposta política, com a qual concorrem a uma campanha eleitoral.

O programa eleitoral

O programa eleitoral é outro tipo de proposta programática de um partido. Ele contém sugestões e reivindicações concretas com vistas a uma eleição e ao subsequente trabalho de governo que um partido pretende realizar. Programas elei-

torais precisam ser redesenhados a cada eleição e conter propostas tão concretas quanto possível para muitos âmbitos da política. Ao mesmo tempo, eles não devem ser “sobrecarregados” demais com muitos tópicos e anúncios, uma vez que a experiência mostra que a agenda política durante um período legislativo é determinada por muitos eventos imprevistos que impedem a implementação meticulosa de um programa eleitoral excessivamente detalhado. Ainda assim, os partidos precisam cumprir com sua responsabilidade política para o todo e elaborar propostas para soluções em diferentes áreas da política. Na campanha eleitoral, entretanto, geralmente só poucas questões são de crucial importância. Por isso, só três a no máximo cinco temas devem ser destacados no programa eleitoral, recebendo ênfase especial na campanha eleitoral.

Em seus programas eleitorais, os partidos devem observar certa coerência com seus programas anteriores. Assim, por exemplo, quem passou anos ignorando a mudança climática como questão política, não poderá marcar pontos se de repente propor medidas radicais de proteção ao clima em seu programa eleitoral. Quem tradicionalmente prometia alívio tributário, não será levado a sério se de repente declarar o aumento de impostos como questão central para financiar investimentos no âmbito social. As declarações de um programa eleitoral devem ressaltar a competência de um partido em determinadas áreas e mostrar coerência com as posições anteriores desse partido.

Grande parte dos partidos não dedica muito esforço à elaboração de um programa partidário ou mesmo a seu programa eleitoral, uma vez que colocam a pessoa do candidato no centro da campanha eleitoral. Apesar disso, não se deve subestimar a função de um programa para a definição do perfil e a construção da identidade de um partido. Ele fornece informações sobre projetos importantes que um partido ou candidato pretende por em prática após a eleição. É verdade que os vínculos tradicionais com um partido ou o fato de pertencer a um determinado grupo social são fatores importantes que influenciam o comportamento do eleitor, mas as análises eleitorais confirmam uma e outra vez que sobretudo o grupo dos “eleitores pendulares”, que é decisivo para o resultado das eleições, faz depender seu voto do programa eleitoral de um partido. Por essa razão, todo partido deve dar grande importância à elaboração de um programa coerente. Além disso, a elaboração do programa eleitoral proporciona uma oportunidade de integrar os próprios membros do partido na discussão programática. Por um lado, isso permite ao comitê de programa fazer uma “escuta” atenta da sociedade, visto que os filiados expressam as preocupações importantes para as pessoas que serão tematizadas no programa eleitoral. Por outro lado, ao participar da discussão do programa, os filiados se sensibilizam em relação aos temas relevantes e se mobilizam para a campanha eleitoral.

Documentos de posição

Além de seu programa geral, alguns partidos possuem ainda programas específicos ou documentos de posição, nos quais explicitam suas posições básicas no que concerne a algumas áreas temáticas. Isso se aplica, por exemplo, à política econômica, à política energética, à política para a mulher, para a juventude e para a família, à política digital, climática e ambiental, à política agrícola, à política cultural, etc. Um aspecto que torna atraente a formulação desses programas ou documentos de posição é que eles podem ser elaborados com a participação de representantes dos respectivos setores em questão. Isso contribui para uma relação mais estreita entre o partido e esses setores que representam grupos importantes da sociedade (sobre essa função de ligação (*linkage*) ver ►Cap. 5 "Partidos e sociedade").

Perguntas ao leitor

- Os partidos que você conhece representam uma determinada ideologia? Eles podem ser diferenciados um do outro segundo a ideologia?
- Quais são as afirmações centrais mais importantes em termos da ideologia dos diferentes partidos e que exigências políticas eles derivam disso?
- Em suas propostas políticas sobre questões técnicas, os partidos tomam como base sua ideologia e seus valores fundamentais?
- Quais são os pontos mais importantes nos programas dos diferentes partidos? O que eles defendem com especial ênfase?

4

A ORGANIZAÇÃO DOS PARTIDOS

A organização é a espinha dorsal de um partido. Um programa coerente e um líder carismático representam sua mensagem e podem mobilizar eleitores. Mas sem uma organização estável e eficiente, um partido não será capaz, no longo prazo, de mostrar seu perfil político e expressar a liderança política e as aspirações de seus representantes. Os partidos bem-sucedidos são organizados como instituições permanentes que não entram em atividade somente em época de campanhas eleitorais, mas se posicionam continuamente sobre diversos assuntos políticos. O ideal seria que um partido se esforçasse para atingir um grau suficientemente alto de organização com grupos partidários ativos e organizações locais em muitas, se possível em todas, as regiões do país, possibilitando que seus membros participem de decisões importantes, que posições programáticas sejam mais trabalhadas e que o partido mantenha um intercâmbio estreito com outros agrupamentos sociais. Ainda mais do que os partidos no governo, os partidos na oposição ou em tempos de oposição precisam de uma estrutura organizacional estável e funcional, pois não dispõem das diversas formas de expressão que os partidos governamentais e seus representantes têm à disposição. Quando os partidos negligenciam sua organização ou não dispõem de meios para estabelecer estruturas organizacionais permanentes, essa é uma desvantagem muito evidente na disputa política. Manter e expandir a organização e, não menos importante, adaptá-la às novas condições políticas e sociais são um desafio permanente para os partidos. Hoje em dia, isso inclui cada vez mais o uso de tecnologias e meios digitais, não apenas para a comunicação com os membros e cidadãos, mas também em procedimentos e processos internos que vão até a realização de convenções partidárias digitais.

Para uma organização partidária moderna e bem sucedida, cinco elementos

são hoje de crucial importância: uma ampla base organizacional através do maior número possível de unidades locais nos municípios de um país; o maior número possível de filiados; colaboradores profissionais; recursos financeiros suficientes para a manutenção do aparato partidário e das campanhas eleitorais; bem como uma estratégia de comunicação contemporânea com ampla presença online e nas redes sociais, incluindo o pessoal especializado responsável pela gestão das diversas plataformas.¹

O marco legal dos partidos

Para que os partidos possam se organizar do ponto de vista formal e oficial e participar da competição política, é necessária a existência de algumas condições legais que permitam a sua fundação e também lhes garantam as liberdades políticas necessárias para promover seus objetivos políticos e construir uma organização. Nas ditaduras, a liberdade de fundar um partido não existe. Mas mesmo em países que realizam eleições regulares, como as chamadas “democracias eleitorais”, o marco jurídico para a fundação dos partidos é frequentemente limitado e sua margem de manobra é consideravelmente restringida. Em muitas democracias, por outro lado, a liberdade de formar partidos é até mesmo protegida pela Constituição, e com frequência há leis específicas sobre partidos, que regulamentam suas funções, sua organização interna e os princípios e o alcance de seu financiamento público. Algumas leis partidárias são muito específicas em relação aos procedimentos democráticos internos dos partidos para a eleição de seus presidentes e membros da Comissão Executiva. Em muitos países, no entanto, as leis partidárias não interferem muito na constituição interna dos partidos.

Requisitos para a existência de um partido

- Liberdade de organização;
- Liberdade para se candidatar a eleições;
- Liberdade de expressão e de reunião;
- Garantia de uma competição justa e pacífica entre partidos e candidatos;
- Garantia da diversidade partidária;

¹ Cf. Webb/Keith, 2017, que, no entanto, ainda não mencionam o quinto ponto: presença online e nas redes sociais. A evolução dos últimos anos, entretanto, mostra que nenhum partido pode prescindir de dar máxima atenção a esse elemento.

- Participação no processo eleitoral e acesso aos órgãos eleitorais;
- Igualdade de condições na disputa política, sem discriminação;
- Garantias de acesso aos meios de comunicação e uma cobertura de imprensa justa;
- Financiamento político transparente e verificável.

Como regra geral, um partido deve registrar-se como organização. Com isso, consegue um status legal como associação, protege seu nome e logotipo e confirma sua intenção de funcionar como uma organização voluntária e participar de eleições. Esse registro se fundamenta no princípio da liberdade de organização, que inclui também a liberdade de formar e aderir a partidos políticos e outras organizações políticas. Em muitos países, é exigida a comprovação de um número mínimo de apoiadores para o registro. Quando esse número é estabelecido em um patamar tão elevado que é impossível ou difícil de alcançar para um novo agrupamento, isso pode representar uma restrição da liberdade de organização que não é compatível com os princípios da democracia.

Em um número crescente de Estados, a natureza especial dos partidos em comparação com outras organizações sociais é ressaltada pela Constituição ou sob a forma de leis partidárias. Por um lado, isso reconhece sua contribuição única para o funcionamento da democracia. Assim, são concedidos a eles direitos e privilégios especiais - mas também proteção - em relação à sua atividade política, de que outras associações privadas não desfrutam. Os privilégios incluem, por exemplo, vantagens fiscais e, sob certas condições, financiamento público para os partidos políticos. Por outro lado, essas leis também sujeitam os partidos a um controle especial. Visto que querem conquistar e exercer o poder político, eles também precisam se submeter a um grau maior de responsabilidade e prestação de contas do que as organizações da sociedade civil, de forma a prevenir, assim, o abuso de poder e a corrupção. Esse segundo objetivo das leis dos partidos é alcançado apenas até certo ponto em muitos países.

Na maioria das nações, as leis dos partidos definem apenas vagamente seu funcionamento interno. Somente em alguns países existem especificações precisas sobre a frequência necessária das convenções partidárias, os procedimentos democráticos para a eleição dos dirigentes e membros da Comissão Executiva, os direitos dos filiados, a criação de associações intrapartidárias ou mesmo outros procedimentos internos, como o estabelecimento de um sistema de cotas para a inclusão de mulheres nas listas eleitorais. Os partidos estabelecem tais procedimentos em

seus próprios estatutos. No site *Party Statute Archive*, que é editado conjuntamente por várias instituições de pesquisa, podem ser encontrados os estatutos de inúmeros partidos do mundo todo (<https://www.politicalparty-db.org/statutes>). Isso permite a comparação e pode servir de inspiração para atualizar os estatutos do próprio partido.

Para participar de uma eleição, os partidos devem submeter-se a outros procedimentos de inscrição e, entre outras coisas, apresentar suas respectivas listas de candidatos para que elas possam ser impressas nas cédulas de votação. Dado que na Alemanha a Lei dos Partidos Políticos determina procedimentos democráticos internos nos partidos para a eleição de candidatos, quando um partido se registra para uma eleição também deve apresentar provas desse processo de seleção intrapartidário através de um protocolo que, além disso, registre os resultados da votação.

Especialmente aqueles países que contam com financiamento estatal aos partidos ou onde eles têm outro acesso a recursos públicos e também se beneficiam da publicidade eleitoral gratuita nos meios de comunicação públicos, possuem normas mais rigorosas para o registro de partidos e para os procedimentos internos de um partido. Na maioria das democracias, porém, tais regras não são muito rígidas, o que contribui para a criação de grande número de partidos mundo afora. Uma vez registrado, o partido pode começar a construir sua organização.

Organização e estratégia dos partidos

As organizações partidárias constituem o suporte institucional dos partidos para que eles possam cumprir suas tarefas e funções como organização política e social (Schmid/Zolleis, 2005). Elas não são estruturas estáticas, pelo contrário, precisam se adaptar de forma dinâmica às mudanças políticas, sociais e culturais. Apesar da continuada relevância de suas convicções ideológicas e de seu ideário de base, os partidos hoje em dia também observam muito mais atentamente as preferências que determinados grupos de eleitores representam. Além de sua própria proposta (fundamentada em suas convicções ideológico-programáticas de base), os partidos estão muito orientados para a demanda dos eleitores. Isso resulta em uma necessidade de estratégia e gestão, que também se reflete no tipo de organização partidária. Os partidos, portanto, precisam de um centro estratégico que assegure a coerência da organização como um todo e evite a fragmentação interna. Esse centro estratégico é a cúpula do partido, geralmente assessorada por um pequeno grupo de pessoas do qual fazem parte assessores e outros órgãos importantes do

partido. Eles deliberam, discutem e decidem sobre as reações do partido diante dos acontecimentos políticos e definem conjuntamente as estratégias e posições na competição política.

O centro estratégico não opera de forma totalmente autônoma. Ao contrário, a direção do partido precisa não apenas observar critérios de eficiência em suas decisões estratégicas e políticas, mas também buscar a aceitação interna do partido, pois suas decisões só serão sustentáveis no longo prazo se processos intrapartidários de formação da vontade não forem continuamente deixados de lado. Assim, faz parte da capacidade estratégica do partido praticar procedimentos internos que assegurem que os conteúdos e os objetivos não enfrentem resistência ativa de membros e simpatizantes. Sempre que é tomada uma decisão é preciso considerar se e como ela afetará a identidade do partido e sua percepção por parte dos filiados, de modo a não abalar os próprios alicerces. A ação estratégica, portanto, inclui não somente a atuação no cenário político, mas também o ambiente intrapartidário. Precisamente para manter seu poder, a aceitação interna de suas decisões é fundamental para a cúpula do partido.

Por essa razão, a vida interna dos partidos transcorre muitas vezes de forma contraditória e fragmentada. Racionalidade e eficiência, ao contrário de empresas privadas, não são os critérios decisivos para liderar um partido moderno, especialmente quando ele possui muitos filiados (Schmid/Zolleis, 2005, p. 13):

As tarefas e funções em partidos políticos dificilmente estão conectadas entre si de maneira funcional e eficiente, os objetivos e meios guardam uma relação bastante confusa entre eles, o uso de recursos e o cumprimento de tarefas não raramente seguem caminhos divergentes, as intenções e ações, em muitos casos, não estão alinhadas.

Desse modo, os partidos políticos em geral possuem tão só uma capacidade limitada de superar as contradições, incongruências, fragmentações e hipocrisia que vão surgindo.

Através do desenho da organização do partido, o poder e a influência podem ser firmados e ampliados estruturalmente dentro e fora da agremiação. As lideranças partidárias, portanto, tentam consolidar e expandir sua posição, valendo-se da organização partidária. Ao fazerem isso, elas precisam manter o equilíbrio entre assegurar o poder e aumentar a eficiência, pois a organização do partido não é determinada apenas por estatutos, escritórios partidários profissionalizados ou órgãos políticos, mas também por considerações estratégicas. São elas que respondem sobretudo a mudanças externas, ou seja, a acontecimentos de cunho político, econômico e social e ao surgimento, às vezes repentino, de assuntos que requerem uma rápida reação. Nesse contexto, os dirigentes de um partido devem se fazer continuamente as seguintes perguntas e encontrar respostas para elas:

Que grupos sociais devem participar e ser representados?

Que interesses devem ser representados com maior ênfase?

De que forma o partido pode se tornar atrativo para não filiados e novos membros?

Como utilizar os recursos do partido da forma mais eficiente possível?

Como estruturar de forma exitosa a formação de jovens talentos políticos?

Que condições melhoram a capacidade de fazer campanha?

Como o processo de formação da vontade política pode ser conduzido satisfatoriamente?

Que fatores contextuais influenciam a estruturação da organização partidária?

Organizações partidárias não são órgãos estáticos, pelo contrário, precisam se adaptar constantemente a um ambiente em transformação, a fim de desempenhar suas diversas funções de forma eficiente e sustentável. Tendo em vista a dinâmica dos processos políticos e sociais, aos quais os partidos precisam também responder mediante a adaptação de sua própria estrutura organizacional, não pode haver um modelo ideal para a organização e estrutura de um partido. Existe, no entanto, uma riqueza de conhecimento e experiências em relação aos diferentes aspectos da organização de um partido, que serão apresentados nas seções a seguir.

A estrutura dos partidos

A estrutura e a forma de organização de um partido são decisivamente influenciadas por dois fatores: o sistema político e a percepção que ele tem de si próprio. No que diz respeito ao sistema político, é relevante se um Estado tem uma estrutura centralizada ou descentralizada e em que forma são realizadas as eleições; ambos esses aspectos estão interrelacionados. Por via de regra, a estrutura dos partidos nacionais corresponde aos diferentes níveis da estrutura do Estado. Nesse sentido, é possível diferenciar aproximadamente três níveis: o nível local, composto por municípios e distritos, que existem em diferentes formas e com diversos nomes em muitos países e que equivalem à unidade administrativa inferior em que são eleitos representantes políticos; segue-se a isso um nível intermediário, que nos estados centralizados abrange unidades administrativas com autonomia política extremamente limitada, ao passo que em estados descentralizados e federais há frequentemente um alto grau de autonomia política, o que significa que eleições regionais nesse nível se revestem igualmente de forte peso político; finalmente, segue o nível nacional comandado por um governo eleito cujas competências, no entanto, são sumamente condicionadas pela configuração da estrutura do Estado.

Figura 5: Estrutura de uma organização partidária

As associações interpartidárias da juventude, de mulheres, de políticos municipalistas, etc. geralmente possuem uma estrutura similar.

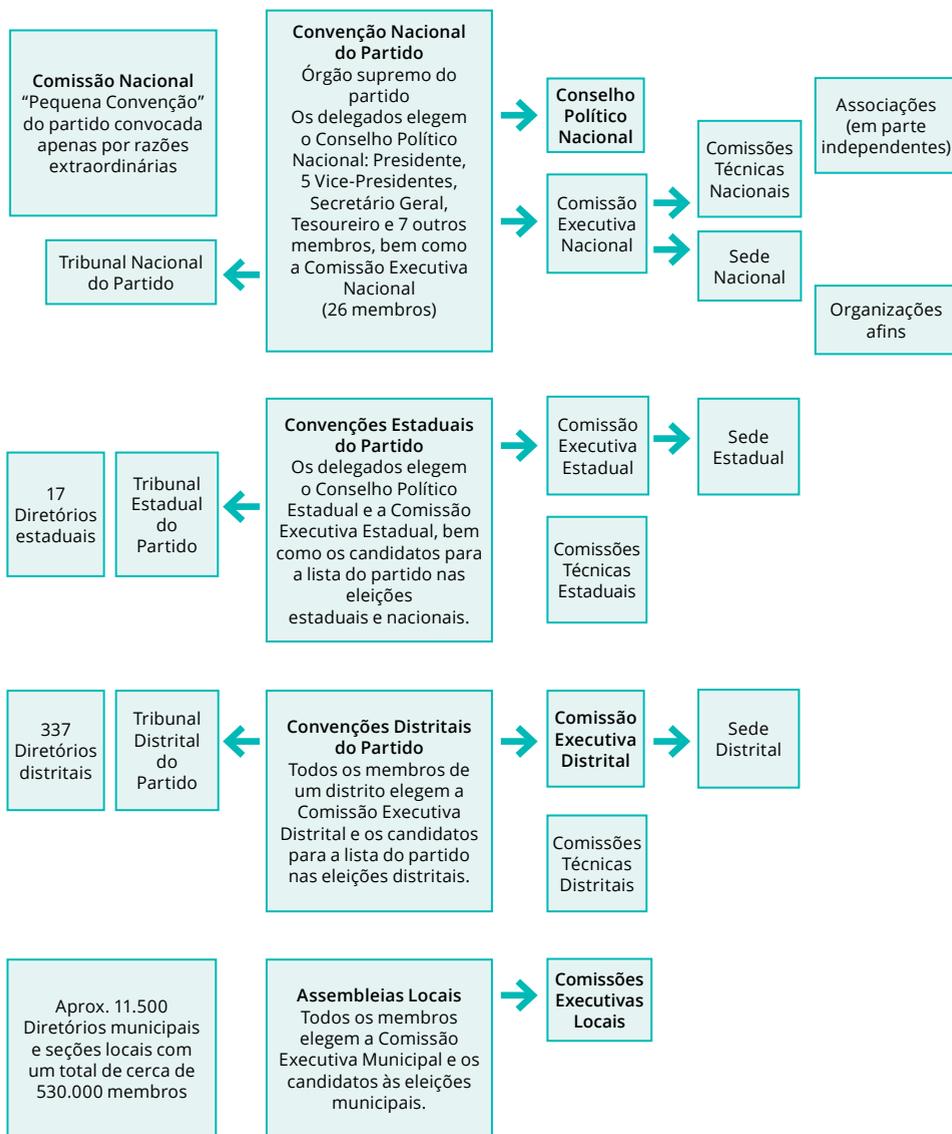
Em um Estado de estrutura centralizada, os partidos provavelmente estarão também organizados de forma centralizada e suas ramificações regionais e locais terão um grau de autonomia menor em relação ao órgão central do partido do que em um Estado com uma estrutura descentralizada. Em países federativos ou politicamente descentralizados, com um maior grau de autonomia política de suas instâncias regionais, os partidos devem tomar cuidado em termos de sua organização para que a maior coordenação requerida com as estruturas regionais e entre elas funcione da maneira mais harmoniosa possível. É verdade que mesmo em países descentralizados, os partidos podem estar organizados de forma muito centralizada e o “poder de comando” do órgão central do partido pode se estender às unidades regionais e, conforme o caso, também às locais. Não obstante, devido à especial importância de eleições regionais, sempre haverá líderes regionais fortes nesses países que – especialmente quando ganham eleições – constroem sua própria legitimidade, possibilitando assim que eles possam igualmente exercer uma influência considerável junto à direção nacional do partido. Os partidos em países descentralizados concedem a suas instâncias regionais uma participação na direção do partido nacional (se não por eleição, então por cooptação, ou seja, o convite ao líder regional para integrar a Comissão Executiva nacional do partido). Além disso, conferem-lhes um alto grau de autonomia quanto à decisão sobre candidatos às eleições e sobre questões político-estratégicas como, por exemplo, a colaboração e a formação de coligações com outros partidos. Na Alemanha, onde

em eleições nacionais os partidos apresentam listas estaduais em cada estado federado, até mesmo a própria Lei Eleitoral estipula que as instâncias regionais dos partidos decidem independentemente sobre seus candidatos. São justamente as entidades regionais dos grandes partidos, que, zelosas de seu poder, dedicam especial atenção a que a direção nacional do partido não exerça nenhuma influência “de fora” na seleção dos candidatos. Há também um grau relativamente alto de autonomia no que diz respeito à orientação político-estratégica das instâncias regionais de um partido em relação a alianças e coligações, embora tais decisões não sejam tomadas sem o consentimento da direção nacional do partido. Assim também, em outros países federativos, muitos, mas não todos os partidos, concedem a suas instâncias regionais um alto grau de autonomia. Na Austrália, por exemplo, um Estado federativo, podem ser observadas ambas as variantes: Enquanto lá o *Partido Trabalhista (Labour Party)* tem tomado um rumo cada vez mais centralizado e a sede nacional do partido exerce um estrito controle sobre as instâncias regionais, o *Partido Nacional Australiano (Australian National Party)* está organizado de forma descentralizada e permite um alto grau de autonomia a suas entidades regionais. Em todo caso, um partido deve ser organizado de tal forma a otimizar a coordenação entre os diferentes níveis de sua estrutura organizacional. Caso contrário, existe o risco de conflitos entre os representantes dos diferentes níveis do partido, o que prejudicaria a organização como um todo.

O segundo fator importante relativo à estrutura de um partido é sua auto-percepção e, além disso, o papel que seus filiados podem ou devem desempenhar. Partidos centrados fortemente em seus presidentes e que não dão importância a uma participação intensa de seus membros nas discussões intrapartidárias tendem a ser organizados de forma centralizada, de modo que todas as decisões importantes são, em última instância, tomadas pela cúpula do partido. Partidos que almejam a participação de seus filiados nas discussões e decisões internas tendem a ser descentralizados e dão muito mais poder de decisão às instâncias locais da organização partidária. Consequentemente, existem também procedimentos diferentes para a tomada das decisões mais importantes de um partido.

Dado que os partidos, na maioria dos países, possuem ampla liberdade para estruturar a sua organização interna e não há requisitos legais, ou então só alguns poucos, a esse respeito, tanto mais diversa é sua organização. Embora a forma de organização não tenha impacto direto sobre a qualidade da democracia de um país, ela tem consequências que, pelo menos indiretamente, afetam suas perspectivas eleitorais e sua posição dentro do sistema partidário. Isso diz respeito, por exemplo, à participação de mulheres tanto na liderança partidária como na condição de candidatas a eleições, à atratividade para novos membros, à ligação com o programa do partido ou igualmente à coesão de suas bancadas nos parlamentos.

Figura 6: Estrutura e órgãos de um partido conforme o exemplo da CDU da Alemanha



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

Mesmo em lugares onde o partido tem dificuldade em atingir algum sucesso eleitoral, ele deve tentar manter agrupações locais a fim de estar fisicamente representado em regiões estruturalmente fracas. E também deve assegurar que, apesar do número de seus membros ser abaixo da média e do nível reduzido de atividade, essas agrupações participem dos processos partidários internos de forma

representativa. Nesse contexto, pode ser útil não impor o princípio da localização (primeira residência) para a adesão em todos os lugares, mas estabelecer outros formatos e fóruns que estejam mais de acordo com as circunstâncias pessoais, e sobretudo também com os interesses e a disponibilidade de tempo de seus membros para a participação interna na agremiação.

O presidente do partido

O presidente nacional é de suma importância para todos os partidos. Os presidentes dos diretórios regionais ou locais dos partidos também são geralmente muito influentes em suas áreas. Mas os líderes nacionais, em particular, acumulam direitos e competências que muitas vezes vão além das atribuições formais estabelecidas no estatuto do partido.

Funções e competências do presidente nacional de um partido

- Ele coordena as atividades do partido e o trabalho da Comissão Executiva;
- Ele desempenha um papel decisivo na definição dos programas de um partido e do posicionamento sobre questões políticas da atualidade;
- Ele é a face pública mais importante de um partido e marca, assim, a percepção que os cidadãos e eleitores têm da agremiação;
- Em muitos partidos, ele tem uma influência importante ou mesmo decisiva na indicação dos candidatos para eleições ou na concessão de cargos no governo (desse modo, criando lealdades);
- Ele torna-se chefe de governo ou mesmo chefe de estado se seu partido ganhar as eleições;
- Ele zela para que ministros e parlamentares se comportem de forma coerente com o partido;
- Ele coordena a posição de seu partido sobre questões políticas com os deputados e a bancada parlamentar no Parlamento nacional;
- Ele mantém o contato com os diretórios locais e regionais do partido e especialmente com seus dirigentes.

As funções e competências do presidente de um partido tenderam a crescer nas últimas décadas, embora – ou precisamente devido a isso – o número de membros dos partidos tenha caído na maioria dos países e o apego dos cidadãos aos diferentes partidos tenha diminuído (Cross/Pilet [eds.], 2015). Os cidadãos confiam

menos nas legendas e prestam mais atenção aos indivíduos. Em muitos lugares, isso tem levado não somente a uma personalização da política, mas também à já mencionada “presidencialização” dos partidos. Assim, o papel tradicionalmente poderoso do líder do partido fortaleceu-se ainda mais. Ao mesmo tempo, em partidos mais marcados pela “presidencialização”, as estruturas intermediárias, tais como assembleias de delegados, organizações partidárias regionais, locais ou distritais, mas também bancadas parlamentares, têm perdido poder e influência. Os presidentes dos partidos agora conduzem suas agremiações com mais autonomia e autoridade do que há algumas décadas.

No transcurso da “presidencialização”, muitos partidos têm procurado novas maneiras de restabelecer laços mais fortes com seus membros e eleitores e de conquistar novos apoiadores. Um elemento importante desses esforços foi, e continua sendo, a chamada “democratização” dos partidos, ou seja, a maior participação dos membros nas decisões internas da legenda. A eleição do presidente é de particular importância nesse contexto. Nos últimos anos, muitos partidos têm caminhado para uma maior participação de seus filiados nesse sentido, seja introduzindo eleições abertas em que todos os membros podem depositar seu voto em igualdade de condições, seja reformando e ampliando os procedimentos de delegação e concedendo direitos de participação a determinados grupos ou associações intrapartidárias (Cross/Pilet [eds.], 2015).

Em muitos partidos, o presidente é eleito pelos delegados de uma convenção partidária. Para tanto, um candidato vencedor precisa estar bem articulado em seu partido para conquistar os diversos votos dos delegados. Isso pode beneficiar sua gestão e o partido como um todo, uma vez que o presidente conhece bem as diferentes vozes e agrupamentos de seu partido, levando-os em conta em sua gestão. Para a coesão de um partido isso é uma grande vantagem. Na Espanha, Alemanha e Noruega, assim como na Austrália, Itália, França e muitos outros países, há eleições para delegados em várias formas, que mudaram um pouco nas últimas décadas, na medida em que o número de delegados aumentou. Mas o princípio básico das eleições dos delegados não foi alterado.

O motivo mais importante para mudanças processuais na eleição do presidente é quando se perde a eleição. Então, não raramente, a autoridade do líder partidário é questionada. Especialmente se isso levar à sua renúncia, os partidos às vezes aproveitam a oportunidade para “democratizar” o procedimento ao eleger o novo líder assim como para renovar sua imagem. O efeito de tais mudanças processuais sobre futuros resultados eleitorais, entretanto, é geralmente pequeno.

Alguns partidos elegem seu presidente em uma chamada “eleição primária” ou “prévia”, da qual podem participar todos os membros do partido. Embora a

primeira vista possa parecer muito democrático, isso envolve, como outros plebiscitos também – além dos custos mais altos –, alguns riscos consideráveis. Só raramente todos os membros do partido participam de tal votação. Uma participação reduzida, porém, tende a prejudicar a reputação do partido e fornece ao presidente uma base de legitimidade apenas restrita. Isso ficou evidente, por exemplo, na eleição dos dois presidentes do Partido Social-Democrata (SPD) na Alemanha, em 2019. Apenas 54 por cento dos membros participaram da eleição primária, dos quais apenas pouco mais da metade (53 por cento) votaram na dupla vencedora. Isso significa que apenas um quarto dos filiados elegeu os novos presidentes.

Em que pesem os riscos da eleição primária, os presidentes eleitos diretamente se sentem com frequência muito mais legitimados para agir de forma independente e, em alguns casos, também autocrática. Isso, porém, pode afetar a coesão de um partido. Especialmente no caso de conflitos internos nos partidos, que não são de todo raros, procedimentos diferentes para a eleição dos membros da Comissão Executiva dificultam a procura por uma solução.

Especialmente nos sistemas parlamentares de governo, os dirigentes partidários são muitas vezes também líderes das bancadas parlamentares e em alguns países, como o Reino Unido, as bancadas têm um voto decisivo na eleição do presidente ou pelo menos na seleção de candidatos para a presidência.

Outro método de seleção é a eleição por um colégio eleitoral composto por um grupo restrito como, por exemplo, da bancada parlamentar, representantes de associações de circunscrições eleitorais e representantes de sindicatos ou associações profissionais filiadas ao partido. Cada um dos grupos tem geralmente uma parcela igual dos votos necessários para eleger o presidente do partido. Esse procedimento serve ao propósito de intermediar entre diferentes interesses. Ele é utilizado, por exemplo, pelos dois maiores partidos nos EUA.

Com relação à eleição do presidente da agremiação, existem alguns pontos em comum entre as famílias de partidos. Os partidos do centro político, conservadores e da direita radical tendem a aderir à tradicional limitação da participação direta dentro do partido na escolha dos quadros dirigentes. Muitos partidos verdes, liberais e de esquerda, por outro lado, dão oportunidade de uma maior participação direta a seus membros. Mas, mesmo em partidos onde nem todos os filiados participam diretamente da eleição, existem novos procedimentos para aumentar a integração das bases na eleição de um novo líder partidário. Assim, por exemplo, em encontros regionais, os candidatos precisam enfrentar uma sabatina interna pelos membros, que em alguns lugares também podem emitir votos preferenciais a serem levados em conta em uma posterior convenção partidária. Como regra, porém, tais votos não têm efeito vinculante. O aumento do número de delegados

ou a maior consideração de agrupações intrapartidárias, e possivelmente a introdução de uma ponderação dos votos se destinam igualmente ao objetivo de uma maior participação dos filiados. Essa tendência é observada especialmente em países com uma longa tradição democrática. Como os partidos são organizações geralmente bastante conservadoras e pouco afeitas a mudar seus procedimentos partidários internos, e como reformas geralmente acarretam a mudança de outras regras e procedimentos, alguns partidos relutam em fazer alterações numerosas ou demasiadamente radicais, cujas consequências não são facilmente previsíveis. Em geral, os partidos da oposição estão mais dispostos a mudar os procedimentos e processos internos do que os partidos no governo.

Tabela 4: Procedimentos para a eleição do presidente do partido conforme as diferentes famílias partidárias 1955 – 2012 em porcentagem

TIPO DE ELEITORADO	FAMÍLIA DE PARTIDOS						
	Esquerda radical e partidos verdes	Comunistas	Social-democratas	Liberais	Conservadores	Direita radical	Regionalistas
Eleitores e filiados	29,1	0,0	12,5	26,6	11,3	0,0	18,2
Convenção de delegados	58,5	29,4	59,2	58,8	67,7	56,6	56,1
Outros (misto)	0,0	0,6	9,8	2,5	3,2	26,3	6,8
Bancada parlamentar	2,2	0,0	15,2	11,2	13,9	0,0	0,0
Órgãos do partido	10,2	69,9	3,4	1,0	3,9	17,2	18,9
Total (100%)	371	163	686	519	1013	274	148

Fonte: Lisi et al., 2014, p. 20.

Especialmente na Alemanha, alguns partidos de diferentes tendências políticas, como *Die Grünen (Os Verdes)*, os Social-Democratas, *Die Linke (A Esquerda)*, mas também o partido populista de direita *AfD*, elegem atualmente não apenas um, mas dois presidentes com igualdade de atribuições. Os Verdes introduziram essa modalidade em sua fase de fundação a fim de outorgarem a si próprios uma imagem progressista, não apenas incorporando as duas tendências internas mais importantes do partido à direção partidária, mas também, ao mesmo tempo, chamando a atenção para a igualdade de gênero, razão pela qual pelo menos um dos dois presidentes precisa ser uma mulher. Esse procedimento, no entanto, não tem ajudado a resolver conflitos intrapartidários nem interessa à maioria dos eleitores se um partido tem um ou dois presidentes. Pelo contrário, há evidências de que a divisão do papel de liderança não eleva o perfil dos presidentes e de seu partido, como tende a aumentar a necessidade de alinhamento face à rivalidade permanente entre os dois copresidentes em torno da liderança de opinião e a percepção pública.

Independentemente de que a eleição de um dirigente do partido ocorra com maior ou menor participação dos membros, em muitos partidos geralmente vários candidatos concorrem à presidência assim que a troca de liderança for iminente. Nessa ocasião, costuma haver intensos debates intrapartidários e os candidatos se apresentam pessoalmente e também de forma virtual aos membros, mesmo que no final apenas os delegados de uma convenção partidária realmente votem no próximo presidente. Essas rodadas de apresentações contribuem para tornar os candidatos conhecidos e elevar seu perfil, porém é preciso evitar conflitos internos dos partidos e impedir que seja colocada em risco a unidade da legenda. Por isso é importante incluir também o grupo dos perdedores na direção ampliada do partido, visando alcançar o maior grau de unidade partidária possível com vistas ao futuro. A fim de não comprometer a coerência interna e a percepção do público devido a conflitos, alguns partidos tentam evitar a competição aberta na medida em que a eleição do presidente e de outros cargos importantes de liderança são submetidos a acordos e decisões prévias em processos informais. Quando isso ocorre, mesmo que os membros participem formalmente da eleição da direção do partido, muitas vezes resta-lhes somente referendar os acordos informais. Especialmente os partidos no governo tentam evitar conflitos em torno da eleição do líder do partido. Se um líder partidário é também chefe do governo, evita-se desafiar sua autoridade em forma de um concorrente de dentro do partido. Se o governo tiver uma imagem negativa, é mais provável que isso aconteça. Por isso, tende a haver uma concorrência maior e uma competição mais aberta nos partidos de oposição quando se trata de eleger um novo presidente.

A grande importância que continuam tendo os procedimentos informais na seleção dos dirigentes partidários em muitos países mostra que a ampliação do direito ao voto no interior da agremiação não gera nenhum efeito significativo em favor da “democratização” de um partido. A maior competição ocorre quando a escolha do líder é decidida ou em grande parte codecidida pela bancada partidária no Parlamento nacional, como ocorre no Reino Unido. Nesse caso, é frequente que diversos candidatos do agrupamento parlamentar concorram entre si. A disputa é menor em eleições realizadas pela convenção de delegados onde comumente é ratificado um candidato selecionado pelos órgãos do partido.

Em muitos casos, o perfil dos dirigentes partidários é semelhante em todos os países e continentes: são, em sua maioria, homens de meia idade ou idade avançada com longos anos de experiência como parlamentares ou em outros cargos políticos relevantes. Embora algumas mulheres sejam reconhecidas internacionalmente como chefes de governo e líderes partidárias, como Angela Merkel na Alemanha, Aung San Suu Kyi em Mianmar, Jacinda Ardern na Nova Zelândia ou Sanna Marin na Finlândia, que se tornou, aos 34 anos, a mais jovem chefe de governo de um país, tem sido relativamente rara até agora a eleição de mulheres como líderes partidárias.

Especialmente os grandes partidos com participação em governos têm significativamente menos líderes mulheres. Assim também, o caminho para o topo de um partido costuma estar fechado para jovens políticos homens. São majoritariamente os partidos da oposição que confiam a jovens políticos um papel de liderança nacional quando, após uma eleição decepcionante, é hora de renovar a equipe dirigente. Esse foi o caso na Áustria, por exemplo, quando Sebastian Kurz foi eleito primeiro como presidente do *Partido Popular (ÖVP)* em 2017, aos 31 anos de idade, e depois como chanceler e chefe de governo alguns meses depois. Na comparação internacional, essa é uma nítida exceção. Nas agrupações locais de um partido, por outro lado, é maior a possibilidade de jovens políticos assumirem posições de liderança. No entanto, ainda é longo para eles o caminho até a cúpula do partido nacional.

A proporção de mulheres na direção de partidos políticos é apresentada nas duas tabelas a seguir, que abrangem um total de doze países da Europa, assim como Israel e Austrália, para o período de 1965 a 2012.

Tabela 5: Gênero dos líderes partidários de 1965 a 2012

GÊNERO	NÚMERO	PORCENTAGEM
Mulheres	58	10,8
Homens	477	89,2
Total	535	100

Fonte: Wauters/Plilet, 2014, p. 82.

Quando são consideradas as diferentes famílias de partidos, a distribuição é a seguinte:

Tabela 6: Gênero dos líderes de partidos por famílias partidárias 1964 a 2012

FAMÍLIAS DE PARTIDOS	NÚMERO DE DIRIGENTES MULHERES	PORCENTAGEM	NÚMERO DE PARTIDOS
Verdes*	4	25,0	16
Direita radical	8	19,5	41
Democratas liberais	15	15,3	98
Conservadores e democracia cristã	18	9,2	196
Social-democracia	10	8,1	123
Esquerda radical	3	7,3	41
Regionalistas	0	0,0	20

Fonte: Wauters/Plilet, 2014, p. 84.

* Os autores explicam ainda: "Um número significativo de partidos verdes tem uma liderança coletiva e foram, portanto, excluídos de nossa análise. Como eles têm comumente um homem e uma mulher colíderes, a porcentagem real de líderes verdes mulheres é ainda maior do que a relatada aqui."

Uma vez eleitos para a cúpula de um partido, muitos presidentes permanecem por longos anos no cargo. Na grande maioria dos partidos não há limite de tempo e em muitos partidos não há regras claras sobre a frequência com que o presidente deve se submeter a reeleição. Em alguns países existem claros requisitos legais para tanto. Na Alemanha, por exemplo, cada partido deve realizar uma convenção partidária pelo menos a cada dois anos, em que o presidente e os outros membros da Comissão Executiva devem ser eleitos ou confirmados no cargo através de votação. Essas eleições dão uma medida importante do apoio de um líder dentro do seu partido.

Raramente um líder renuncia voluntariamente. O mais comum é que ocorra uma mudança depois de um resultado eleitoral decepcionante, especialmente quando um partido é obrigado a deixar o governo e passa para a oposição. Os partidos punem seus líderes quando perdem eleições. Mas nem todos perdem automaticamente o cargo por isso. Não são poucos os líderes que sabem como se manter na direção de seu partido, mesmo depois de perder uma eleição. Isso acontece sobretudo quando não há um sucessor adequado à vista que conte com apoio semelhante ao do líder anterior, ou porque o partido confia que na próxima eleição as chances de sucesso com o líder anterior aumentarão novamente, uma vez que, nesse ínterim, ele pode ganhar experiência e elevar seu perfil público, de forma a liderar seu partido na próxima campanha eleitoral com maiores perspectivas de sucesso. Assim, os partidos devem ter um mínimo de paciência e dar tempo a seus líderes para que possam elevar seu perfil. Muitos líderes políticos influentes perderam eleições antes de poder ganhar reconhecimento não apenas como dirigentes partidários, mas também como chefes de governo e estadistas. Entre eles estão personalidades tão conhecidas como Helmut Kohl na Alemanha, François Mitterand e Valéry Giscard d'Estaing na França, ou Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, que só ganhou a eleição para presidente do país na quarta tentativa. Todos eles também eram líderes de seus partidos. Joe Biden havia concorrido igualmente duas vezes a eleições presidenciais pelos Democratas antes de 2020, porém nunca foi líder de seu partido.

A forma como o líder é eleito tem uma grande influência sobre o tempo de permanência no cargo. Há fortes indícios de que líderes que são eleitos por delegados permanecem mais tempo à frente de um partido do que aqueles que chegam a essa posição através do voto geral dos membros. Estes últimos são muito mais vulneráveis depois de perder uma eleição e sofrem forte pressão para renunciarem. Esses dirigentes partidários podem ter um alto grau de legitimidade devido à eleição direta, mas também estão muito mais expostos às oscilações no estado de ânimo do “povo do partido”. Quando são os delegados os que decidem sobre a eleição e o destino do presidente de um partido, é de se esperar que eles estejam muito mais atentos às consequências políticas maiores de uma mudança abrupta na

cúpula do partido e, portanto, menos dispostos a forçar essa mudança por causa de uma decepção momentânea com um resultado eleitoral negativo. Pode ser útil para um partido manter um líder experiente no cargo, pois elevar o perfil de um sucessor leva tempo e os ânimos habitualmente oscilam. Por isso, muitos delegados observam não apenas a popularidade atual de um candidato à presidência do partido, mas também se ele já possui experiência para gerir uma organização tão complexa como um partido político. Importantes são também sua rede de contatos e sua capacidade de cooperar com outros representantes e agrupamentos relevantes (incluindo especialmente a bancada parlamentar), assim como todas as outras competências que um líder partidário bem-sucedido deve possuir (►*Cap. 11, Liderança política*). Por último, mas não menos importante, é mais provável que os delegados considerem que a substituição do líder do partido geralmente só promove um “polimento” da imagem pública da legenda no curto prazo. Assim que o partido voltar à política do dia a dia após as eleições internas e a mídia e o público focarem novamente em outras questões, o impulso do novo perderá rapidamente seu ímpeto.

Se mesmo assim ocorrer ou for provocada uma mudança na direção, os partidos devem zelar para que a eleição de um novo sucessor seja realizada, na medida do possível, sem grandes conflitos. Quando vários candidatos concorrem ao cargo de dirigente do partido, não é incomum que haja conflitos. Mas eles devem ser conduzidos de forma a evitar feridas duradouras que afetem diferentes grupos no interior do partido. É útil ter regras claras para a condução da disputa intrapartidária, à qual todos os candidatos devem aderir. Quando todos os membros participam da eleição do presidente, há sempre um risco maior de um conflito mais feroz, pois essa disputa é conduzida com muito mais emoção do que seria o caso em uma convenção partidária de delegados, e os candidatos são mais propensos a recorrerem a meios populistas para sua autopromoção. Após uma disputa conflituosa, levará muito tempo e esforço para cerrar fileiras novamente.

Em qualquer caso, a forma da eleição do presidente não tem influência duradoura sobre o resultado eleitoral de um partido. O fato de que as eleições internas sejam realizadas em uma competição aberta, da qual participam todos os filiados, ou se apenas um número limitado de delegados escolhe o novo líder partidário não é importante para a maioria dos eleitores quando se trata de dar ou negar seu voto a um partido.

A Comissão Executiva do partido

Além do presidente (ou dos dois presidentes), a direção nacional de um partido consiste geralmente de outros membros eleitos para o Conselho e a Comissão Executiva, que em alguns países e partidos compreendem um grupo relativamente

pequeno, mas em outros um grupo grande de pessoas. O secretário-geral e o tesoureiro, frequentemente também os presidentes de diretórios regionais e possivelmente alguns ocupantes de altos cargos executivos como o chefe de governo, caso seja membro do partido (e não também seu presidente), o líder ou porta-voz da bancada parlamentar e os presidentes ou governadores de estados federados são geralmente eleitos ou pelo menos cooptados como membros do principal órgão de direção de um partido. Além disso, existe em geral uma Comissão Executiva ampliada, que inclui um círculo maior de membros eleitos ou cooptados, incluindo, entre outros, os presidentes de diretórios regionais, os presidentes de algumas associações intrapartidárias, incluindo o presidente da organização juvenil, e também – caso houver – o secretário nacional para assuntos de filiação ou também o secretário nacional de formação política do partido. A integração de membros não eleitos nos dois principais órgãos de liderança assegura que as consultas e as decisões levem em conta o mais amplo espectro de opiniões possível e que as diferentes instâncias partidárias apoiem, por sua vez, as decisões tomadas e as representem adequadamente diante do público externo.

Assim também, existem diferentes procedimentos para a eleição ou escolha dos demais membros da Comissão Executiva. Em muitos países, os demais membros da Executiva são eleitos pelos delegados de uma convenção partidária, porém mediante uma variedade de procedimentos. Em parte, membros de um partido podem se candidatar à eleição individualmente, de modo que os delegados de uma convenção partidária podem escolher entre vários candidatos. Em alguns casos, existem os procedimentos de listas, em que os membros da Executiva são eleitos juntamente com o presidente em uma única lista. Em outra variante, o presidente escolhe independentemente os outros membros da Comissão Executiva do partido, sem que tenham sido eleitos por uma instância partidária. Se assim, por um lado, o presidente pode conquistar para si um máximo de lealdade, ao mesmo tempo é provável que diferentes vozes do partido não estejam representadas no órgão executivo. Isso pode ter um efeito negativo, porque, à exceção talvez dos partidos de quadros, não haverá uma homogeneidade absoluta entre os membros do partido. Consequentemente, pode ser bastante proveitoso que na convivência interna se aprenda e pratique a escuta de opiniões contrárias e que elas sejam levadas em conta nas decisões. Ao lidar com outros partidos, em negociações para coligações, por exemplo, isso muitas vezes se revela uma vantagem.

De acordo com a sua estrutura, desde o nível local até o nacional, os partidos geralmente têm numerosos presidentes e comissões executivas, que também são escolhidos através de eleições. Em alguns países, essas eleições intrapartidárias regulares são exigidas pela lei dos partidos.

Tabela 7: Vantagens e desvantagens dos procedimentos para eleições internas da Comissão Executiva de um partido

	FORMA DE ELEIÇÃO	VANTAGENS / DESVANTAGENS
Presidente do partido	Eleição por delegados durante uma convenção partidária	Vantagem: ampla legitimidade e alta probabilidade de uma boa articulação com importantes quadros do partido e organizações regionais. Desvantagem: nenhuma
	Eleição primária (eleição direta por todos os membros do partido)	Vantagem: ampla legitimidade (no caso de alto grau de participação na eleição e processo eleitoral transparente); possibilita a participação direta dos membros. Desvantagem: agravamento do conflito intrapartidário e formação de campos políticos rivais no caso de vários candidatos; possibilidade de eleger um candidato popular que não esteja suficientemente consolidado e articulado no partido; possivelmente fraca legitimidade se a participação for baixa; altos custos para a realização de uma eleição direta.
Outros membros da Comissão Executiva	Eleição por delegados de uma convenção partidária na forma de lista fechada, apresentada pelo candidato à presidência	Vantagem: forte lealdade ao presidente e grande homogeneidade da liderança do partido. Desvantagem: opiniões divergentes e críticos internos não são integrados à direção do partido, o que tende a fomentar conflitos ao interior da legenda; importantes grupos intrapartidários podem não se sentir representados pela Executiva e há o risco de que sejam mais propensos a abandonar o partido em caso de divergências.
	Eleição individual de cada candidato pelos delegados de uma convenção partidária	Vantagem: seleção entre diferentes candidatos, a Executiva reflete o amplo escopo dos filiados; inclusão de críticos internos na liderança do partido, o que pode promover sua lealdade. Desvantagem: menor homogeneidade da liderança; divergências ocasionais sobre posições políticas do partido, que afetam a imagem pública de unidade.
	Escolha/nomeação pelo presidente	Vantagem: alto grau de lealdade ao presidente e alto grau de unidade da liderança do partido. Desvantagem: legitimidade restrita dos membros da Executiva; risco de paternalismo no interior da organização partidária com possíveis desvantagens para o profissionalismo do trabalho partidário.

Fonte: elaboração própria.

Em grandes partidos existe, além do presidente, um secretário-geral que auxilia o presidente no desempenho de suas funções e, de comum acordo com ele, conduz os assuntos do partido. Especialmente em partidos socialistas ou comunistas, o secretário-geral é o representante politicamente mais importante. Em partidos em que o presidente exerce o papel político mais importante e é sobretudo responsável pela representação política da agremiação, cabe ao secretário-geral a coordenação de todo o trabalho partidário, incluindo todos os diretórios territoriais, organizações internas e associações especiais. Partidos com uma grande organização e recursos suficientes possuem, além do secretário-geral, adicionalmente um gerente-executivo.

Em muitos partidos, os Conselhos e Comissões Executivas se reúnem regularmente, embora existam em parte diferenças consideráveis quanto à frequência dessas reuniões. Nos casos em que o presidente ou secretário-geral detêm uma posição forte, eles dispensam eventualmente reuniões regulares do Conselho ou da Comissão Executiva de seu partido, uma vez que possuem autoridade para tomar decisões de ampla repercussão por conta própria e não estão sujeitos a prestar contas. Em outros partidos, tais decisões devem ser estreitamente coordenadas com a Comissão Executiva e possivelmente outros órgãos. Para limitar decisões monocráticas de um dirigente, em muitos partidos um grupo reduzido de membros da Executiva mantém reuniões frequentes ou usa outras formas de alinhamento para debater as questões mais importantes do momento.

As Comissões Executivas geralmente detêm uma posição forte em relação às convenções ou aos diferentes comitês do partido, com o centro do poder concentrado em suas mãos. As convenções partidárias geralmente não têm o poder de controlar os órgãos executivos depois de tê-los eleito. Em vez disso, existe uma tendência em quase todos os partidos para a formação de estruturas oligárquicas, em que um grupo limitado de pessoas detém um acúmulo relativamente grande de poder, difícil de ser controlado.

A lei de ferro da oligarquia

Em seu clássico trabalho no âmbito da pesquisa sobre partidos, Robert Michels comprovou em 1911 a existência de uma “lei de ferro da oligarquia” (o domínio de poucos). De acordo com essa lei, toda organização produz inevitavelmente uma camada dirigente que depois não consegue mais controlar de forma eficaz e permanente. Assim, os líderes e aparatos partidários se tornariam também cada vez mais independentes em vista de sua vantagem em termos da informação e da crescente especialização da política.

“Quem diz organização diz tendência à oligarquia. Na essência da organização há um veio profundamente aristocrático”. É “a mãe da dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos comissionados sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam” (Michels, 1989, p. 19). O acúmulo de cargos e a concentração de poder são as características que acompanham a oligarquização, o que representa um problema para o processo democrático da formação de vontade ao interior de um partido. A melhoria dos procedimentos democráticos e a troca de opiniões dentro de um partido podem contribuir para a redução de estruturas partidárias engessadas.

Mesmo que um partido esteja idealmente estruturado de forma democrática em seus vários níveis e seus líderes sejam democraticamente legitimados, isso pouco revela sobre a realidade da democracia interna do partido. Para ser eleito para um alto cargo, um candidato deve possuir uma boa rede de articulação dentro de seu partido. Uma vez no cargo, essa rede se expande e cada ocupante do cargo tem uma vantagem adicional de informação, autoridade decisória sobre questões políticas e, por último, mas não menos importante, sobre a atribuição de cargos e funções. Isso vai desde a contratação de funcionários da sede do partido até a nomeação de ministros do governo nacional. Tudo isso junto proporciona ao líder de um partido um acúmulo extraordinário de poder – e ainda assim, em partidos organizados democraticamente, ele precisa buscar continuamente a aprovação e o apoio para legitimar esse poder.

É prática comum em muitos partidos – pelo menos em convenções partidárias nacionais, às vezes também em regionais – a adoção de chamadas teses políticas ou “proposições apresentadas pela liderança” a fim de estabelecer o próprio posicionamento em debates da atualidade. Essas teses são elaboradas pela Comissão Executiva, que exerce, assim, considerável influência sobre as posições de uma convenção partidária. Nos casos em que é concedida a membros ou delegados uma ampla participação na discussão e votação dessas teses, elas podem ser alteradas no decorrer da convenção. Partidos em que os membros têm menos direito à voz no processo da tomada de decisões seguem estritamente as diretrizes da Comissão Executiva.

Profissionalismo da organização do partido

Os partidos devem ser geridos profissionalmente e equipados com modernas tecnologias de comunicação. À frente da organização encontra-se a sede nacional do partido, a partir da qual o presidente e a Comissão Executiva conduzem

a agremiação. A sede desempenha funções importantes para seu partido, que se encontram resumidas na relação a seguir:

Funções da sede nacional do partido

- Apoiar a direção partidária na elaboração de programas do partido e na definição de seu posicionamento sobre questões importantes da política do dia a dia através da análise de temas da atualidade e a elaboração de documentos de posição.
- Coordenar as campanhas eleitorais e realizar outras campanhas e ações destinadas a fortalecer o perfil do partido.
- Analisar os resultados eleitorais e tirar conclusões para a futura estratégia do partido.
- Monitorar e avaliar as ações das diferentes instâncias do partido em termos de sua adesão à linha partidária em questões políticas.
- Organizar pesquisas de opinião e analisar os resultados, com recomendações para a estratégia do partido.
- Realizar o trabalho de mídia e de relações públicas do partido e a manutenção de seus canais nas redes sociais.
- Observar outros partidos políticos e avaliar suas ações, com vistas à estratégia própria do partido.
- Administrar as finanças partidárias, financiar suas campanhas eleitorais e elaborar uma contabilidade transparente do total dos recursos financeiros do partido.

No caso ideal, a sede nacional do partido é bem equipada em termos de recursos humanos e técnicos e possui diversos “departamentos especializados”, que têm foco em questões específicas, preparam posições sobre temas atuais do debate político, fornecem aos representantes e membros do partido materiais de suporte argumentativo, estruturam a comunicação e a divulgação externa da legenda e, obviamente, organizam e coordenam sobretudo as campanhas eleitorais. Idealmente, tais escritórios-sede profissionais existem não apenas em nível nacional, mas também em regiões importantes – porém nelas em escala menor e com recursos mais reduzidos. No caso de um partido dispor de meios suficientes, pelo menos em municípios maiores ele deverá possuir uma infraestrutura permanente com alguns funcionários de tempo integral, responsáveis pelo acompanhamento

dos filiados, pela organização das atividades partidárias locais, pela comunicação com os membros e pela organização das campanhas eleitorais locais. Para tudo isso é essencial dispor de um fluxo contínuo de receitas. A manutenção da sede do partido absorve em todas as agremiações grande parte das despesas regulares não vinculadas a campanhas.

Tabela 8: Funcionários em tempo integral de um partido político

PAÍS	MÉDIA DO NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS EM TEMPO INTEGRAL NO ESCRITÓRIO-SEDE	MÉDIA DO NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS NO ESCRITÓRIO-SEDE POR CADA MIL FILIADOS DO PARTIDO	MÉDIA DO NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS EM TEMPO INTEGRAL NA BANCADA PARLAMENTAR	MÉDIA DO NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS LEGISLATIVOS POR DEPUTADO
Alemanha	77,0 (1)	1,50 (1)	726,8 (6)	7,0 (5)
Austrália	21,0 (3)	0,04 (3)	-	-
Bélgica	30,5 (10)	0,12 (10)	11,9 (8)	1,0 (8)
Dinamarca	9,0 (4)	0,12 (1)	23,3 (4)	1,6 (4)
Espanha	105,6 (5)	0,12 (8)	37,7 (5)	0,8 (5)
Hungria	12,0 (1)	0,15 (2)	57,8 (4)	1,1 (4)
Irlanda	27,0 (3)	0,60 (2)	32,1 (5)	1,9 (4)
Israel	12,5 (2)	0,01 (4)	24,3 (3)	3,7 (3)
Itália	64,0 (4)	0,12 (2)	-	-
Noruega	19,4 (7)	0,02 (1)	24,5 (7)	1,7 (7)
Países Baixos	44,5 (2)	0,10 (7)	-	-
Portugal	1,0 (1)	0,09 (5)	38,0 (6)	2,3 (6)
Reino Unido	93,1 (7)	0,12 (60)	3,2 (5)	1,2 (5)
Rep. Tcheca	28,3 (4)	0,17 (4)	2,8 (4)	0,1 (3)
Suécia	35,8 (8)	0,12 (7)	37,3 (6)	1,1 (6)
Média total	42,9 (62)	0,908	92,9 (63)	2,0 (61)

Fonte: Webb/Keith, 2017, p. 42.

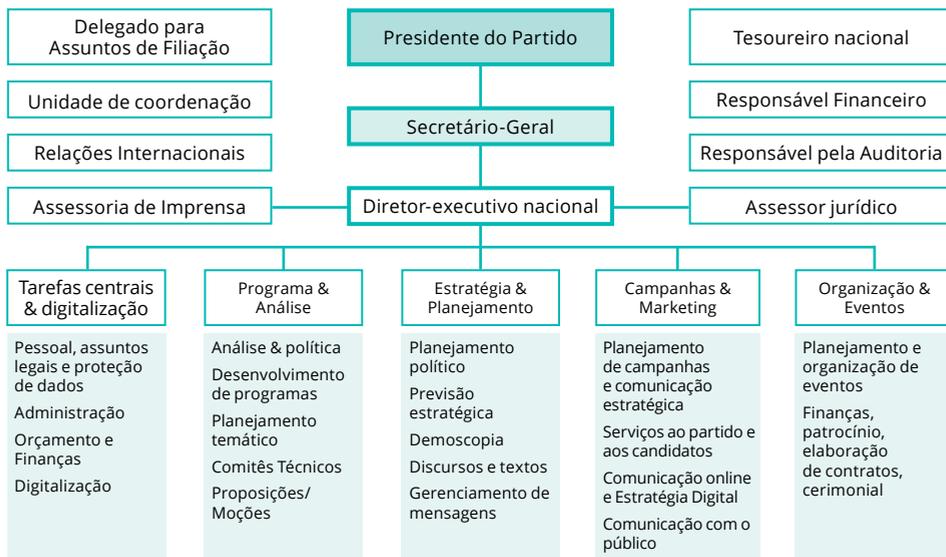
Os números entre parênteses representam o número de partidos analisados.

Uma equipe de funcionários permanentes é hoje mais importante do que nunca, uma vez que as campanhas eleitorais e o marketing político exigem um alto nível de conhecimento técnico, do qual os filiados, que só podem se dedicar ao partido em seu tempo livre, dificilmente dispõem. Além disso, os colaboradores remunerados atualmente precisam assumir funções antes desempenhadas em maior medida por membros honorários e comprometidos de um partido, para o qual, no entanto, em vista do declínio do número de filiados, há cada vez menos voluntários disponíveis. A fim de executar suas tarefas com eficiência, os

quadros em tempo integral e honorários precisam ser treinados intensamente em todos os tópicos que há muito estão na ordem do dia para executivos de empresas (incluindo liderança, gestão de conflitos e gestão de projetos).

Dessa maneira, paralelamente à diminuição do número de filiados, é possível observar em muitos partidos – que possuem os recursos para tanto – um aumento dos funcionários remunerados (Webb/Keith, 2017, p. 42). Por conseguinte, os partidos que não dispõem dessa margem de manobra financeira precisam se contentar com uma equipe menor de colaboradores e dependem mais da dedicação de seus membros. O financiamento público de partidos, que existe em muitos países sob diversas formas, deveria ser utilizado, pelo menos em parte, para desenvolver uma sede profissional do partido. O gráfico mostra o organograma do CDU alemão, um partido financeiramente estável. Trata-se de um exemplo de como uma organização desse tipo pode ser estruturada:

Figura 7: Organograma da sede nacional de um partido com base no exemplo da CDU



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

Além dos funcionários de tempo integral, muitos partidos também usam os serviços de consultores políticos de forma permanente ou pelo menos esporádica. Isso diz respeito sobretudo às pesquisas de opinião, ao marketing dos partidos, assim como ao planejamento e à realização de campanhas eleitorais. Nos sistemas parlamentares, o uso desses consultores é significativamente menor do que em sistemas presidencialistas, uma vez que as campanhas eleitorais são em sua

maioria planejadas e coordenadas pela sede do partido, não havendo necessidade de os candidatos, individualmente, complementarem a campanha eleitoral do partido com uma sofisticada campanha própria. Além disso, a maioria dos candidatos não dispõe dos recursos para contratar consultores por um período extenso. Por essa razão, o uso desses consultores externos geralmente se concentra na sede nacional e, em menor escala, também na sede regional. Ao contrário disso, nos sistemas presidencialistas, com suas campanhas personalizadas, as organizações partidárias tendem a desempenhar um papel bastante secundário nas campanhas eleitorais. Os candidatos precisam criar sua própria infraestrutura, que então consiste em grande parte de consultores, os quais são profissionais altamente especializados em marketing político. Os Estados Unidos são um excelente exemplo disso. Como lá os parlamentares são também largamente responsáveis por suas próprias campanhas eleitorais, um exército de consultores externos está constantemente em ação para apoiar os deputados e senadores. Isso também contribui para os altos custos das campanhas eleitorais. Experiências semelhantes podem ser observadas, no geral, em muitos outros sistemas presidencialistas, seja no México, Brasil, Colômbia e Argentina ou igualmente na Indonésia ou nas Filipinas. Em todos esses países, as campanhas eleitorais consomem hoje em dia somas gigantescas de dinheiro. O problema recorrente é quando essas despesas não podem ser financiadas apenas mediante doações legais de campanha e muito menos através dos salários dos parlamentares, sendo não raramente “refinanciadas” através de corrupção e outras formas de clientelismo.

A digitalização dos partidos

As reações à propagação da Covid-19 e suas consequências no primeiro trimestre de 2020 estimularam significativamente a digitalização da política e dos partidos. A transformação digital traz para eles inúmeras oportunidades e desafios. Inicialmente, foram primeiro os novos partidos como *Os Verdes* ou os *Partidos Piratas* em alguns países do Centro e do Norte da Europa – ou os já mencionados *M5S* na Itália e *Podemos e Ciudadanos* na Espanha – os que fizeram uso das novas possibilidades tecnológicas. Mas, nesse meio tempo, muitos partidos tradicionais e de maior porte, que reagiram de forma um pouco mais lenta às mudanças tecnológicas, também aderiram ao processo de digitalização.

Mesmo antes da crise do novo coronavírus, muitos dirigentes partidários usavam as ferramentas digitais para a comunicação direta entre eles e com associações partidárias regionais ou mesmo locais. Essas formas de interação se expandiram devido ao vírus. Assim, por exemplo, as ferramentas de vídeo para conferências são utilizadas com tanta frequência quanto os sistemas de processamento

de texto colaborativos. O uso da nuvem também está avançando. Para garantir altos padrões de segurança, alguns partidos que podem arcar com isso estão estabelecendo suas próprias nuvens para a gestão partidária. É óbvio que essa expansão dos recursos e possibilidades tecnológicas requer, como consequência, um alto nível de manutenção e suporte. Isso significa que é necessário disponibilizar um número suficiente de profissionais na sede nacional do partido (e possivelmente nas sedes regionais e locais) para essa nova atividade digital. Como isso envolve custos consideráveis, sobretudo os partidos com maiores recursos financeiros poderão tirar melhor proveito das novas oportunidades tecnológicas.

Oportunidades da digitalização

Uma grande oportunidade da digitalização é que ela não só permite novas formas de comunicação com os próprios filiados e com o público, mas também abre aos membros do partido novos canais de participação. Isso, no geral, é aproveitado por quase todos os partidos. Seus membros têm, assim, uma vantagem ainda maior em termos de informação em comparação com os meios de comunicação de massa. Eles recebem da direção do partido informações muito mais frequentes e também mais abrangentes, o que não só atende à necessidade individual de informação dos membros, mas também é útil como ajuda argumentativa quando se trata de representar as posições do partido.

As possibilidades ampliadas de participação se estendem a várias áreas. Assembleias de membros em nível local ou regional e até mesmo convenções nacionais dos partidos podem agora ser realizadas online. Em vez de acompanhar passivamente as convenções do partido pela televisão ou através de serviços online, os novos meios tecnológicos também permitem que os membros participem ativamente de todas as formas de encontro do partido. Isso vai de simples pedidos de intervenção oral a procedimentos de requerimentos digitais, em que proposições em convenções do partido podem ser apresentadas conjuntamente por um grupo de filiados (sujeito a determinados quóruns) e depois também justificadas online, até a participação em eleições internas do partido. Entretanto, até partidos que estão muito abertos a tais procedimentos zelam também para que os procedimentos analógicos de apresentação de requerimentos continuem existindo, a menos que um partido já esteja amplamente orientado para as formas digitais de participação. Embora até agora não existam ainda muitos partidos com experiência em assembleias de filiados online, observa-se a tendência de que cada vez mais membros participem das assembleias via as mídias digitais, membros que não poderiam fazê-lo de outra maneira, ou participariam apenas de forma limitada, devido a compromissos profissionais ou privados.

Outra vantagem especial da digitalização é que é muito mais fácil para um partido constituir grupos de trabalho de especialistas, que, não fosse assim, só se reuniriam raramente, ou então à custa de um grande esforço organizacional e financeiro. Os partidos podem fazer um uso muito melhor de seus recursos humanos pela via digital. Eles podem reunir membros que representam áreas de interesse muito específicas e que, de outra maneira, dificilmente conseguiriam participar de debates técnicos internos. Os partidos podem se beneficiar muito com isso em debates sobre questões específicas.

Nas campanhas eleitorais, o uso das mídias digitais possibilita estabelecer uma espécie de igualdade de condições porque mesmo partidos pequenos com orçamentos reduzidos podem realizar campanhas intensas com a ajuda desses meios e alcançar com sua mensagem um alto número de eleitores em praticamente todas as regiões de um país, com os quais dificilmente entrariam em contato da maneira tradicional. Os números de usuários das redes sociais mostram que as pequenas legendas muitas vezes têm muito mais “seguidores” que os grandes partidos tradicionais.

Devido às constantes transformações e ao progresso contínuo dos procedimentos digitais, todos os membros e funcionários que trabalham com esses meios tecnológicos precisam ser continuamente treinados e familiarizados com os últimos avanços nessas tecnologias. Isso vale especialmente para os que atuam na área de relações-públicas e são responsáveis pelas mídias sociais. Por isso, a comunicação e o intercâmbio regular de experiências desse grupo de pessoas, que deve incluir não apenas os representantes da sede nacional do partido, mas também os de seus diretórios regionais e locais, deve fazer parte da vida cotidiana da agremiação.

Entretanto, além do alto nível de suporte e dos custos, a digitalização traz consigo outros desafios que dizem respeito à substância democrática de um partido e que urgem ser levados em consideração quando o partido envereda pelo caminho da digitalização.

Desafios da digitalização

Primeiramente, cabe aqui mencionar o perigo da “exclusão digital” (*digital divide*). Isso significa que os membros que não podem ou não querem utilizar as possibilidades digitais serão excluídos dos debates internos dos partidos se eles só forem realizados online. Embora sempre existam barreiras à participação nos partidos, é preciso tomar cuidado para que não sejam criadas barreiras adicionais em decorrência das mídias digitais. O partido *Os Verdes* na Alemanha, que começou a trabalhar desde cedo com ferramentas digitais, observou que tanto os membros mais

jovens quanto os de idade mais avançada fazem uso intenso dessa forma de participação intrapartidária – os mais jovens porque estão mais familiarizados com as ferramentas digitais, os de idade mais avançada porque têm mais tempo disponível. No entanto, também foi constatado que as mulheres participam significativamente menos da vida partidária através das mídias digitais do que os homens. Para um partido que tem feito da igualdade de gênero uma questão política central desde sua fundação e que também se atém estritamente a ela em sua organização, por exemplo, no preenchimento de todos os cargos de direção de forma paritária, essa é uma experiência problemática. Por essa razão, já se cogita introduzir uma espécie de regra de cotas também para a participação digital, estabelecendo obrigatoriamente uma determinada proporção de mulheres em debates online.

Problemática também é a realização de eleições ou de votações em formato digital, visto que isso tange princípios fundamentais da democracia. No caso de eleições partidárias internas trata-se de decisões envolvendo a escolha de pessoas, seja na eleição da Comissão Executiva ou na indicação de candidatos. Votações envolvem, entre outras coisas, proposições em assembleias e convenções partidárias ou outros assuntos da organização. Além dos altos riscos de segurança e do perigo de manipulação por *hackers* ou outros fatores disruptivos externos, que só podem ser evitados com ajuda de um grande esforço técnico (e consequentemente financeiro), a participação em eleições e votações requer um genuíno processo de formação de vontade, o princípio da pessoalidade e, em parte, também do sigilo do voto. Isso significa que todo indivíduo que participa de uma votação deve decidir de forma autônoma e independente. Em votações e eleições virtuais, isso nem sempre é garantido e nem pode ser verificado. Experiências com o *M5S* na Itália e *Podemos* na Espanha levantam sérias dúvidas quanto à transparência e probidade desses procedimentos. Na Alemanha, o Tribunal Constitucional Federal até mesmo proibiu, na prática, procedimentos de votação eletrônica em eleições gerais, como são geralmente aceitos em muitos outros países, uma vez que condicionou a utilização da votação eletrônica a que as etapas fundamentais do processo eleitoral e a apuração dos resultados pudessem ser verificadas de forma confiável e sem conhecimentos técnicos especiais. Enquanto em eleições convencionais com cédulas de votação, no âmbito do marco geral das disposições vigentes, a manipulação ou falsificação de votos só seria de qualquer forma possível mediante o dispêndio de um esforço considerável e um risco muito alto de detecção face à ação preventiva – conforme manifestou o Tribunal em sua arguição –, erros de programação no *software*, por sua vez, ou a falsificação intencional de votos por manipulação desse *software* em dispositivos de votação eletrônica seriam de difícil identificação. A grande repercussão de possíveis defeitos nas urnas eletrônicas ou de fraudes eleitorais intencionais exigiria, portanto,

que fossem tomadas precauções especiais a fim de respeitar o princípio da eleição pública e aberta. Procedimentos de votação digital intrapartidários, portanto, deveriam estar também sujeitos a exigências de segurança igualmente rigorosas.

Em muitos lugares, a pandemia do novo coronavírus ajudou a dissipar as ressalvas contra as eleições digitais dentro dos partidos. Como mesmo em épocas de pandemia os partidos não podiam parar e era preciso realizar convenções partidárias com novas eleições ou a confirmação de Comissões Executivas, foram alterados em vários países os procedimentos legais para que as eleições também pudessem ser realizadas eletronicamente. Mesmo em um país com fortes ressalvas e restrições contra eleições digitais, como a Alemanha, foram criadas novas normas legais com esse propósito. Em outros países, foi suficiente adaptar os estatutos para permitir as novas formas de participação dos membros.

O maior obstáculo em relação à digitalização dos partidos é que, também na era digital, os políticos e os partidos vivem do contato pessoal entre as pessoas. A democracia pressupõe uma comunidade de pessoas que se comunica sobre as regras de sua convivência. Isso não se constrói apenas através do intercâmbio racional de argumentos sobre fatos, mas também através de emoções, que dão seu colorido tanto à coesão como à dissidência política. E essas emoções dificilmente afloram apenas em encontros online.

Especialmente para os partidos, a construção comunitária em forma de encontros pessoais, o contato com novas pessoas, as conversas e acordos informais e a percepção da linguagem corporal de um interlocutor são de grande importância. Esse cimento social que liga as pessoas aos partidos não pode ser substituído pela digitalização. Isso se aplica à vida interna do partido e muito mais ainda ao contato dos partidos com os cidadãos e eleitores. Nas convenções partidárias, discursos eletrizantes podem empolgar os delegados e levar a decisões que não estavam previstas. Pode-se despertar o entusiasmo por um candidato, mobilizando os membros do partido para uma campanha eleitoral. É possível chegar a acordos em conversas informais, os filiados se conhecem entre si e participam de conversas, a partir das quais eles podem desenvolver iniciativas conjuntas. Isso, e muito mais, só é possível através de encontros pessoais.

O contato direto e sem barreiras entre cidadãos e políticos continua sendo um fundamento da democracia, mesmo na era da digitalização. As novas opções tecnológicas podem facilitar e acelerar os procedimentos e processos internos dos partidos. Os partidos, porém, só poderão continuar desempenhando sua função de articulação entre Estado e sociedade na medida em que busquem e, se possível, intensifiquem o intercâmbio direto com os cidadãos e eleitores na forma tradicional de encontros pessoais entre seres de carne e osso.

A seleção de candidatos

A seleção de candidatos para mandatos nos parlamentos e cargos públicos em todos os níveis de governo é uma função clássica dos partidos. Isso não diz respeito apenas à escolha de candidatos para funções que vão desde vereadores e prefeitos até deputados nacionais e presidentes da nação, como também inclui o preenchimento de uma ampla gama de cargos e funções em órgãos governamentais, instituições e empresas estatais e semiestatais. Às vezes os partidos podem até exercer influência sobre a nomeação de cargos em empresas privadas. Nos Estados Unidos, Brasil, México, Indonésia, Filipinas, Gana e outras democracias presidencialistas, os partidos decidem depois das eleições sobre milhares de cargos públicos e semipúblicos, desde o porteiro em uma agência governamental até o conselho de administração de grandes empresas estatais. Também em sistemas parlamentares existe um elevado nível de “apadrinhamento” para a indicação de cargos.

Dado que as funções executivas continuam sendo de grande relevância para os partidos, é importante a forma como eles desempenham essa função. O que está em jogo é a ocupação de cargos nos governos e parlamentos – e isso inclui sobretudo interesses pessoais. Por isso a decisão sobre candidaturas e cargos é uma importante fonte de conflitos no interior dos partidos, até porque é frequente haver muito mais candidatos potenciais do que os partidos, de fato, podem indicar. Entre eles, apenas alguns são eleitos, e mesmo entre os eleitos surgem novos conflitos em relação a cargos e funções no Parlamento, em uma bancada ou na alocação de cargos no governo. Aqueles que não são eleitos muitas vezes esperam outra forma de compensação. O procedimento para a escolha de candidatos se reveste, assim, de grande importância para os partidos.

Antes de os partidos decidirem, os potenciais candidatos precisam atender aos requisitos legais em termos de sua elegibilidade. Em todos os países existem pelo menos regras e restrições legais mínimas a esse respeito, embora com frequência não sejam muito rígidas, de modo que a maioria dos cidadãos está, em princípio, qualificada para se candidatar. Em alguns países, esses requisitos são um pouco mais rigorosos. A cidadania é geralmente uma condição básica para concorrer a eleições nacionais. Nos países da União Europeia, entretanto, cidadãos de um Estado-membro da UE podem também se candidatar em eleições municipais e eleições para o Parlamento Europeu em outros países da UE, desde que lá tenham fixado residência. Ter estabelecido residência na circunscrição eleitoral é um requisito em vários países e é, em muitos casos, uma condição para a elegibilidade em eleições municipais. Às vezes, é requerido o depósito de uma soma de dinheiro ou de um número mínimo de assinaturas em apoio a um candidato, entre outros motivos, para testar a seriedade de uma candidatura. No Brasil e nas Filipinas, para se eleger

presidente da nação é exigido ser cidadão de nascença; nos EUA, é preciso que o candidato tenha nascido no país. Quando exigências adicionais em termos de educação ou alfabetização são impostas aos candidatos, isso já constitui uma restrição dos direitos civis e, portanto, não é muito difundido em democracias. Por outro lado, existem também incompatibilidades em várias democracias em relação a pessoas que ocupam cargos públicos, por exemplo, servidores públicos, juízes, militares e titulares de cargos eletivos, em outras instâncias. Isto é para evitar uma vantagem injustificada sobre outros candidatos ou o abuso de um cargo para fins de campanha eleitoral. Criminosos condenados e pessoas que tenham sofrido falência estão, em muitos países, igualmente excluídos de concorrerem a cargos eletivos.

Os partidos possuem critérios adicionais para uma candidatura. Na maioria dos casos, a filiação é um requisito básico para assegurar que um candidato seja leal às posições do partido e as defenda adequadamente. Alguns partidos são muito rígidos: assim, o *Partido Socialista Belga*, por exemplo, costumava até mesmo exigir de seus candidatos que os filhos frequentassem escolas públicas e também que seus cônjuges e filhos estivessem registrados nas respectivas associações do partido. Tais exigências dificilmente existem hoje em dia, visto que uma identificação tão estreita com um partido passou a ser muito rara na atualidade. Todavia, muitos candidatos frequentemente fazem parte da “prata da casa”, ou seja, engajaram-se desde cedo na organização, inicialmente na política local e talvez como membros de uma câmara de vereadores, ou adquiriram primeiras experiências práticas em cargos municipais e assim foram se qualificando para cargos mais elevados ou para uma candidatura em um parlamento regional ou nacional. Esses candidatos muitas vezes também possuem uma ampla rede de contatos dentro do partido, o que é útil quando eles concorrem internamente a candidaturas e cargos. Além dessa “prata da casa”, porém, muitos partidos estão também abertos aos chamados “entrantes laterais” oriundos de outras áreas, que devido à sua profissão ou outras qualificações supostamente aumentam a atratividade do partido em termos de sua oferta de candidatos. Em países como Filipinas, Indonésia, Índia ou mesmo Brasil e Argentina, esse grupo de pessoas não raramente inclui “celebridades” do entretenimento ou do esporte. Isso realmente pode, por um momento, chamar a atenção dos eleitores para o partido que acolhe essas personalidades. Dificilmente, porém, pode-se esperar lealdade e sobretudo apego aos valores de um partido ou um trabalho árduo em prol de seus objetivos políticos. Em sistemas presidencialistas, esses “entrantes laterais” são mais comumente encontrados do que em sistemas parlamentaristas, onde se espera uma coesão mais forte do partido e, por conseguinte, laços mais estreitos com a organização.

Em eleições municipais, muitos partidos estão mais dispostos a abrir mão de um vínculo de mais longo prazo com seus candidatos, uma vez que nesse nível o foco da atenção está muito mais concentrado na personalidade do que no partido.

No plano municipal, os partidos às vezes procuram candidatos que são conhecidos no contexto local, mesmo que não tenham nenhuma ou apenas uma ligação muito superficial com o partido pelo qual se candidatam.

Candidatos independentes, embora permitidos em muitos países, precisam atender a certos requisitos mínimos. Na maioria dos países, no entanto, é difícil ou até impossível ter acesso a um cargo eletivo mais elevado sem o apoio de uma máquina partidária; em nível municipal, isso tende a ser mais viável. Onde as organizações partidárias são frágeis e existe um sistema eleitoral majoritário com circunscrições eleitorais uninominais, candidatos independentes têm uma chance maior de conquistar o sucesso. Assim, por exemplo, na Ucrânia e na Rússia, durante algum tempo, cerca de um quarto e um sexto dos deputados, respectivamente, eram candidatos sem partido. Na maioria das democracias, porém, por via de regra, candidatos independentes sem apoio oficial adequado não têm nenhuma chance real de sucesso eleitoral em nível nacional nem acesso a suporte financeiro e aos recursos organizacionais disponibilizados pelos partidos. Bernie Sanders, por exemplo, foi durante algum tempo o único deputado independente e posteriormente senador no Congresso dos EUA. Nas duas vezes em que ele concorreu à Presidência, ele se filiou ao Partido Democrata, visto que um candidato independente não tem chance de vencer, mesmo que seja dono de uma grande fortuna. Que o dinheiro sozinho não garante uma candidatura, nem mesmo nos EUA, ficou demonstrado com o fracasso do bilionário Michael Bloomberg ao concorrer à indicação como candidato à Presidência por parte dos Democratas em 2020. Donald Trump foi mais bem-sucedido quatro anos antes. Mesmo ele, porém, não confiou unicamente em sua fortuna, mas “sequestrou” o Partido Republicano para tanto, como alguns comentaristas acreditam.

Dentro dos partidos, existem procedimentos variados para a escolha dos candidatos. Eles decidem em grande parte de forma autônoma como indicar seus candidatos. Somente em alguns poucos países, certos aspectos do processo de indicação são definidos por lei. Na Alemanha e na Finlândia, para a escolha dos candidatos, os partidos estão sujeitos a cumprirem requisitos legais que estabelecem um procedimento democrático, de maneira que os candidatos, dependendo do tipo de eleição, sejam eleitos pelas instâncias partidárias locais ou regionais em forma de assembleias de delegados ou de consultas abertas à base de filiados. Muita atenção é dada, obviamente, ao processo de escolha dos candidatos presidenciais tanto do Partido Democrata como do Partido Republicano nos EUA, que segue regras democráticas de base. Em outros sistemas presidencialistas, convenções partidárias decidem, às vezes, sobre o candidato, no caso de haver vários postulantes. Todavia, como muitas vezes o candidato já está definido antes dessas convenções de nomeação, mesmo que os delegados depositem novamente seu voto, o procedimento cumpre, na verdade, o objetivo de validar uma decisão já encaminhada.

Em relação à escolha dos candidatos aos parlamentos, existem diferentes procedimentos. Eles dizem respeito, por um lado, ao grau de centralização. Isso tem a ver com a questão de as nomeações serem determinadas principalmente pela liderança nacional do partido ou serem delegadas a órgãos regionais ou locais. Por outro lado, refere-se também ao grupo de pessoas envolvidas no processo de nomeação nos diferentes níveis da estrutura partidária. Em partidos fortemente centralizados, como o *Partido Liberal Democrático* no Japão ou o *Partido Socialista* e o *Partido Popular* na Espanha, os líderes partidários decidem de forma quase autônoma sobre os candidatos individuais ao Parlamento nacional e também sobre os distritos ou províncias em que irão concorrer, e que posição eles irão ocupar na lista do partido. Em muitos países, entretanto, têm se estabelecido procedimentos que dão mais ênfase à democracia interna, de modo que, embora os dirigentes nacionais do partido possam, às vezes, interpor um veto, as decisões mais importantes sobre quem é nomeado são tomadas por quadros do partido, delegados e ativistas em nível regional ou local. Nos processos mais descentralizados, as decisões sobre nomeações em cada circunscrição eleitoral estão em mãos de todos os membros do partido em nível de base, que votam em prévias fechadas, em alguns lugares até mesmo em prévias abertas, incluindo a participação de pessoas não filiadas ao partido. Em geral, os procedimentos para a definição de candidatos ao Legislativo seguem um dos padrões apresentados a seguir:

Procedimento de seleção dos candidatos aos parlamentos

- A direção nacional do partido define totalmente a seleção (centralismo forte).
- A direção nacional do partido decide com base em uma lista de indicações apresentada por uma instância partidária regional.
- As instâncias partidárias regionais decidem a partir de uma lista a elas apresentada pela direção nacional do partido.
- As instâncias partidárias regionais elaboram uma lista de indicações, que deve ser aprovada pela direção nacional do partido.
- As instâncias partidárias regionais controlam totalmente o processo de seleção.
- Os candidatos são eleitos por todos os membros de uma circunscrição eleitoral (mais alto nível de descentralização).

Fonte: conf. Norris, 2006, p. 91.

Em eleições locais e regionais, os dirigentes partidários locais e regionais possuem geralmente um maior grau de autonomia nas decisões, embora em alguns partidos altamente centralizados pelo menos a decisão sobre os candidatos a prefeito de importantes municípios também é tomada pela direção nacional do partido. Em diversos países onde os partidos transferiram gradualmente a decisão sobre os candidatos ao Parlamento nacional para seus órgãos partidários locais ou regionais, isso também se deveu à intenção de atender à reivindicação por uma ampliação da democracia interna e, dessa forma, conquistar novos membros. Ao menos no que se refere ao recrutamento de filiados, no entanto, esses procedimentos se mostraram bastante ineficazes. Além disso, estudos no âmbito da ciência política têm observado que mesmo onde os procedimentos se tornaram mais democráticos, a influência das lideranças partidárias regionais ou mesmo nacionais em relação à escolha dos candidatos continua sendo forte. No caso dos Conservadores britânicos, por exemplo, há uma série de no mínimo oito etapas que seguem uma determinada ordem:

- Entrega do formulário de inscrição formal da candidatura na sede do partido;
- Entrevista com quadros do partido;
- Apresentação durante um “fim de semana” com um comitê de seleção;
- Inclusão na lista nacional de candidatos aprovados;
- Inscrição para concorrer a uma circunscrição eleitoral determinada;
- Processo de seleção e entrevista pelas agrupações partidárias locais das respectivas circunscrições;
- Reunião final definitiva com os filiados da circunscrição;
- Confirmação da candidatura pela Comissão Executiva do partido.

Algumas dessas etapas são sobretudo protocolares, mas outras envolvem uma verdadeira competição entre centenas de candidatos, resultados incertos e conflitos internos acalorados. Esse é especialmente o caso quando se trata da candidatura a uma circunscrição eleitoral considerada “segura”.

Além desses obstáculos formais, existem também em alguns lugares barreiras formais ou informais que desincentivam determinados grupos, como minorias étnicas, a concorrer a cargos. Mesmo lá onde vigoram, em princípio, procedimentos democráticos, eles às vezes são reduzidos a uma mera formalidade quando os candidatos já foram definidos (por exemplo, quando um conhecido deputado concorre à reeleição) ou quando não há candidatos opositores. A seleção de mulheres também desempenha um papel importante nesse contexto e será abordada mais adiante.

Os membros do partido: seu papel e suas funções

Os membros, como Maurice Duverger escreveu em seu livro fundamental de pesquisa sobre os partidos, são “a própria substância do partido, a matéria de que é feita sua atividade. Sem membros, um partido seria como um professor sem alunos” (Duverger, 1959, p. 63). Contudo, uma análise tanto da literatura mais antiga sobre os partidos como da evolução mais recente de muitos partidos e sistemas partidários mostra que, para a pergunta sobre se um partido precisa de membros e, principalmente, de quantos, não existe, de forma alguma, uma única resposta correta. Embora o número de partidos no mundo todo esteja aumentando, o dos membros dos partidos, por sua vez, está diminuindo. Tudo isso indica que a relação entre um partido e seus membros é mais complexa do que pode parecer à primeira vista.

Tabela 9: Evolução do número de membros dos partidos

PAÍS	ANO	ELEITORES COM DIREITO A VOTO	NÚMERO DE MEMBROS	PORCENTAGEM DE MEMBROS EM RELAÇÃO AO ELEITORADO NACIONAL
Alemanha	2005	61.870.711	1.423.284	2,30
	2013	61.946.900	1.317.550	2,13
Austrália	2013	14.722.754	231.000	1,57*
Áustria	2006	6.107.892	1.054.600	17,27
	2011	6.333.109	853.518	13,48*
Bélgica	2007	7.720.796	426.053	5,52
	2012	8.008.892	385.729	4,82
Dinamarca	2007	4.022.920	166.300	4,13
	2011	4.079.910	149.640	3,67
Itália	2006	47.098.181	2.623.304	5,57
	2011	47.126.326	2.106.025	4,47 +/-
Espanha	2008	35.073.179	1.530.803	4,36
	2011	35.779.491	1.494.001	4,18+/-
Noruega	2005	3.421.741	172.359	5,04
	2012	3.641.753	161.811	4,44
Países Baixos	2006	12.264.503	304.469	2,48
	2013	12.689.810	308.846	2,43
Polônia	2007	30.615.471	304.465	0,99
	2013	30.762.931	241.544	0,79+/-
Portugal	2005	8.944.508	341.721	3,82
	2011	9.624.425	281.307	2,92+/-
Reino Unido	2005	44.245.939	534.664	1,21
	2015	46.502.545	559.457	1,20
Suécia	2006	6.892.009	266.991	3,87
	2010	7.123.651	252.632	3,55+/-

Fonte: Webb/Keith, 2017, p. 34.

A maioria dos partidos não surgiu e não surge como partidos de massa ou partidos de filiados, mas como agrupamentos de pessoas que têm uma preocupação política em comum. Essas pessoas querem participar de debates e decisões políticas, concorrer a eleições e serem eleitas – mas, dentro do possível, sem competir com rivais dentro do partido quanto à indicação para circunscrições eleitorais ou à posição em listas partidárias. Quando um partido tem muitos membros, isso também intensifica a disputa interna, o que nem todos os principais representantes de um partido almejam. Por isso, na época da fundação dos primeiros partidos, os filiados não desempenhavam um papel muito importante. No início, foram os partidos operários que perceberam, durante o século XIX, que com uma base mais forte de membros estariam mais aptos a competir com os partidos de notáveis. Posteriormente, os partidos de notáveis também se abriram a novos membros, que então não precisavam mais ser todos oriundos da burguesia abastada ou instruída. Ainda assim, a influência dos membros sobre esses partidos permaneceu relativamente reduzida, de maneira que a literatura mais antiga sobre os partidos apontou apenas duas vantagens resultantes de um número maior de filiados: os membros pagavam contribuições e faziam trabalho voluntário, principalmente em campanhas eleitorais (Duverger, 1959). Que eles também deveriam participar de decisões internas dos partidos, nem passava pela cabeça dos dirigentes partidários nem era tematizado pela comunidade acadêmica, e muito menos reivindicado pelos membros. Somente nos anos 1970 começou-se a repensar o papel dos filiados de uma agremiação política, com a motivação, sobretudo, de uma competição entre os dois partidos mais importantes da Alemanha e do Reino Unido, a *União Democrata-Cristã* e o *Partido Social-Democrata*, por um lado, e o *Partido Conservador* e o *Partido Trabalhista*, pelo outro. Em ambos os países reconheceu-se o potencial de um grande número de filiados. Em outras democracias partidárias na Europa, a adesão a essa tendência se deu apenas de forma muito hesitante. Não obstante, foi-se impondo pouco a pouco o reconhecimento de que um número maior de filiados traz mais vantagens do que desvantagens para um partido. Essas vantagens e desvantagens podem ser identificadas como segue (Scarrow, 1994, Detterbeck, 2005):

Vantagens para os partidos com um grande número de filiados

- Os membros fortalecem a imagem do partido. Um partido com muitos filiados é considerado forte e, por conseguinte, é percebido com mais respeito pela mídia e pelos eleitores. Isso pode ter um impacto direto sobre o comportamento eleitoral.
- Os membros são elos importantes de um partido com a sociedade. Um partido com uma ampla base de membros, que representa um recorte

transversal de diferentes grupos sociológicos, poderá identificar temas específicos relevantes mais precocemente e elaborar suas posições sobre o assunto com maior rapidez, além de defendê-las posteriormente com alto respaldo de representatividade.

- Os membros são eleitores fiéis de um partido.
- Os membros são multiplicadores importantes e recrutam outros eleitores para o próprio partido; através de seus contatos familiares, profissionais e sociais, eles chegam diretamente a grupos de eleitores aos quais um partido normalmente teria pouco ou nenhum acesso.
- Os membros contribuem para o financiamento de um partido, seja através de suas contribuições e doações, seja através de seu trabalho voluntário, que também representa um benefício monetário, ou solicitando doações de outras pessoas.
- Os membros realizam muito trabalho voluntário dentro de um partido, que de outra forma não poderia ser feito. Isso vai desde a ajuda para atualizar a lista de filiados, cobrança das contribuições dos membros, trabalho de escritório na sede administrativa local até a redação de requerimentos em nome do partido, elaboração de análises sobre determinadas áreas políticas ou ajuda na preparação de documentos de princípios e programas políticos.
- Os membros contribuem para elevar o perfil político de um partido com suas ideias e aportes para a discussão.
- Os membros são candidatos em eleições. Embora possa ser fácil para os partidos encontrar pessoas suficientes para concorrer a cargos em eleições nacionais ou regionais, às vezes é muito mais difícil preencher uma lista eleitoral com candidatos suficientes nos municípios (isso vale especialmente para estados federados com amplas representações municipais). Nesses casos, membros do partido estão com frequência dispostos a concorrer como candidatos, ao menos formalmente, e a apoiar a campanha eleitoral, mesmo que não tenham ambições maiores a cargos políticos; com o seu engajamento, no entanto, eles ajudam a fortalecer a imagem do partido.
- Com todos esses aportes, os partidos realizam uma importante contribuição para a participação dos cidadãos na política – um princípio fundamental da democracia. Isso é também uma contribuição para a legitimidade dos próprios partidos.

A esses benefícios de um grande número de filiados contrapõe-se uma série de “custos”, que não devem ser considerados, porém, como “desvantagens” de um grande contingente de membros:

“Custos” para os partidos com um grande número de filiados

- Membros ocasionam custos financeiros relativos à organização e administração de uma ampla base de filiados, à comunicação com eles e sua integração nos procedimentos internos do partido.
- Os membros “rasos” são às vezes ideologicamente menos flexíveis do que os políticos profissionais experientes, que tendem a ser mais conscientes de que a política consiste em compromissos e que concessões são muitas vezes inevitáveis. Em relação aos membros da base com posições ideológicas mais rígidas existe, portanto, uma necessidade maior em termos de argumentação, o que envolve tempo e esforço, às vezes restringindo a margem política de manobra de um partido ou, em caso de conflitos, afetando a imagem de uma agremiação. Principalmente as organizações da juventude partidária tendem a adotar posições ideologicamente “puras”, razão pela qual conflitos entre os membros mais jovens de um partido e os de idade mais avançada não são de todo raros.
- Um número maior de membros inevitavelmente incentiva a divergência intrapartidária e a criação de facções, porque é obviamente mais difícil manter a harmonia em um grande grupo, uma vez que também no interior de um partido existe uma forte correlação entre a pressão competitiva e a ambição.

Ao pesar esses argumentos uns contra os outros, vai se chegar à conclusão de que para um partido os benefícios decorrentes de um grande número de membros superam em muito os custos. Isso tampouco é contrariado pela evolução recente. Os partidos com um número reduzido de membros ou filiação regressiva estão em desvantagem em todo lugar quando comparados aos partidos com maior filiação. Os modernos meios de comunicação não conseguem compensar isso em sua totalidade. O contato pessoal entre os partidos e os cidadãos enquanto eleitores em potencial continua sendo um elemento indispensável para um moderno e bem-sucedido trabalho partidário. Desse modo, os partidos devem continuar dedicando muita atenção e recursos ao trabalho com seus filiados. Partidos que negligenciam esse aspecto acabam sofrendo, por isso, desvantagens na competição política.

Mas não só os partidos se beneficiam de um grande número de filiados ativos. Assim também, cada membro do partido pode obter vantagens concretas relacionadas à participação em uma agremiação partidária – sempre e quando exista realmente a vontade de engajar-se ativamente. Muitos membros dos partidos, porém, só querem expressar seu acordo de princípios com a linha política de um partido e participam, no máximo, em algumas ocasiões, especialmente em épocas de campanha eleitoral. Contudo, é precisamente então que eles têm um grande valor para sua legenda como multiplicadores.

Vantagens para os membros de um partido

- Os membros de um partido têm acesso a mais informações sobre acontecimentos e decisões políticas e muitas vezes contam com um contato mais rápido e direto com políticos influentes.
- Os membros de um partido exercem maior influência política do que cidadãos que não pertencem a nenhum partido, uma vez que podem participar de muitas maneiras do processo intrapartidário da formação de vontade – desde que o processo interno de formação da vontade funcione de baixo para cima – e eles próprios podem organizar campanhas políticas e reuniões no âmbito do partido.
- Para membros de um partido é mais fácil concorrer a cargos políticos do que para cidadãos sem carteira de filiado, especialmente porque em muitos lugares a filiação a um partido é condição necessária para uma candidatura.
- Os partidos oferecem a oportunidade de conhecer pessoas com ideias afins e de expandir sua própria rede de contatos.

A filiação direta individual é hoje a forma mais comum de se tornar membro de um partido. Houve e há partidos com regras diferentes. Assim, as unidades básicas de partidos comunistas eram frequentemente organizadas a partir de células nos locais de trabalho conforme a atividade profissional dos membros. Assim como no *Partido Trabalhista* britânico até hoje, existiu durante muitas décadas também nos partidos social-democratas na Noruega e na Suécia, a filiação parcialmente indireta através dos chamados sindicatos afiliados. Como decorrência disso, no Reino Unido, nos anos 1990, além dos cerca de 350.000 filiados diretos do partido, cerca de 4 milhões de membros “indiretos” de sindicatos estavam vinculados à agremiação, pagando igualmente uma contribuição aos cofres do partido. Em contrapartida, os sindicatos controlavam 50 por cento dos votos nas convenções parti-

dárias. Nesse ínterim, porém, o arranjo foi abolido nos dois países escandinavos e mudou significativamente no Reino Unido, em parte até porque os sindicatos também têm perdido seu antigo papel dominante diante das transformações na economia e no mercado de trabalho. Assim, por um lado, o Partido Trabalhista ficou livre da influência dos sindicatos, mas ao mesmo tempo perdeu um importante grupo de apoiadores.

Participação interna e democracia intrapartidária

Não deveriam ser justamente os partidos que defendem a democracia em um país os primeiros a observar as regras da democracia também dentro de sua própria organização? Essa pergunta ouve-se com frequência, especialmente da boca de membros mais jovens de um partido em países que ainda não têm uma longa tradição democrática. Alguns jovens sentem-se especialmente desapontados quando dirigentes políticos, que em épocas da ditadura lutaram pelos ideais da democracia arriscando a própria vida, agem de forma autocrática após uma mudança de regime e não permitem que seus membros participem da tomada de decisões. Mas mesmo nas democracias consolidadas, tanto membros mais jovens do partido quanto filiados mais antigos reclamam com frequência que suas oportunidades de participação são limitadas, uma vez que todas as decisões importantes seriam tomadas por uma pequena elite partidária. Essa contradição entre a demanda por democracia interna e suas estruturas oligárquicas acompanham o desenvolvimento dos partidos desde seu surgimento no século XIX.

Para muitos partidos, a democracia intrapartidária é um grande desafio, de importância similar à de ganhar votos em eleições, formular e defender posições políticas e construir e manter uma organização partidária eficiente (Detterbeck, 2005; Carty, 2013; Borz/Janda, 2020). Muitos membros de partidos hoje em dia esperam que também os processos internos das agremiações atendam à demanda por democracia e transparência, não apenas para que os líderes partidários disponham de uma legitimidade sólida, mas também porque muitos filiados querem participar do processo interno da tomada de decisões. Assim, muitos partidos estão analisando e testando como manter seus membros ou atrair novos filiados através de novas formas de participação. No entanto, os partidos muitas vezes têm dificuldades em atender à demanda por democracia interna. É verdade que em muitos países existem preceitos legais que estipulam que os partidos devem observar procedimentos democráticos também em sua vida interna e como eles devem proceder para tanto; isso se aplica sobretudo à eleição das Comissões Executivas e à seleção de candidatos. Mas mesmo onde essas regras não são abertamente desrespeitadas, há muitas vezes um grupo de políticos experientes à frente de seus partidos cuja posição e legitimidade não são decorrentes apenas

de eleições internas e transparentes. Da mesma forma, também em partidos que ao início defendiam uma postura democrática de base (como, por exemplo, Os Verdes ou os partidos digitais), acaba se impondo, após um certo tempo, uma elite de líderes experientes que dominam os procedimentos e as matérias e que possuem redes de contatos pessoais muito úteis para seu partido, mas também para suas ambições pessoais.

Processos similares podem ser observados em organizações não governamentais que, embora reivindicuem em alto e bom som a legitimidade democrática de decisões políticas – referindo-se com isso sobretudo a decisões que atendam a seus interesses –, em sua própria organização, no entanto, praticam a democracia apenas de forma limitada.

A democracia partidária interna pode se referir essencialmente a três âmbitos diferentes: à eleição da direção do partido, à seleção dos candidatos antes de eleições e à codificação sobre os programas e posições políticas. Como é regulada a participação dos membros nos diversos âmbitos depende da forma de organização de um partido, ou seja, se é organizado de maneira centralizada ou descentralizada, se as decisões são tomadas de forma “excludente” pelo presidente ou por um pequeno grupo de liderança, ou “includente”, com a participação de outros órgãos, e como os procedimentos são “institucionalizados”, ou seja, definidos nos estatutos (Scarrow, 2005). Nos partidos com um alto grau de inclusão, os membros, às vezes até mesmo apoiadores registrados, têm uma voz importante na eleição da direção do partido ou até mesmo na indicação dos candidatos; esses partidos também oferecem mais oportunidades para o debate sobre a posição da legenda em diversas áreas da política. Os partidos com um alto nível de exclusão tendem a ser organizados de forma mais centralizada. Mas um maior grau de descentralização não leva automaticamente a uma maior participação dos membros se, por exemplo, apenas os dirigentes regionais e locais do partido podem opinar sobre certos assuntos, sem que os filiados tenham realmente mais direitos no que diz respeito à participação nas decisões intrapartidárias. É verdade que partidos com um alto grau de democracia interna geralmente possuem também um alto grau de institucionalização, de modo que existem regras concretas sobre a participação dos membros. Entretanto, formas centralizadas e excludentes relativas à tomada de decisões também podem ser estabelecidas em detalhe, ou seja, institucionalizadas. A forma de organização tem, assim, uma nítida influência sobre o grau de democracia interna dos partidos.

Se considerarmos agora os três âmbitos acima mencionados da democracia partidária interna, assim como os diferentes procedimentos para a eleição do presidente de um partido e a seleção de candidatos para as eleições, abordados

na seção anterior (► *Cap. 3*), fica constatado que existem diferentes métodos para ambos. As análises eleitorais mostram reiteradamente que, para a maioria dos partidos, os procedimentos internos de seleção e definição dos candidatos não tiveram consequências relevantes quanto a seus resultados eleitorais. O efeito externo é, portanto, reduzido. O efeito interno, contudo, pode ser duradouro; pois para uma determinada parcela dos filiados é hoje cada vez mais importante poder fazer parte dos processos partidários internos e também participar das decisões sobre determinadas questões. Eles geralmente representam a parte mais ativa dos filiados e são, por isso, particularmente importantes por causa de seu maior engajamento, podendo em algum momento até mesmo concorrer a cargos específicos.

Embora existam as ressalvas mencionadas em relação à participação direta dos membros na eleição do presidente do partido, a definição do candidato para uma circunscrição eleitoral deve contar com a participação mais direta possível dos membros locais do partido. A direção partidária local, regional ou mesmo nacional pode até verificar com antecedência se todos os candidatos preenchem os requisitos formais para a indicação. Mas a base deve ter a palavra final. Isso facilita a mobilização durante uma campanha eleitoral. No caso de procedimentos de lista que abrangem várias circunscrições eleitorais, um procedimento envolvendo delegados pode ser adequado. Mas também nesse caso, os candidatos devem buscar o contato com a base, apresentar-se e explicar seus objetivos.

A participação na decisão sobre o programa de base de um partido já foi mencionada como exemplo de como os membros podem participar de importantes debates e decisões internas do partido. Todavia, as plataformas programáticas são raramente atualizadas. A discussão sobre os programas eleitorais pode estimular os debates internos dos partidos, fazer os membros entrarem no clima da campanha eleitoral e, nesse sentido, cumpre uma função importante de mobilização. A participação na tomada de decisões sobre a posição de um partido em questões específicas da política do dia a dia, por outro lado, em geral faz pouco sentido e é de difícil viabilização. Essa é a função dos representantes eleitos nos parlamentos, que não estão sujeitos a diretrizes, mas dos quais se espera que alinhem sua posição sobre questões específicas com os programas de seu partido (► *Cap. 10*, seção “As bancadas parlamentares de um partido”).

Mesmo partidos “progressistas” que permitem a participação de seus membros na escolha dos quadros dirigentes e na definição dos candidatos só envolvem os filiados de forma limitada nas decisões sobre questões políticas específicas ou sobre a posição de sua bancada parlamentar em projetos de lei individuais. Com relação aos partidos digitais, já vimos acima que as frequentes votações internas podem ser controladas e manipuladas pelas lideranças partidárias e de forma

alguma representam uma verdadeira participação nas decisões por parte dos membros. A prática política nas democracias atuais é caracterizada por numerosos processos de negociação em órgãos formais e informais, nos quais, em nível das elites no espaço não público, são encontradas soluções de compromisso eficazes, são descartadas decisões ou também impostas unilateralmente. A ação do Estado nos parlamentos e governos tornou-se o ponto de referência central para os principais atores partidários. A ação governamental e as negociações entre partidos na esfera parlamentar exigem liberdade de ação que seria dificultada por uma sujeição a decisões partidárias sobre temas políticos específicos. Se os partidos concedessem a seus membros amplos poderes de participação até mesmo no caso de determinadas decisões políticas, existiria o risco de diminuir a liberdade de ação das elites partidárias e da paralisia do partido como um todo. Especialmente os partidos governantes precisam muitas vezes tomar decisões sobre questões imprevistas ou que ainda não fazem parte dos programas partidários. Debates prolongados entre os membros e votações sobre matérias individuais podem restringir a margem de manobra de um partido. Mesmo os chamados “partidos de movimento”, como os partidos verdes na Europa, vivenciam repetidamente que os procedimentos participativos envolvendo todos os membros nos debates e decisões políticas do dia a dia não são praticáveis. Esse tipo de abordagem, que pode desempenhar um papel na fase fundacional, perde-se assim que um partido assume responsabilidade política. Mesmo na vida interna de um partido, a democracia representativa tem a ver com a confiança básica de que as pessoas eleitas tomarão suas decisões de acordo com os princípios de seu partido. Além disso, os representantes eleitos de um partido nos parlamentos devem possuir liberdade de mandato, e isso significa confiar em que eles representarão os princípios fundamentais de seu partido em debates e votações. Além disso, a independência dos mandatos legislativos também está constitucionalmente estabelecida em muitos países, dado que os representantes legislativos são principalmente responsáveis perante todos os eleitores e não apenas perante alguns membros do partido.

Mesmo que os partidos se esforcem pela máxima transparência e participação intrapartidária dos membros, vários fenômenos típicos de organizações de maior porte não podem ser evitados. Entre eles está obviamente a posição de destaque do presidente do partido, que não dispõe apenas dos elementos formais de poder e influência, mas também de inúmeros elementos informais. A profissionalização da política e também dos partidos traz consigo um aumento formal do poder das sedes dos partidos e, portanto, também daqueles à frente dessas sedes. Além disso, as democracias de massa modernas exigem processos rápidos de tomada de decisão, o que não permite longos procedimentos de votação dentro das agremiações. Embora hoje os meios de comunicação sejam melhores e

mais rápidos do que nunca antes na história, um partido não será capaz de conduzir longos procedimentos de votação sobre muitas questões. A direção do partido deve então fazer aquilo para o qual foi eleita: ela precisa liderar, isto é, decidir.

Em vista dessas condições estruturais da política e seus processos de tomada de decisão, existem certos limites à democracia partidária interna – dos quais nem todos estão cientes de que hoje propagam mais democracia partidária interna como uma suposta panaceia contra a diminuição da capacidade de fidelização e o declínio da filiação aos partidos. A democracia partidária interna não leva necessariamente a mais engajamento, como foi observado, por exemplo, na Coreia do Sul (Koo, 2018). Alguns partidos verdes na Europa vivenciam a filiação de novos membros não porque praticam mais democracia interna, mas porque são considerados especialmente competentes na questão da proteção do clima. Muitos desses partidos abandonaram há um bom tempo suas posturas anteriores em relação aos processos democráticos de base. Os novos membros estão principalmente interessados na orientação programática dos partidos – o que reforça mais uma vez a importância de um programa partidário conciso e coerente.

Nem a ampliação dos direitos dos filiados no âmbito de práticas democráticas de base nem as novas formas de filiação aumentaram a entrada de mais membros no partido ou conseguiram frear a perda de filiados, também demograficamente motivada (Decker, 2018, p. 287). Nem por isso o corpo de filiados passou a contar com um número maior de jovens ou mulheres. Todavia, a mobilização dentro do partido devido às oportunidades de participação direta parece incentivar mais membros a participarem dos processos partidários internos e desperta mais interesse na colaboração ativa, mesmo que a participação em eleições diretas para presidente da agremiação, em pesquisas com os filiados sobre determinadas matérias ou também em votações sobre acordos para coligações seja muitas vezes relativamente reduzida. Isso, porém, envolve o risco de que grupos partidários internos particularmente interessados em determinados temas possam utilizar esses processos de participação para tomar decisões que afetam a imagem geral de um partido, distorcendo a opinião da maioria que é a que realmente prevalece na base da agremiação.

Visto de forma objetiva, trata-se apenas em parte, no caso da democracia partidária interna, da participação na tomada de decisões, mas certamente, da informação e participação em debates e ações específicas, entre outros, nas campanhas eleitorais. Isso significa que as direções partidárias precisam informar seus membros de forma contínua e transparente sobre assuntos específicos e processos partidários internos, disponibilizando oportunidades de participação em debates internos ou em outras ações. Nesse sentido, existem atualmente muitas

opções e formatos tanto analógicos como também, cada vez mais, digitais. Assim, pode ser interessante organizar “diálogos estratégicos”, nos quais filiados, quadros do partido, detentores de mandatos, mas também especialistas, apoiadores selecionados e outros multiplicadores discutam determinados tópicos, o que contribui para a sensibilização sobre esses temas e opiniões dentro da organização e aumenta a rede de contatos com grupos importantes. Ainda que esses debates possam ser conduzidos virtualmente, continua sendo de grande importância o encontro pessoal com os membros e sua integração em processos internos, principalmente através de associações de jovens, associações de mulheres, políticos locais, grupos de trabalho e outros fóruns. É nos diretórios locais e na política municipal onde há mais oportunidades para incluir os filiados no trabalho ativo do partido. Além disso, a política local é um importante “campo de aprendizado” da política, no qual os membros do partido se qualificam para ocupar funções mais elevadas.

Conflitos intrapartidários

Democracia intrapartidária também significa que grupos individuais no interior do partido podem manifestar publicamente suas opiniões e controvérsias – ao menos dentro do próprio partido. Os partidos não devem ter receio disso, mesmo que às vezes exista a crença entre os partidos e o eleitorado de que expressar abertamente diferenças de opinião representa debilidade, falta de confiança e falta de coesão no partido. De fato, em casos extremos, as posições divergentes podem estar tão distantes entre si que chegam a concentrar todas as energias enquanto as disputas internas paralisam todo o resto. Por outro lado, porém, diferenças intrapartidárias estimulam o debate político. Assim, é um sinal de força e dinamismo se um partido as tolera e não as sufoca sob pretensas alegações da “unidade” partidária.

Diferenças de opinião e também conflitos sobre posições, estratégias e cargos estão presentes constantemente nos partidos. Esses conflitos são inevitáveis e legítimos – mas devem ser tratados de forma ordenada para que o partido como um todo não sofra danos e desvantagens nas próximas eleições. A melhor forma de lidar com esses conflitos é através de procedimentos democráticos e transparentes. É muito importante que todos os envolvidos nos conflitos respeitem, no fim das contas, as decisões democráticas tomadas pela maioria do partido para resolver os conflitos. Isso nem sempre é o caso.

Em alguns países, até mesmo membros proeminentes do partido que podem ser também detentores de mandatos parlamentares ou outros cargos públicos deixam seu partido se um conflito não for decidido em seu favor. Especialmente

os partidos jovens que ainda não atingiram uma coesão interna estável e não institucionalizaram mecanismos de resolução de conflitos internos são afetados por essas cisões. Existem numerosos exemplos disso na América Latina (Dyck, 2018), assim como na Itália, Coreia do Sul, Turquia e muitos outros países. Esses conflitos não só prejudicam os partidos como são também um mau exemplo de comportamento democrático. Democracia significa respeitar as maiorias, mesmo que a posição pessoal seja “somente” compartilhada por uma minoria. Muitas vezes, uma cisão é justificada por um suposto afastamento de posições político-ideológicas ou mesmo político-estratégicas importantes, por exemplo, no caso de uma cooperação ou coligação com outros agrupamentos que até então tinham sido combatidos. Não raro, porém, a insatisfação pessoal devido a derrotas nos debates internos dos partidos é o verdadeiro motivo. Uma cisão geralmente não ajuda ninguém. Os partidos resultantes dessas divisões muitas vezes permanecem frágeis, como mostra o exemplo do ex-primeiro ministro italiano Matteo Renzi, que foi líder do *Partito Democratico*, mas fundou o novo partido *Italia Viva* após uma derrota interna. A nova legenda ganhou alguns mandatos e até mesmo cargos no governo, mas sua importância é limitada. Com a sua saída, Renzi fez de um partido relativamente forte dois partidos fracos. Algo semelhante pode ser observado repetidamente em outros lugares. Democracia, em última instância, significa também aceitar as derrotas internas no partido.

A captação de novos membros e novas formas de filiação

No mundo todo, ocorrem com frequência manifestações, ações de protesto e outras formas de mobilização que contam com a participação de muitas pessoas. Independentemente do motivo em questão, isso mostra que as pessoas querem expressar seus interesses e exercer influência sobre as decisões políticas. Muitas pessoas se engajam politicamente, seja em iniciativas locais para melhorar as instalações de uma creche, seja em mobilizações nacionais em favor de medidas contra a mudança climática, ou para manifestar suas críticas em relação a decisões do governo. Entretanto, muitas pessoas não querem se engajar em partidos, preferindo formas de participação direta, pontual e mais relacionadas a determinados temas. Desse modo, os partidos competem pelo recrutamento dos cidadãos com movimentos sociais e organizações não governamentais, que oferecem maior espaço para essas formas individualizadas de participação (Decker, 2018, p. 277). Em princípio, porém, os partidos podem se beneficiar da disposição para a participação dos cidadãos a fim de captar novos filiados.

Partidos que sabem que um grande número de membros oferece melhores chances de sucesso eleitoral estão se esforçando para expandir sua base de filiados.

Isso tem levado a diversas abordagens para aumentar sua própria atratividade em relação a novos membros. Por um lado, os partidos vêm experimentando modalidades novas e complementares de participação, por exemplo, na forma de uma versão “*light*” de filiação, com a participação em encontros internos, sem ter que passar pelo procedimento de uma filiação formal. Efeito semelhante tem também a chamada “filiação para experimentação”: redes de apoiadores ou o registro como amigo do partido com uma taxa de contribuição reduzida. Um “cursinho de experimentação” que introduz ao trabalho partidário pode abranger:

- Informação regular e abrangente sobre as posições e ações de um partido.
- Participação em grupos de trabalho, grupos de projetos ou comissões, possivelmente com direito a voto, além de convites para convenções partidárias locais ou regionais, porém sem o direito de apresentar proposições e de fazer uso da palavra e, obviamente, sem o direito de participar em votações.
- Participação em pesquisas internas sobre temas específicos e decisões sobre a orientação do partido quanto a determinados temas.
- Candidatura em listas partidárias quando a agremiação não dispõe de membros suficientes para preencher a lista com seus candidatos, o que pode acontecer sobretudo em eleições municipais.

Os efeitos das formas alternativas de filiação têm sido, até agora, limitados. Em todo caso, porém, isso possibilita o acesso a uma reserva adicional de apoiadores que podem ser mobilizados em ocasiões específicas, seja convidando-os a participar de atividades tradicionais durante uma campanha eleitoral ou de outras ações incluindo comemorações, mas também para apoiar o partido nas redes sociais.

Além disso, os partidos precisam continuar apostando em procedimentos que já comprovaram sua eficácia no passado. Apesar dos preconceitos e do desdém que às vezes enfrentam, não tem por que ser tão difícil atrair novos membros – desde que eles realmente se esforcem para tanto (Laux, 2001).

O ponto de partida para todas as atividades de recrutamento de filiados é a percepção de que as pessoas se interessam pela política porque sabem que suas próprias condições de vida são determinadas por ela. Elas têm opiniões políticas e princípios que gostariam de ver implementados na política e os quais também defenderiam abertamente. Elas gostariam de participar mais diretamente e ter voz nas decisões. Contudo, elas não sabem como se engajar. Muitas dessas pessoas estão apenas esperando serem abordadas pelos partidos.

O contato pessoal é a melhor maneira de chegar até as pessoas interessadas na política e persuadi-las a entrar em um partido. Uma visita em domicílio,

cuidadosamente preparada e conduzida com cortesia e discrição, pode tornar mais fácil a decisão de se unir a um partido. Nessa visita, o “recrutador” deverá levar e apresentar alguns materiais da agremiação: publicações (por exemplo, o programa de base do partido e o mais recente programa eleitoral), uma carta de apresentação do presidente do partido, um formulário de admissão e algum material publicitário da legenda.

Outra forma de recrutamento de filiados é a organização de eventos públicos, palestras ou encontros de diálogo com os cidadãos bem como festas ou atividades culturais, para os quais podem ser convidadas pessoas potencialmente próximas às posições políticas do partido (e que muitas vezes também podem contar com a presença de personalidades importantes da legenda, por exemplo, o deputado da circunscrição eleitoral).

Debates públicos sobre temas da política local geralmente atraem muita atenção e dão a um partido a oportunidade de divulgar suas posições políticas e de atrair novos apoiadores e membros.

O cadastro de filiados merece atenção especial por parte dos partidos. A manutenção e atualização cuidadosa do cadastro de membros é muito importante, uma vez que pode ser utilizado para diversos fins (divulgação de informações políticas, levantamento de recursos, apoio em campanhas eleitorais, etc.). Além do endereço postal, número de telefone e endereço eletrônico, assim como profissão de cada membro, o cadastro também deverá incluir informações adicionais sobre temas de particular interesse de cada filiado, sua experiência em áreas específicas e se é membro em outras associações e organizações. Isso permite direcionar aos membros informações sobre questões específicas e mobilizá-los para ações políticas em suas áreas de interesse ou de especialização. As exigências relativas à proteção de dados do respectivo país devem ser observadas a todo momento ao criar e processar uma base de dados de contatos.

A filiação a um partido e também os direitos e deveres de seus membros têm sido regulamentados pelos partidos de diferentes maneiras nos diversos países (Kosiara-Petersen et al., 2017). A maioria das agremiações pratica uma forma tradicional de filiação, ou seja, a pessoa interessada preenche um formulário solicitando a filiação, é admitida, pode participar de assembleias e decisões que, conforme os estatutos, estão franqueadas aos membros “comuns”, pagando regularmente a partir daí uma contribuição partidária (caso requerido).

Conforme a experiência, as contribuições partidárias não desempenham um papel muito importante na decisão de filiação a um partido, até porque em muitos lugares elas não são elevadas e os partidos geralmente não acompanham

com muita rigidez se todos os membros pagam suas contribuições regularmente. Há indícios, no entanto, de que aqueles partidos onde é mais difícil ou mais caro tornar-se membro possuem menos filiados, ao passo que os partidos que oferecem mais vantagens políticas também atraem mais membros. Nesse sentido, os grandes partidos com muitos membros contam com a vantagem de poder oferecer mais aos seus filiados, como, por exemplo, candidaturas promissoras em eleições.

Para conquistar novos membros, um partido pode implementar o seguinte plano de ação, que tem se mostrado bem-sucedido em muitos casos.

Plano de ação para a captação de novos membros (especialmente recomendado para as organizações municipais dos partidos)

Realizar pesquisas sobre a base de apoio existente (quantos membros há em relação ao tamanho de um município; como caracterizar os membros: grupo social, renda, ocupação, idade, participação em associações locais, etc.).

Atualizar permanentemente o cadastro de filiados. Existe uma lista atual de membros com todas as informações básicas sobre endereço, data de nascimento, endereço postal? São todos os membros corretos e regularmente convidados para eventos partidários? Eles recebem com regularidade as informações e posicionamentos divulgados pelo partido? Eles pagam regularmente as contribuições partidárias? Todos eles possuem uma carteira de filiação?

Levantar as razões que motivam os cidadãos para uma adesão. O que o partido deve fazer localmente para atrair o interesse pela adesão? Como é visto o partido no município?

Levantar os motivos que poderiam ser contrários a uma adesão.

Estabelecer metas claras para o recrutamento de membros: Quantos membros deverão ser recrutados em um período determinado de tempo (por exemplo, 3 a 6 meses). Identificar pessoas e grupos que poderiam ter os mesmos interesses que o partido. Definir grupos-alvo para o recrutamento de filiados e, conforme o caso, realizar campanhas separadas voltadas para grupos específicos, tais como jovens, mulheres ou idosos. Identificar eventos particularmente adequados para o recrutamento de associados (datas de eleições ou possíveis comemorações oficiais ou locais). Comunicação com outros membros do partido sobre a organização da campanha de filiação. Elaboração de um plano detalhado sobre quem deverá assumir tarefas na campanha de adesão.

Elaborar um plano de acompanhamento para contatar pessoas que se mostram dispostas a uma filiação.

Organizar uma reunião de introdução para os novos membros. Preparar uma breve capacitação sobre o partido, seu programa e suas posições políticas. Formular expectativas dirigidas aos novos filiados. Fornecer materiais do partido, tais como o programa partidário, folhetos, manuais.

Planejar ações para manter os novos membros em atividade.

A participação de mulheres nos partidos

Na maioria das democracias do mundo, o tratamento igual a homens e mulheres é hoje um princípio constitucional. Em muitos lugares, entretanto, ainda não foi alcançada a equidade ou igualdade de tratamento das mulheres em múltiplas áreas da vida pública: na economia (não apenas em termos de remuneração, mas também na atribuição de cargos de gestão), nas administrações e no judiciário, nas instituições de ensino e, não menos importante, na política. Em quase todos os Parlamentos do mundo, a representação das mulheres é significativamente menor que a dos homens. Assim também, no mundo todo, as posições de liderança nos partidos políticos são claramente dominadas por homens, embora não existam números confiáveis a esse respeito. A União Interparlamentar compila regularmente os números para os Parlamentos. Um extrato dessa lista é apresentado na tabela 10 a seguir.

O fato de que em alguns países mulheres ocupem por um certo tempo cargos importantes, chegando até mesmo a chefe de Governo e de Estado, não pode disfarçar seu tratamento geralmente desigual na política. Na Europa, por exemplo, as mulheres estão sub-representadas em todos os Parlamentos nacionais. Todavia, existe uma grande variação que vai de uma participação de 12 a 46%. Assim também nos governos dos países da UE, as mulheres permanecem sub-representadas. A proporção de mulheres ministras em 2019 era de pouco menos de um terço.

Dos 27 estados da UE, dez países estabeleceram dispositivos legais quanto à paridade de gênero em seus Parlamentos nacionais. Alguns estados da UE possuem regulamentações de cotas em nível de partidos, outros não têm regulamentações de cotas nem na legislação nem ao interior dos partidos. Nesses estados da UE, a proporção de mulheres nos Parlamentos está entre 12 e 28%. A última

Tabela 10: Proporção de mulheres nos parlamentos em nível mundial

POSIÇÃO	PAÍS	CÂMARA BAIXA OU ÚNICA-PORCENTAGEM	MULHERES/CADEIRAS	POSIÇÃO	PAÍS	CÂMARA BAIXA OU ÚNICA-PORCENTAGEM	MULHERES/CADEIRAS
50 a 65 %							
1	Ruanda	61,3	49 / 80	2	Cuba	53,4	313 / 586
40 a 49,9% %							
5	Nova Zelândia	48,3	58 / 120	6	México	48,2	241 / 500
7	Suécia	47	164 / 349	10	Bolívia	46,2	60 / 130
11	Finlândia	46,0	92 / 200	12	África do Sul	45,8	182 / 397
13	Costa Rica	45,6	26 / 57	14	Noruega	44,4	75 / 169
16	Espanha	44,0	154 / 350	17	Senegal	43	71 / 165
18	Argentina	42,4	109 / 257	18	Moçambique	42,4	106 / 250
20	Suíça	42,0	84 / 200	22	Portugal	40	92 / 230
35 a 39,9 %							
24	Áustria	39,9	73 / 183	27	França	39,5	228 / 577
28	Equador	39,4	54 / 137	30	Sérvia	39,2	98 / 250
32	Timor-Leste	38,5	25 / 65	36	Itália	35,7	225 / 630
30 a 34,9 %							
39	Camarões	33,9	61 / 180	39	Reino Unido	33,9	220 / 650
45	Nepal	32,7	90 / 275	47	Zimbábue	31,9	86 / 270
49	Alemanha	31,5	223 / 709	50	Austrália	31,1	47 / 151
25 a 25,9 %							
52	Angola	29,6	65 / 220	52	Canadá	29,6	100 / 338
54	Albânia	29,5	36 / 122	60	Polônia	28,3	130 / 459
61	Filipinas	28,0	85 / 304	63	Estônia	27,7	28 / 101
67	Estados Unidos	27,3	118 / 433	69	Bulgária	27,1	65 / 240
72	Israel	26,7	32 / 120	77	Tunísia	26,3	57 / 217
82	Argélia	26	120 / 462	83	Níger	25,9	43 / 166
20 a 24,9 %							
90	Uruguai	24,2	24 / 99	100	Chile	22,6	35 / 155
110	Indonésia	21,0	121 / 575	111	Bangladesh	20,9	73 / 350
112	Ucrânia	20,8	88 / 423	116	Paquistão	20,2	69 / 342
15 a 19,9 %							
121	República da Coreia	19	57 / 300	122	Colômbia	18,8	32 / 170
124	Romênia	18,5	61 / 329	129	Mongólia	17,3	13 / 75
142	Brasil	15,2	78 / 513	143	Paraguai	15,0	12 / 80
10 a 14,9 %							
145	Malásia	14,9	33 / 222	147	Gana	14,6	40 / 275
148	Índia	14,4	78 / 540	153	Hungria	12,6	25 / 199
158	Costa do Marfim	11,4	29 / 255	163	Botsuana	10,8	7 / 65
5 a 9,9 %							
166	Japão	9,9	46 / 464	172	Benim	8,4	7 / 83
180	Nigéria	5,8	21 / 360	182	Sri Lanka	5,4	12 / 223

Fonte: IPU, 2021.

posição na UE é ocupada por Malta e Hungria. Lá, a proporção de mulheres no Parlamento nacional é inferior a 10%. Ao contrário disso, França, Suécia, Finlândia e Espanha têm uma alta porcentagem de quase 40% ou acima. No Parlamento Europeu, as mulheres representam 39% de todos os deputados (286 dos 751 mandatos) na legislatura de 2019 até 2024, o que equivale a um novo recorde. Países como Espanha, Suécia, França e especialmente Finlândia se destacam positivamente também no Parlamento Europeu em relação à maioria dos outros países.

Na França e na Espanha, as chamadas “leis de paridade” contribuíram para um aumento da proporção de mulheres nos partidos políticos e Parlamentos (e também em outras instituições e empresas governamentais e não governamentais). Nesses países, os partidos precisam observar determinadas cotas para a indicação de candidatas, mas também para a atribuição de cargos partidários. Na Suécia e na Finlândia existem compromissos voluntários em relação a cotas, através dos quais os partidos se comprometem consigo mesmos a manter certa proporção entre homens e mulheres. Essas regras levaram a um aumento da proporção de mulheres no Parlamento para 46% na Finlândia e mesmo até 47,4% na Espanha. Com isso, em meados de 2020, a Espanha assumiu a posição de liderança na UE.

Em muitos países existem, no ínterim, estratégias específicas e regulamentações legais para aumentar a proporção de mulheres nos Parlamentos (Norris, 2006, p. 96). Muitas vezes tais arranjos são concebidos como uma espécie de medida temporária de transição ou de ponte até que a paridade de gênero seja alcançada em órgãos legislativos e outros órgãos eletivos. Tais medidas envolvem três estratégias principais:

• **A reserva de um certo número de cadeiras no Parlamento para mulheres ou também minorias étnicas (como para os Maoris na Nova Zelândia).**

Especialmente em países da África e do Sudeste da Ásia, com sistemas de votação majoritária e uma cultura muçulmana, foram introduzidas tais regulamentações, entre eles, em Bangladesh e no Paquistão ou também no Marrocos, Tanzânia, Botsuana e Lesoto. Isso garante um número mínimo de mulheres em cargos eletivos. Internacionalmente, Ruanda vem se destacando há vários anos como país com a maior proporção de mulheres parlamentares. Entretanto, o sistema político ali – assim como o de Cuba, que está em segundo lugar – não é uma democracia como foi entendida e descrita neste livro. Lá, como também em outros países mais democráticos, onde mulheres são designadas como ocupantes de cargos pela elite partidária masculina, elas estão prioritariamente comprometidas com os atores que as recrutaram, isto é, a elite partidária, sem desempenhar um papel autônomo ou possuir mesmo uma participação substancial nas decisões. No Paquistão, essas “mulheres das cotas” gozam de baixa estima, sendo consideradas como “proxy”

(procuradoras/representantes) ou “mulheres de fachada” e são discriminadas no exercício de seus mandatos por seus colegas homens, por exemplo, em relação a tempos de fala ou projetos de lei (Fleschenberg, 2006, p. 91). Não obstante, é preciso distinguir entre mulheres que são eleitas e as que são nomeadas. Mulheres com uma base eleitoral própria podem ser mais independentes e conquistar sua própria legitimidade, que se deriva do processo democrático. Na Índia, por exemplo, existe a experiência segundo a qual mulheres, para quem é reservado um terço das cadeiras em eleições municipais, adquirem muita influência e também poder uma vez que conseguem ganhar um mandato e também poder e não dependem do patrocínio de um líder masculino do partido para exercê-lo. Onde mulheres, porém, são indicadas pelo presidente ou outro órgão, elas são frequentemente marginalizadas de qualquer responsabilidade real na tomada de decisões, uma vez que não possuem uma base eleitoral ou organizativa independente.

• **As cotas legais de gênero para as listas de candidatos dos partidos.**

Nesse âmbito, existem regulamentos diferentes. Na maioria dos casos, um número mínimo dos cargos partidários e posições na lista deve ser reservado para mulheres em eleições. Na Espanha, por exemplo, cada gênero deve estar representado em uma lista de candidatos com uma proporção mínima de 40%; na Polônia ela é de 35%. Em Portugal, a porcentagem mínima é de 33%, mas há uma regra adicional segundo a qual não mais do que dois candidatos do mesmo sexo podem ficar lado a lado na lista; dessa maneira nenhum dos dois sexos pode ser “relegado” para lugares mais embaixo e menos promissores da lista. A experiência mostra que tais sistemas de cotas – onde eles funcionam – realmente contribuem na prática para um aumento da proporção de mulheres na política. Onde o cumprimento das cotas, no entanto, não está vinculado a sanções (como na Indonésia ou no Brasil), elas muitas vezes não são observadas pelos partidos. Todavia, mesmo onde o sistema de cotas é respeitado, isso pode levar (como na África do Sul) a que mulheres parlamentares não tenham um desempenho tão eficaz quanto seus colegas masculinos, pois sua colocação na lista do partido é decidida pela liderança partidária dominada por homens, que determinam o raio de ação delas no Parlamento. Além disso, as oportunidades para mulheres parlamentares de exercer influência são também determinadas pelos condicionantes sociais gerais, de modo que em sociedades socialmente conservadoras, por exemplo, mulheres no Parlamento têm apenas um espaço de ação limitado, para lidar com questões supostamente específicas das mulheres, tais como igualdade de gênero ou mutilação genital feminina. A eficácia da regulamentação de cotas, por via de regra, não depende apenas de sua observância pelos partidos, mas também em grande medida da legislação eleitoral, além de outros fatores. Por isso, regulamentações de cotas devem estar,

no mínimo, em consonância com a legislação eleitoral, a fim de realmente produzir um aumento na proporção de mulheres na política e nos Parlamentos. Em alguns países, as mulheres mais jovens, sobretudo, resistem a uma regulamentação de cotas, uma vez que querem ser eleitas por seus próprios méritos e não como “mulheres de cotas”. No entanto, tem-se mostrado, repetidamente, que sem uma regulamentação de cotas na maioria dos partidos e países, em muitos casos não será possível aumentar a proporção de mulheres na política e nos partidos.

• As cotas voluntárias de gênero dos partidos para os procedimentos de seleção de candidatas.

Nesse aspecto, são de crucial importância as atitudes e procedimentos dos partidos para, de fato, elevar a proporção de mulheres em cargos eletivos. Um incentivo poderia ser que um partido queira realmente implementar o princípio democrático da igualdade – e que também use isso como argumento na disputa com outros partidos, pois em anos recentes ficou evidente que a superação do tratamento desigual tem-se tornado, cada vez mais, um tema da disputa política. Mas mesmo com boas intenções, aumentar a proporção de mulheres não é tarefa fácil para um partido.

A comparação entre diferentes países e processos mostra que principalmente dois procedimentos internos dos partidos contribuem para aumentar a proporção de mulheres nos Parlamentos (Pruyser, Cross, Gauja e Rahat, 2017): por um lado, aumentar a proporção de mulheres em posições de liderança de um partido e, pelo outro, decisões cruciais da liderança do partido quanto à indicação de mulheres candidatas.

Os partidos políticos, mundo afora, são liderados principalmente por homens. Na medida em que um partido reforma suas regras e procedimentos internos de modo a alcançar uma proporção maior de mulheres ou mesmo uma paridade em cargos internos de liderança da agremiação, também tende a crescer, por sua vez, a proporção de mulheres que desejam se candidatar a eleições ou outros cargos eletivos sobre os quais os partidos têm influência. Existem até mesmo indícios de que lá onde mulheres lideram associações partidárias locais em municípios, a proporção de mulheres candidatas a cargos é particularmente alta. Por isso, vale recomendar aos partidos alterar seus estatutos e procedimentos de tal forma a realmente alcançar um máximo de paridade na alocação de posições internas de liderança. Não por último, isso também se aplica à Presidência do partido e à Comissão Executiva ampliada. É definitivamente útil, em tais casos, se as mulheres dentro de um partido estiverem organizadas em entidades especiais ou agrupamentos (associações intrapartidárias de mulheres), que não se dedicam apenas a questões específicas de maior interesse para as mulheres, mas que também procuram conscientemente a promoção de mulheres em posições de liderança ou como candidatas.

Tabela 11: Gênero do líder partidário e método de sua eleição. 1965-2012

GRUPO QUE ELEGE	NÚMERO DE MULHERES LÍDERES	PORCENTAGEM	NÚMERO DO GRUPO QUE ELEGE*
Membros do partido (ou votantes)	16	13,9	115
Delegados da convenção partidária	34	11,6	294
Colégio eleitoral parlamentar (caucus)	5	9,6	52
Conselho partidário	3	5,0	60
Automeado ou nomeado por incumbente	0	0,0	10

Fonte: Wauters e Pilet, 2015, p. 84. * Doze países da Europa, Israel e Austrália.

O segundo ponto é mais complicado. Há claros indícios de que a competência decisória centralizada na liderança do partido quando da indicação de candidatos aumenta a proporção de mulheres. Em países e partidos onde os procedimentos de indicação já são por si só fortemente centralizados, isso não constitui um problema. Nesse caso, mesmo na ausência de exigências legais, a liderança central de um partido pode decidir independentemente sobre o aumento da proporção de mulheres. Onde, porém, os membros ou outros representantes locais decidem sobre o candidato de uma circunscrição eleitoral, a experiência tem mostrado que, em muitos lugares, as mulheres tendem a ser prejudicadas quando se trata da indicação de candidatos. O mero apelo quanto à observação da igualdade de gênero na designação de candidatos geralmente não tem efeito duradouro, uma vez que a entidade local não olha para a totalidade do partido, mas decide apenas de acordo com critérios locais. Da mesma forma, apelar a candidatos masculinos para que renunciem à candidatura em favor de uma mulher tende a não dar frutos naqueles casos em que a unidade local da agremiação decide de forma independente sobre uma candidatura. Uma decisão centralista poderá resultar em uma paridade maior na designação de candidatos, mas ao mesmo tempo tem o potencial de enfraquecer a base partidária local, desde que um concorrente masculino chamado a recuar esteja mais fortemente enraizado nas estruturas partidárias locais ou em uma circunscrição eleitoral. Revela-se aqui um dilema da democracia partidária interna, que um partido só poderá contornar até certo ponto se a liderança partidária local, regional e também nacional se debruçar sobre a questão da paridade de gênero bem antes das eleições, elevar o grau de consciência quanto ao tema no interior do partido e construir, a longo prazo, as candidaturas femininas com a antecedência necessária. Isso também inclui eliminar preconceitos arraigados, segundo os quais mulheres recebem menos apoio dos eleitores

ou até mobilizam menos recursos na arrecadação de fundos para campanhas eleitorais. Como muitos estudos recentes mostram, nenhum dos dois procede.

De qualquer maneira, há uma experiência a ser observada: a proporção de mulheres na política e nos Parlamentos só poderá crescer se, em primeiro lugar, os partidos tiverem um real interesse nisso e se, em segundo lugar, eles também adaptarem seus procedimentos internos a esse objetivo. Nos partidos verdes na Europa, isso já vem funcionando muito bem e existe uma cultura partidária interna de aceitação da paridade. Muitos outros partidos, no entanto, dependem da regulamentação legal de cotas para aumentar a proporção de mulheres entre seus representantes eleitos. Não obstante, tais sistemas de cotas funcionam principalmente em países com sistema de eleição proporcional e listas partidárias. Em países com sistemas de eleição majoritária, onde as circunscrições eleitorais são decisivas individualmente, como no Reino Unido ou também em muitos países da Ásia, o aumento da proporção de mulheres mediante um sistema de cotas continua difícil enquanto os partidos não mudarem sua atitude e procedimentos de indicação.

Associações intrapartidárias

Uma forma especial do engajamento intrapartidário e da participação em debates programáticos e ações políticas é propiciada pelas chamadas associações intrapartidárias, organizações especiais ou grupos de trabalho. Sobretudo partidos com um número maior de membros criam tais organizações partidárias internas para, por um lado, oferecer aos membros de determinados grupos sociais a oportunidade de articular seus interesses igualmente dentro da agremiação, mas, por outro lado, para demonstrar também uma ligação com classes e grupos sociais. Tais associações podem desempenhar um papel importante para a função representativa de um partido, visto que isso facilita o acesso a esses grupos, possibilita conhecer suas atitudes e demandas em um estágio precoce bem como integrá-las e articulá-las em seu próprio trabalho. Assim, por exemplo, não apenas partidos social-democratas e socialistas têm uma “ala de trabalhadores” com a respectiva associação partidária interna, da qual fazem parte trabalhadores e sindicalistas, mas também outros partidos que são ativos apenas em torno de eleições ou partidos populares que dão importância a uma boa relação com as camadas assalariadas. Alguns partidos democrata-cristãos na América Latina, por exemplo, costumavam ter, além de uma ala operária, fortes agrupamentos internos compostos por membros da classe média acadêmica, tais como advogados e professores universitários, que representavam um importante estrato no interior da sociedade. Dada a diversidade da maioria das sociedades, partidos que desejam

lançar seu apelo a uma gama mais ampla de eleitores podem se conectar por meio das associações intrapartidárias com diferentes grupos ou também determinados grupos profissionais, como membros de sindicatos, políticos locais, artesãos, profissionais liberais, pequenos e médios empresários, professores, policiais, mas também grupos demograficamente definidos, tais como a juventude, as mulheres e as pessoas maiores. Políticos locais desempenham um papel muito importante para os partidos. Por isso, cada partido com representação em um número maior de municípios deveria tentar proporcionar a seus políticos locais um espaço para a troca de experiências em uma organização especial ou em um grupo de trabalho.

Especialmente para os chamados partidos eleitoralistas e populares é importante demonstrar que eles realmente integram membros de diferentes camadas sociais, articulando seus interesses em seus programas e propostas políticas. Esses partidos, portanto, desempenham a função de agregação e articulação de interesses já internamente. Tanto em debates programáticos, mas sobretudo em campanhas eleitorais, tais agrupamentos internos podem cumprir uma importante função como ponte para seus partidos.

A posição das organizações especiais no interior do partido é regulamentada de forma muito diferente mundo afora. Em alguns casos, a filiação é automática ao aderir a um partido (muito frequente no caso de organizações partidárias juvenis), enquanto em outros a filiação deve ser solicitada de forma separada. Algumas dessas associações cobram taxas de filiação especiais, em outras a filiação é gratuita. A maioria dessas associações tem sua própria estrutura, com sua própria diretoria. Em partidos maiores, algumas contam com infraestrutura própria. Dependendo do peso de uma associação, elas têm o direito de participar da decisão sobre o lançamento de candidatos e a elaboração de listas eleitorais. Existe uma ampla variedade de tais associações nos partidos alemães CDU e SPD, que, no entanto, tratam essas organizações e seus membros de forma bastante diferente de acordo com seus estatutos.

Organizações da juventude partidária

As organizações da juventude partidária têm um significado especial para os partidos – ou pelo menos deveriam ter, visto que muitos partidos deixam de dedicar mais atenção a suas organizações juvenis. Não obstante, elas desempenham funções importantes, mesmo que o relacionamento mútuo seja às vezes difícil e surjam conflitos de tempos em tempos. Por isso, alguns partidos preferem não conceder à sua juventude uma estrutura organizacional própria ou um maior grau de autonomia, limitando seu papel ao de auxiliares de campanhas. A profissionalização

de muitos partidos, como discutido acima, tem contribuído igualmente para que alguns deles negligenciem não apenas o recrutamento geral de filiados, mas também o recrutamento dos jovens. No entanto, as vantagens de ter uma juventude partidária organizada superam de longe os possíveis desafios.

As organizações juvenis contribuem à socialização dos jovens no sentido de que, como membros de um partido, não só tomam conhecimento de seus fundamentos político-ideológicos, mas também atuam como uma espécie de escola de aprendizagem na qual os membros são gradualmente familiarizados com a vida política e político-partidária. Sobretudo em uma idade jovem, tais processos desempenham um papel importante (Hooghe e Stolle, 2005; Rainsford, 2018). Os novos membros adaptam-se à cultura de grupo de uma organização na qual ingressam e que eles ajudam a moldar depois de uma fase de aprendizagem. Mesmo que nem todas as atitudes políticas ou padrões de comportamento permaneçam estáveis ao longo de todo o ciclo da vida, pode-se geralmente assumir que experiências de socialização ocorridas no início da vida exercem uma influência duradoura sobre o comportamento e as atitudes futuras. Isso também se aplica à atitude em relação a um partido político. Participar do trabalho partidário quando jovem fomenta, muitas vezes, vínculos de longo prazo, se não pela vida toda. Nesse contexto, nota-se que na juventude as redes de contato se formam com mais facilidade e solidez e não raro continuam acessíveis ao longo do ciclo da vida. Membros de partidos que fazem parte de redes políticas já quando jovens podem ser mobilizados muito mais facilmente para o trabalho político mais tarde na vida – mesmo que seja “apenas” para o apoio esporádico a campanhas eleitorais. Muitos daqueles que se engajaram politicamente na juventude permanecem politicamente ativos mesmo em idade mais avançada, como confirmam as pesquisas. Mais problemático é o fato de que não apenas os partidos, mas também suas organizações juvenis tenham perdido membros nos últimos anos. Isso faz com que deixem de contar com uma importante reserva de futuros detentores de funções e apoiadores.

Veja por outra, certamente, surgem conflitos entre a juventude e os membros mais antigos de um partido, porque os jovens tendem, às vezes, a manifestar exigências radicais que não correspondem cem por cento à linha oficial da agremiação. Os adversários políticos tentam, então, interpretar tais conflitos como indício da falta de confiabilidade política de um partido. Mas um partido que confia em si deve ser capaz de resistir a isso. Entretanto, podem também surgir conflitos sérios, que nem sempre têm causas políticas. No Reino Unido, por exemplo, um conflito entre o Partido Conservador e sua organização juvenil Futuro Conservador (Conservative Future) levou finalmente, em 2016, à sua dissolução; o conflito foi desencadeado por erros pessoais e conflitos dentro da organização juvenil. Por conta disso, existe agora uma organização sucessora.

Nos estatutos dos partidos, as associações juvenis recebem tratamentos diferentes. A filiação está normalmente sujeita a um limite de idade entre 15 e 30 anos, ocasionalmente também um pouco acima. Na Alemanha, por exemplo, existem com a União Jovem (Junge Union) e a Jovens Socialistas (Jungsozialisten) duas organizações partidárias juvenis relativamente fortes, cuja relação com o “partido-mãe” é regulamentada de forma diferente nos estatutos do partido.

A União Jovem é formalmente uma associação autônoma independente do partido, reconhecida por ambos os partidos CDU (União Democrata Cristã) e CSU (União Social Cristã – ativa somente na Baviera) como sua organização juvenil. Com mais de 120.000 membros, é a maior organização política juvenil na Europa a dispor de uma central administrativa própria e um quadro próprio de funcionários. Os membros da União Jovem elegem sua Comissão Executiva sem influência por parte dos “partidos-mãe”. Tudo isso dá à organização uma grande autonomia, que se reflete repetidamente em declarações e reivindicações políticas próprias, nem todas alinhadas com a cúpula do partido. Ocasionalmente, isso leva a contradições e conflitos. Quem quiser pertencer ao mesmo tempo à CDU ou à CSU, deve apresentar uma solicitação separada de filiação. Os Jovens Socialistas, por outro lado, a organização juvenil do SPD (Partido Social-Democrata), com cerca de 80.000 membros, são parte integrante da estrutura do partido. Todos os membros do SPD com menos de 35 anos pertencem automaticamente aos Jovens Socialistas, sem que precisem desenvolver atividades na organização. Também os chamados “Jusos” têm seu próprio escritório, mas estão localizados na sede do partido. Eles são uma parte rebelde de seu partido, às vezes fazendo exigências radicais que vão além da linha do partido. Elegem sua própria liderança, igualmente sem influência da Executiva do partido. Os presidentes das duas organizações juvenis da CDU e do SPD são convidados como membros cooptados para a Comissão Executiva do partido-mãe, e embora possam participar de debates, não têm direito a voto.

Na maioria dos países, as organizações juvenis fazem parte da estrutura partidária. Mas em alguns lugares, sua autonomia é limitada de tal forma que seus presidentes não são eleitos, mas nomeados pelo presidente do partido, ou que candidaturas são, no mínimo, apresentadas em estreita consulta com o presidente. Tais organizações juvenis dificilmente podem desenvolver um perfil independente. Embora sejam responsáveis por uma maior homogeneidade, é questionável se isso contribui para a atratividade de um partido junto às gerações mais jovens. Só se pode supor que essa limitação da autonomia tenha favorecido o declínio do número de filiados de muitas organizações da juventude partidária nos últimos anos. Isso tem sido observado, por exemplo, na Suécia e na Bélgica, onde os partidos socialistas tiveram fortes organizações juvenis até o início dos anos 1990, mas

que desde então perderam muitos membros. No Reino Unido, no entanto, houve um efeito contrário. Lá também as associações juvenis dos partidos Conservador, Trabalhista e Liberal haviam perdido membros durante muitos anos. Mas após a virada do século, essas organizações experimentaram um ressurgimento, o que no caso do Partido Trabalhista teve a ver, entre outras coisas, com a eleição de Jeremy Corbyn e/ou também com a maior politização e mobilização em conexão com o plebiscito sobre o Brexit, ou seja, permanecer na União Europeia ou abandoná-la. Não obstante, tanto no caso britânico como em muitos outros países, não são apenas motivos políticos os que desempenham um papel quando se trata do engajamento em uma organização política juvenil. Uma parte dos jovens segue seus amigos e procura uma experiência comunitária – o que não raro motiva igualmente pessoas de idade avançada a se juntarem a um partido. Por isso é importante que organizações da juventude não ofereçam apenas discussões e ações políticas a seus membros, mas criem igualmente um sentimento de comunidade que, sem dúvida, pode estar entrelaçado com temas políticos. Uma experiência que também se revelou bem-sucedida é quando os membros das organizações juvenis – de preferência em coordenação com as lideranças locais da agremiação – planejam e executam os chamados projetos políticos. Isso gera forte motivação, além de que pode ajudar a melhorar significativamente a imagem pública do partido e sua presença na sociedade. Na próxima seção, seguem mais observações sobre esse tema.

Outras organizações partidárias especiais

Associações de mulheres

As associações de mulheres, nesse meio tempo, têm-se estabelecido em muitos lugares como organizações partidárias internas especiais, visando à mobilização política de mulheres e dando-lhes uma maior participação nos assuntos intrapartidários. Temas importantes para elas são a maior presença e atuação de mulheres em órgãos internos do partido e, em particular, sua maior consideração como candidatas nas eleições. Por outro lado, essas associações tendem a focar nas chamadas “temáticas femininas” tradicionais, embora hoje em dia muitas mulheres resistam a ficarem circunscritas a assuntos como políticas públicas para a família, infância e juventude ou também a educação. A questão da igualdade, com suas várias implicações, é geralmente o tema mais importante para as associações de mulheres, o que permite abordar tanto a desigualdade intrapartidária quanto a desigualdade social. Nessa mesma linha, muitas associações de mulheres estão lutando agora não apenas pela igualdade salarial entre homens e mulheres, mas também por regulamentações legais para aumentar a proporção de mulheres na

presidência das empresas. Isso pode levar igualmente a coalizões de associações de mulheres de diferentes partidos. Associações de mulheres com um grande número de filiadas podem ser um nítido diferencial para a imagem de um partido. Sua autonomia e capacidade de ação no interior da agremiação correspondem geralmente aos regulamentos para outras organizações intrapartidárias, ou seja, em alguns partidos as mulheres podem eleger suas diretorias e órgãos independentemente e possuem também maior peso no tocante à negociação de candidaturas. Em outros partidos, o departamento feminino também depende fortemente do presidente; às vezes ele nomeia a ocupante do cargo da presidência. Isso limita consideravelmente a margem de ação desse tipo de associação.

Outras associações partidárias e organizações especiais dos partidos

Além das associações de jovens ou de mulheres, os partidos podem ter muito mais organizações especiais do que associações de jovens ou de mulheres. A seguir, são mencionadas algumas dessas organizações para ilustrar as variantes possíveis. Em muitos lugares, essas organizações possuem sua própria estrutura e uma conformação semelhante à da organização partidária. Isso significa que existem grupos locais, grupos regionais e uma associação nacional, cada um com suas próprias comissões executivas e membros particularmente engajados. Assim, por meio dessas associações, os partidos têm a oportunidade de possibilitar que membros participem de debates internos da agremiação e de conceder-lhes posições de destaque, sem que façam parte da liderança nacional, regional ou local.

- Associações de trabalhadores para reunir e representar os trabalhadores no interior de um partido;
- Associações municipais de prefeitos, presidentes de conselhos ou vereadores nos órgãos municipais e regionais. Exercem uma função consultiva para as bancadas municipais dos partidos, por exemplo, em assuntos de política administrativa e local e nas diferentes áreas de atuação política da administração municipal. Em grandes partidos, com representação em numerosos municípios, essa associação pode ter forte influência;
- Associações de empresários, profissionais e artesãos que articulam os seus interesses e podem assessorar seu partido em questões de política econômica e social;
- Associações de pessoas de maior idade que levam em conta a crescente importância do grupo de cidadãos mais velhos, especialmente aqueles que não exercem mais uma profissão, mas ainda são ativos e engajados;

- Associações de estudantes que cumprem duas funções importantes: por um lado, mobilizam estudantes e, portanto, futuros membros da elite de um país para os objetivos e posições políticas de um partido, o que muitas vezes resulta em laços duradouros; por outro lado, as universidades são um *pool* de recrutamento para futuros funcionários de grupos parlamentares ou deputados individuais e, por último, mas não menos importante, para os futuros candidatos que um partido apresenta ao eleitorado;
- Grupos de trabalho: além das associações, existem nos partidos também grupos de trabalho para assuntos específicos, onde os membros interessados podem participar, mas que não possuem o mesmo *status* que uma associação. Assim, por exemplo, existem grupos de trabalho de mulheres juristas, profissionais da saúde, professores e de outros grupos profissionais e de áreas específicas;
- Os grupos de trabalho temáticos são um suplemento funcional às associações formalizadas, que lidam com tópicos específicos de forma *ad hoc* e por um período de tempo limitado, mas, acima de tudo, também podem trabalhar juntos de forma flexível e virtualmente sem estarem vinculados a um local específico, estimulando assim a discussão interna do partido sobre tópicos individuais.

Formação política e capacitação dos membros do partido

Democracia precisa ser aprendida. Ela não funciona por si só. O poder de decisão em uma democracia não é detido por alguns burocratas, tecnocratas, autocratas ou militares, mas, em última instância, está nas mãos dos cidadãos. Sua participação não se limita a exercer o voto em eleições. Ao contrário, toda democracia depende do engajamento político de pelo menos uma parcela significativa de seus cidadãos, que atuam em partidos, associações sociais, organizações, na mídia, e onde quer que, em um discurso aberto e público, seja travado o debate sobre como moldar a comunidade. Só o engajamento, porém, não é suficiente. Mais do que isso, os cidadãos precisam saber como são organizadas as instituições, como funcionam eleições, quais direitos e deveres possuem o Executivo e os Parlamentos, e assim por diante. Eles também precisam ter um entendimento básico e conhecimento de temas atuais para que, de forma responsável, possam desempenhar seu papel político como cidadãos. Uma pré-condição para isso são não apenas a liberdade de opinião e informação e a transparência e disposição quanto ao fornecimento de informações por parte do governo e de outras instituições e empresas

estatais e privadas, mas também a disposição dos próprios cidadãos para obter informações e conhecimento. Em todos os países, mesmo a simples participação em eleições exige, hoje em dia, pelo menos um conhecimento rudimentar do funcionamento e das atribuições da política e do órgão político que é objeto de uma eleição. Isso vale para municípios, órgãos executivos regionais, o Estado central e o Parlamento nacional; na Europa existe, além disso, o nível europeu.

É verdade que particularmente os mais jovens, com seu acesso mais espontâneo aos meios eletrônicos e audiovisuais, são em princípio incessantemente confrontados com informações processadas pela mídia para o consumo de massa – também no campo da política. Mas a mídia de massa, e especialmente a televisão, a internet e as redes sociais, são hoje menos do que nunca, na sociedade política, instâncias “imparciais” de mediação que se limitam apenas a fornecer informações. Elas há muito se tornaram um componente cada vez mais poderoso do sistema de poder político, sobre o qual não apenas informam, mas que também representam e, em parte, até manipulam. Além disso, a maioria dos usuários da internet ou das mídias sociais não procura muito sistematicamente por conteúdo e informações confiáveis sobre acontecimentos políticos ou sociais. Muitos usuários nem mesmo sabem como lidar de forma crítica com as plataformas, canais do YouTube ou mídia da internet, que oferecem informações e comentários. Isso os torna tanto mais suscetíveis a notícias falsas (*fake news*) e manipulações que eles não conseguem perceber. Também existe uma correlação entre o grau de alfabetização política dos cidadãos e o nível de corrupção em um país. Países com baixos níveis de corrupção têm cidadãos com uma educação política melhor.

Onde os cidadãos aprendem como sua democracia está organizada e funciona? Quais são as atribuições de cada um dos representantes e das instituições no sistema político, e como eles atuam juntos ou em campos opostos? Quais são os direitos de cada cidadão? Como ele pode participar? Como ele pode usar os diversos meios de comunicação e se proteger de manipulação por parte deles? E finalmente: como ele pode aprender e treinar os elementos essenciais de uma cultura política democrática, ou seja, tolerância, o reconhecimento do direito a uma opinião discordante, mas também a defesa da própria opinião, e igualmente a aceitação da derrota depois de uma eleição democrática?

Tudo isso são tópicos e atitudes que podem ser aprendidos e treinados por meio da educação política. As questões centrais que a norteiam são os problemas fundamentais da vida política. Uma democracia precisa do suporte da educação política. Ela não deve ficar restrita ao ensino nas escolas, mas deve estender-se também a outras áreas da educação extracurricular de jovens e adultos. Em muitos países, entretanto, não existe uma educação política sistemática e

fomentada com a ajuda de recursos públicos – nem mesmo nas escolas. Isso é, em alguns lugares, consequência das medidas de doutrinação de regimes autoritários anteriores. Após a transição para a democracia, os governos democráticos não querem se expor a acusações de promover uma nova forma de manipulação política. Em outros países, simplesmente faltam os recursos. Muitas vezes, porém, falta sobretudo a compreensão quanto à necessidade de uma educação política. A falta de esforços sistemáticos e de propostas para a educação política é uma omissão que pode custar caro a uma ordem democrática. Visto que a educação política não é um bem de mercado em lugar algum, é inevitável sua promoção através de recursos públicos. Mas até mesmo os políticos e os partidos precisam ser convencidos novamente disso sempre.

Partidos e formação política

O postulado de esforços direcionados e duradouros voltados para a formação política não vale apenas para uma sociedade democrática cidadã em geral, mas também para os próprios partidos políticos. Eles precisam não só de membros engajados como também informados, e isso onde quer que estejam politicamente presentes e ativos: nos municípios, nas regiões e, é claro, também no nível nacional. De todo político profissional requer-se, hoje em dia, diante de questões complexas e um complicado sistema de tomada de decisões, que não possua apenas um alto nível de conhecimento, mas também uma atitude ético-normativa de fundo que esteja à altura de elevados princípios éticos e morais. Nem todos os políticos correspondem a essas expectativas. Todavia, tendo em vista as novas demandas quanto ao nível de informação e conhecimento que um político deve ter, todos eles são chamados a se capacitarem continuamente. Isso se aplica não apenas a titulares de cargos e parlamentares nos escalões superiores do sistema político e de governo, mas também aos muitos representantes de partidos que atuam de forma honorária, engajando-se localmente em seus municípios ou associações. Eles precisam ampliar seus conhecimentos por meio de capacitação periódica a fim de defender as posições partidárias de maneira competente e, no interesse de seu partido, poder participar de debates públicos e decisões políticas de forma qualificada. Por fim, requer-se dos políticos locais e membros de câmaras de vereadores – que, de qualquer maneira, muitas vezes só atuam de forma honorária – um alto nível de conhecimento técnico e especializado, que só pode ser adquirido através de capacitação continuada.

Os próprios partidos devem assegurar que seus membros recebam a oportunidade de uma qualificação e capacitação contínua. A política, ela mesma, oferece certamente, através dos processos políticos concretos e atuais nos vários níveis, do acompanhamento contínuo e atento através da mídia e da participação em

debates técnicos e decisões, a forma mais importante de educação política. Propostas educativas dos partidos ou outras instituições não têm como competir com isso. Todavia, o aprofundamento de questões técnicas, e especialmente sua avaliação do ponto de vista dos princípios partidários, só podem ser alcançados por meio de ações de treinamento interno no partido.

Os partidos, portanto, deverão empreender continuamente esforços próprios para oferecer a seus membros opções de formação política e capacitação política. Idealmente, isso deverá abranger as três áreas em destaque a seguir:

Áreas temáticas de formação política intrapartidária

- Questões políticas de princípio e temas específicos de um amplo espectro, de forma a capacitar os membros para que possam avaliar e defender temas e contextos políticos de acordo com as posições do partido;
- Questões práticas do trabalho partidário, tais como a organização de eventos, organização e planejamento de campanhas eleitorais, ou também a implementação de projetos políticos para mobilizar os membros e fortalecer a visibilidade de um partido;
- Comunicação e retórica e, nesse contexto, igualmente o uso das novas mídias.

Tais atividades de formação e capacitação deverão estar dirigidas a uma ampla gama de filiados de um partido, entre eles particularmente:

- membros mais jovens e sobretudo também novos filiados de um partido, que ao participar de atividades educativas com pessoas de ideias afins, não só recebem uma introdução temática e suporte, como são também “socializados” em sintonia com o partido (experiências coletivas); assim como:
- quadros funcionais e titulares de cargos do partido visando capacitá-los sobre temas específicos bem concretos. Sobretudo para políticos locais, isso inclui uma ampla gama de tópicos que vão desde o planejamento e a gestão do orçamento, passando por processos de planejamento, procedimentos de contratação até o desenvolvimento econômico municipal e a política social, educacional, ambiental e cultural.

A qualificação do indivíduo qualifica a organização. Se a qualificação se tornar a regra, os partidos terão uma ampla base de membros bem treinados que podem assumir tarefas de liderança.

Em alguns países existem institutos ou fundações, que ou fazem parte da estrutura partidária ou são formalmente independentes, porém próximos ao partido, e realizam atividades de formação por encargo de um partido. Com frequência, os eventos de tais instituições são, pelo menos em parte, abertos igualmente para não membros do partido. Mas mesmo onde, graças a subsídios governamentais, tais instituições possuem certa segurança financeira e conseguem atuar de forma permanente, o trabalho sistemático de formação é frequentemente negligenciado em favor de conferências e congressos que, embora momentaneamente chamem a atenção para a instituição organizadora e também para o partido ao qual é ligada, contribuem apenas de maneira muito limitada para a formação dos membros do partido. Paralelamente a tais eventos, portanto, é absolutamente necessário organizar igualmente atividades de treinamento e educação continuada de forma sistemática.

O coordenador da formação de um partido

Para que no trabalho partidário a formação e capacitação dos membros não seja negligenciada, convém nomear coordenadores de formação. Eles podem ser úteis tanto em nível de organização nacional quanto para as instâncias partidárias regionais e locais. O coordenador nacional de formação deve assegurar que todas as instâncias do partido estejam cientes do “mandato educacional” e deverá coordenar as atividades de educação do partido. Os coordenadores de formação das instâncias regionais e locais deverão planejar e implementar ações concretas. Os recursos financeiros não são decisivos nesse aspecto, pois muitas atividades podem ser realizadas com um orçamento reduzido. O importante é que tais eventos ocorram com certa regularidade. Isso requer um planejamento antecipado, o qual, porém, é recompensado pelo fato de que muitos filiados criam o hábito de participar deles. A participação nesses eventos passará rapidamente a fazer parte fixa de seu calendário.

A forma de tais atividades educacionais é muito diversificada. É fato conhecido que especialmente os partidos marxistas e socialistas criavam círculos de leitura, no passado, para lerem e discutirem juntos os escritos de Karl Marx e outros autores. Mesmo para tais partidos, isso dificilmente é uma prática que se aplica aos dias atuais, embora continue havendo – e até mesmo para partidos “burgueses” – material de leitura suficiente para esses círculos hoje em dia. Mas mesmo quando não é realizada uma leitura conjunta, há muitos tópicos que podem ser discutidos em encontros regulares de filiados. Em tais reuniões, um membro local ou um palestrante convidado podem apresentar um tópico e abrir a discussão. Nesse sentido, o que é importante além do debate de conteúdo, é a experiência

coletiva. Isso os partidos devem ter em alta conta. Nenhuma plataforma virtual e nenhuma mídia social são substitutos à altura. Especialmente instâncias locais do partido deveriam realizar essas ações educativas regularmente, designando para sua organização um membro local como “coordenador de formação”. Desde que não sejam tratados temas muito sensíveis, tais eventos também podem ser franqueados a não membros do partido.

Outras ações educativas são oficinas ou seminários de um ou mais dias com palestrantes especializados. Esses formatos educativos são particularmente recomendados para quadros funcionais e filiados em Parlamentos locais ou regionais. Todo quadro funcional de um partido deverá participar de tal atividade de formação pelo menos uma vez por ano. Além de temas políticos específicos, a análise das modernas mídias, sua utilização, mas também como lidar de forma crítica com elas, são assuntos importantes. O alcance de muitos partidos nas mídias sociais é mais limitado em comparação com outros provedores de informações políticas, muitos dos quais divulgam *fake news* ou pelo menos notícias de conteúdo duvidoso. O fato de que muitos partidos só tenham pouco a oferecer para se opor a isso está também relacionado com a falta de capacitação de seus membros e quadros funcionais no uso dos modernos meios de comunicação.

A pouca atenção que alguns partidos dedicam à formação política é contraproducente em termos de atingir seus objetivos. Todos os partidos deverão, portanto, empreender mais esforços nessa área, pois não só a democracia como também o trabalho partidário precisam ser aprendidos.

Projetos políticos como incentivo para motivar os filiados

Novos e especialmente jovens filiados de um partido querem se engajar e contribuir para o fortalecimento de sua agremiação. Naturalmente, esses membros não poderão assumir imediatamente posições de liderança política nem figurar como candidatos no topo de uma lista eleitoral. Entretanto, existem outras formas de integrar membros jovens e engajados no trabalho partidário, dando-lhes igualmente a oportunidade para se destacar. Uma maneira comprovada de fazer isso é que eles desenvolvam e implementem seus próprios projetos políticos. No trabalho de formação política da Escola Konrad Adenauer para Jovens Políticos (Konrad Adenauer School for Young Politicians – KASYP) na Ásia, foram e estão sendo feitas boas experiências nesse sentido. Elas podem ser aproveitadas em qualquer lugar. Por isso, são dadas a seguir algumas sugestões para o planejamento e implementação de projetos políticos com base nessas experiências (Romero, 2017).

O que é um projeto partidário?

Um projeto partidário é uma atividade que visa promover o partido, introduzindo e implementando uma nova ideia, uma nova ação ou processo no partido. Um projeto deve ter uma duração limitada e, acima de tudo, deve ser bem pensado, bem planejado e alinhado com todos os representantes relevantes de um partido. Sobretudo, deve ser também realista e possível de ser implementado. Jovens membros de um partido querem, às vezes, colocar logo em prática as soluções verdadeiramente grandes. Mas no contexto de tal projeto, os participantes aprenderão que a política em uma democracia avança passo a passo, que muita coisa precisa ser coordenada e que muitas opiniões têm de ser ouvidas. Política é como fazer um furo em grossas tábuas de madeira, como disse uma vez Max Weber. É isso que vai se aprender ao implementar um projeto logo no nível local.

► Exemplos de projetos partidários

Projetos partidários podem ser atividades bastante diversas: oficinas de capacitação para novos e/ou jovens membros do partido; melhoria da comunicação interna do partido, por exemplo, mediante lançamento de um boletim informativo, desenvolvimento de uma plataforma em mídias sociais, criação de vídeos ou de um podcast, atualização da lista de endereços de e-mails, realização de uma campanha local de doações, etc.

► Preparação do projeto partidário

A primeira coisa a fazer é debater com a liderança local do partido que tipo de projeto seria útil. Uma vez decidido isso, é necessário discutir quais recursos serão necessários para sua implementação, quem os fornecerá e/ou como serão obtidos. Finalmente, também é necessário considerar quem participará do projeto e quando deverão ser tomadas medidas para sua implementação. Todas essas etapas de planejamento, incluindo o cronograma, podem ser facilmente registradas em um gráfico de Gantt. Na internet é possível encontrar muitas informações e orientações ao pesquisar esse termo (ver também Romero, 2017, p. 111).

► Planejamento estratégico

Para implementar um projeto com sucesso, é preciso ter uma estratégia. Ela deverá incluir os seguintes pontos:

Uma definição do objetivo do projeto que seja a mais precisa possível (por exemplo, aumento do número de filiados, melhoria da comunicação ou da organização, etc.).

A realização de uma chamada análise FOFA (SWOT na sigla em inglês – *strengths, weaknesses, opportunities, threats*), onde se registram todos os

fatores que favorecem ou dificultam e impedem o sucesso de um projeto. A análise FOFA é uma ferramenta de planejamento amplamente difundida e útil, que também encontra aplicação no planejamento de campanhas eleitorais. Quem aprender cedo a usar a ferramenta para seu projeto político poderá usá-la posteriormente para outros fins políticos – por exemplo, no planejamento de sua própria campanha eleitoral.

A elaboração de um plano de mídia, se o projeto for adequado para o trabalho de comunicação com o público do partido. Nem todas as atividades de um partido precisam ser públicas e especialmente o projeto político de alguém novato na agremiação não vai chegar até o grande público. Se a intenção, no entanto, for atingir um público mais amplo, caberá elaborar um minucioso plano de mídia com todos os dados e informações mais importantes, incluindo, entre outros, uma lista da mídia e jornalistas locais que deverão ser informados sobre o projeto e talvez até mesmo ser convidados para participar de uma ação do projeto.

Muito mais importante do que o trabalho de comunicação para fora é que o público partidário interno esteja bem informado para evitar atritos e mobilizar apoio para o projeto. Ao mesmo tempo, isso serve como prática para a interação e o bom relacionamento com os colegas do partido – o que, diante de disputas internas, às vezes não é tão fácil assim.

► **FOFA – Ferramenta de planejamento para projetos políticos**

FOFA (SWOT em inglês) é uma matriz para registrar as fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças de forma esquemática. Quem planeja um projeto político pode registrar nessa matriz as vantagens e fraquezas, mas também as oportunidades e problemas previsíveis, para levá-los em conta no planejamento. A matriz básica da análise FOFA consiste, portanto, de quatro partes:

Figura 8: Modelo básico de um gráfico FOFA como ferramenta de planejamento para projetos políticos

<p>Fortalezas Pontos fortes importantes da organização partidária e também quanto ao entorno político e social</p>	<p>Fraquezas Pontos fracos importantes da organização partidária, no âmbito interno e externo</p>
<p>Oportunidades As principais oportunidades para a organização, a partir do entorno político e social do partido</p>	<p>Ameaças As principais ameaças e desafios, internos e externos</p>

Esse modelo constitui a base para outras etapas do planejamento, que também podem ser identificadas e apresentadas de forma esquemática. A abordagem metodológica e sistemática tem a vantagem de que etapas individuais rumo à implementação de um projeto são registradas e se tornam transparentes, além de que cada um dos envolvidos no projeto pode visualizar rapidamente as etapas que já foram realizadas e o que ainda falta ser feito. Obviamente existem muitas outras ferramentas de planejamento que partem desse tipo de análise inicial FOFA, visando planejar projetos de forma direcionada e alinhar as ações individuais com os objetivos da organização partidária. Um bom planejamento desses projetos partidários é o pré-requisito para alcançar impacto social e político. Quando membros individuais ou grupos de membros de um partido têm a oportunidade de realizar tais projetos políticos, isso não só fortalece o vínculo de cada um com o partido, como também fortalece seu perfil. Por fim, o planejamento e a implementação de projetos políticos são uma boa prática para a preparação de uma das atividades mais importantes de qualquer partido: a campanha eleitoral.

Perguntas ao leitor

- Como estão organizados os partidos que conhece: de forma centralizada ou mais descentralizada?
- Quão poderoso é o presidente nacional do partido, que atribuições ele possui? Com que frequência o presidente é eleito e/ou reeleito?
- Que atribuições têm as associações regionais ou locais dos partidos? Elas podem eleger seus líderes independentemente, sem influência da sede do partido nacional, e eles têm também uma participação relevante na escolha de candidatos para as Câmaras Municipais, para órgãos de representação regional e para o Parlamento nacional?
- Os partidos possuem organizações nacionais fortes e têm uma sede nacional? Que funções desempenha essa sede?
- Qual é a evolução do número de filiados ao partido? Há esforços direcionados para recrutar novos membros?

- De que benefícios usufruem os membros de um partido? Participam de decisões internas do partido ou são apenas informados a respeito? Que formas de participação existem na eleição do líder nacional, no lançamento de candidatos, na decisão sobre programas e questões políticas atuais?
- Que papel desempenham as mulheres nos partidos? Qual é sua proporção no Parlamento? Qual é sua proporção em posições de liderança ao interior dos partidos? Que procedimentos existem para aumentar a proporção de mulheres no partido, em posições de liderança partidária e no Parlamento?
- Qual é a importância de associações intrapartidárias ou organizações especiais? Como elas estão organizadas? Existem associações de jovens, mulheres, políticos municipais e outras mais? Que grau de autonomia elas têm?
- Qual é a importância que os partidos dão à formação política e educação política continuada de seus filiados e dos titulares de mandatos? Que atividades de formação e educação continuada são empreendidas? Que efeito elas têm? Não membros também podem participar dessas atividades educativas?
- Existe a possibilidade de que membros mais jovens dos partidos realizem seus próprios projetos políticos?

5

ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA LOCAL E A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA OS PARTIDOS

A presença nos municípios de um país em forma de associações ou agrupamentos locais e a representação nos parlamentos locais são de grande importância para os partidos. A política municipal como âmbito central da política não pode ser levada a sério o suficiente por eles. Onde um partido está firmemente enraizado nas comunidades locais e demonstra capacidade de governar municípios, ele também jogará um papel importante em nível nacional. Bom desempenho e proximidade com os cidadãos na esfera local são a base da confiança de que um partido precisa para ser eleito igualmente para tarefas supralocais. Sobretudo novos partidos terão, então, maiores chances de sobrevivência se conseguirem conquistar uma representação nos parlamentos locais. Isso vale especialmente também para partidos recentemente fundados que atuam em "jovens" democracias (Obert e Müller, 2017). Sobre a base de uma política local bem-sucedida, eles poderão gradualmente alcançar êxito também no plano nacional. O sucesso eleitoral imediato em nível nacional, sem comprovação anterior da capacidade de atuação na política local, é mais raro. Nos sistemas presidenciais, os "mavericks" podem de fato concorrer com sucesso ao cargo em nível nacional, como mostra o exemplo de Volodymyr Zelensky, que foi eleito presidente da Ucrânia em 2019, depois de ser conhecido apenas como um showman e ter declarado sua candidatura para surpresa do público. Mas, onde tais *outsiders* não podem contar com um partido com uma ampla base política municipal, seu escopo político de ação e sucesso continuará limitado.

A política municipal é, em duplo sentido, o "berço da democracia". Em

primeiro lugar, a democracia tem seu ponto de partida na comunidade local, a cidade. Já desde as primeiras formas de assentamentos humanos, os seres humanos tiveram que decidir como conviver juntos em suas comunidades locais. Esses assentamentos eram a forma embrionária do Estado e a regulamentação dos assuntos da "cidade", em grego "*polis*", tornou-se a política. Na antiga política cidadina na Grécia, acima de tudo em Atenas, surgiram ideias, normas e procedimentos que mesmo séculos depois ainda são fundamentais para a ordem democrática da Era Moderna.

A política municipal, no entanto, é também o "berço da democracia", pois muitos políticos ensaiam seus primeiros passos na política local. Muitos políticos que depois adquiriram importância nacional aprenderam a "andar" politicamente no nível local, tornando-se inicialmente membros de parlamentos locais ou prefeitos, antes de virarem governadores estaduais, deputados nacionais, primeiros-ministros ou chefes de Estado. Konrad Adenauer, por exemplo, foi durante muitos anos prefeito da cidade de Colônia, enquanto Boris Johnson foi prefeito de Londres por dois mandatos; Joko Widodo foi primeiramente prefeito da cidade de Surakarta e depois governador de Jacarta, antes de ser eleito presidente da Indonésia; Rodrigo Duterte foi prefeito da cidade de Davao por muitos anos antes de sua eleição para presidente das Filipinas, e Andrés Manuel López Obrador foi prefeito da capital, antes dos mexicanos o elegerem seu presidente. Na Suécia, Finlândia e Noruega, mais da metade dos ministros nacionais tradicionalmente adquiriram experiência em importantes funções políticas municipais antes de chegar a cargos nacionais. Mesmo que os exemplos acima representem estilos políticos muito diferentes, esses exemplos mostram: para quem quer aprender o ofício da política, a política local é o campo de aprendizado ideal. A transição da política local para a política nacional é facilitada pelo fato de que na maioria das democracias parlamentares os partidos nacionais são também os atores dominantes na política local. Apenas em poucos países, os partidos nacionais têm reduzida ou nenhuma representação no nível local. No Canadá, a política municipal é quase exclusivamente dominada por independentes ou membros de coligações de listas locais. Na Austrália e Nova Zelândia, partidos locais sem aspirações nacionais são os atores mais importantes na política local, assim como as listas de candidatos independentes sem partido na Itália ou no Japão. Na maioria dos outros países, entretanto, os partidos nacionais também desempenham um papel central na política local.

O propósito da política municipal

O que está no foco da política municipal? São as coisas que afetam as pessoas mais diretamente: moradia, comer e beber, fazer compras, o caminho até o trabalho, o local de trabalho, segurança, educação das crianças, lazer, prevenção e serviços de saúde e também o sepultamento dos mortos. Traduzido para a linguagem das áreas de ação política, isso significa: disponibilização e acessibilidade econômica de espaços de moradia, atração de negócios, empresas e serviços de todo tipo, planejamento e construção da infraestrutura de transporte e viária, garantia da segurança local, fornecimento de energia e disposição de resíduos, planejamento e construção, bem como manutenção de instalações para a primeira infância, escolas, universidades, hospitais, espaços esportivos, instalações culturais e para a juventude, manutenção de cemitérios etc. Nenhuma área política é tão "próxima" das pessoas como a política municipal.

A política municipal, portanto, deve:

- Identificar e resolver problemas em nível local;
- Preservar e proteger os recursos locais disponíveis;
- Promover processos de desenvolvimento local por meio da mobilização eficiente de recursos; e não por último
- Implementar todas as medidas locais em estreito alinhamento e retroalimentação (*feedback*) com os cidadãos.

Em alguns países de caráter centralista, muitas das políticas locais são decididas pelo governo nacional por ministérios e outras agências, ou por órgãos e instâncias dos governos regionais. No contexto dos processos democráticos, entretanto, acabou se constatando que a descentralização das decisões políticas e administrativas é muito mais eficiente, uma vez que só um governo nacional não consegue monitorar e controlar os processos de desenvolvimento em todas as regiões de um país. Existe sempre uma grande diversidade entre as comunidades locais. As entidades administrativas locais de pequenos povoados e comunidades, ou mesmo as agências governamentais de certas regiões em contextos transfronteiriços, geralmente têm uma compreensão muito melhor dos problemas e necessidades de suas comunidades do que o governo central. Por isso, é mais eficiente e, por via de regra, também menos oneroso que os governos locais ou mesmo regionais executem de forma autônoma o maior número possível de funções que envolvem diretamente os interesses e demandas dos cidadãos. Obviamente, um governo central não pode fugir a suas responsabilidades e deve apoiar os municípios e também os governos regionais, onde eles existem, no desempenho de suas

funções, sem arrogar-se o poder decisório. Para que essa divisão de tarefas funcione eficazmente, o nível administrativo para o qual a competência relevante é transferida também deve assumir a responsabilidade legal (e, quando apropriado, política) por suas tarefas. O conceito subjacente a esse tipo de distribuição de tarefas é o princípio da subsidiariedade.

Princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade é o princípio segundo o qual uma função social ou governamental deverá, na medida do possível, ser cumprida pelo respectivo nível inferior ou unidade menor. Somente se esta última não estiver em condições de executar uma função de forma eficiente, ela deverá ser assumida pela próxima unidade superior. Na esfera do Estado, o princípio da subsidiariedade é importante para a relação entre o município ou outros órgãos de autoadministração e a autoridade central. Em estados federativos, isso significa que primeiramente os municípios e depois as províncias ou estados federados desempenham as funções públicas, e o governo central executa apenas aquelas atribuições que não podem ser desempenhadas pelos níveis inferiores (por exemplo, política externa, defesa nacional etc.). No tocante à União Europeia, o princípio da subsidiariedade constitui um conceito fundamental quanto à divisão de funções entre seus Estados-membros e as instituições comunitárias: estas últimas só podem agir em áreas políticas específicas se as medidas dos Estados-membros não forem suficientes e se os objetivos políticos puderem ser melhor alcançados na esfera comunitária.

Os partidos e a política municipal

Para os partidos, a política municipal é um importante campo de atuação. Isso nem sempre foi assim, pois durante muito tempo na Europa, e também em outras partes do mundo, prevaleceu a opinião de que no caso da política local se tratava mais de uma questão de autoadministração não política, alheia às disputas partidárias. Hoje, entretanto, existe um consenso de que também na política municipal são tomadas muitas decisões que não podem ser consideradas apenas como atos administrativos, mas que requerem legitimidade política e precisam emanar do debate político e de decisões democráticas. Além disso, a modernização e diversificação dos estilos de vida e formas de produção fizeram também surgir nas cidades e mesmo em municípios menores novas questões e conflitos sobre a

organização da convivência local, de modo que também na política municipal cresceu a necessidade de partidos que pudessem articular e resolver esses conflitos e decidi-los por meio de eleições. Assim, no mundo todo, os partidos têm hoje um lugar permanente na política municipal.

Visto que é na política municipal que os cidadãos entram em contato mais direto com o Estado, seus serviços e sua capacidade de execução, e dado que no município os partidos desempenham um importante papel de mediação entre cidadãos e Estado, sua imagem depende, muito além dos limites de um município, em grande parte de sua conduta na política municipal, se são eficientes e representam com eficácia os interesses dos cidadãos, se identificam as demandas locais e as traduzem em políticas práticas – ou se seus representantes são corruptos e incapazes de atender às necessidades locais. Para os partidos, portanto, a política municipal é, ao mesmo tempo, uma oportunidade e um desafio. Em princípio, eles aqui desempenham as mesmas funções que em todos os outros âmbitos da política: seleção e agregação de interesses sociais, desenvolvimento de um programa político, elaboração de uma posição partidária sobre determinados temas, integração e mobilização, comunicação e trabalho de relações com o público, campanhas eleitorais, captação de novos filiados para o partido, recrutamento e indicação de candidatos para as eleições, elaboração e implementação de diretrizes e participação na formulação de leis e regulamentos locais, exercício do poder executivo local.

Análises de partidos em chamadas "jovens" democracias mostram que o grau de sua presença com diretórios locais próprios, aliado ao recrutamento de novos membros e da disponibilidade de recursos humanos na central do partido, é um fator crucial não apenas para sua sobrevivência e consolidação, mas também para o sucesso em eleições e uma atuação coesa nos parlamentos. Além disso, análises de resultados eleitorais nos Parlamentos nacionais mostram claramente que candidatos ao Parlamento nacional são particularmente bem-sucedidos onde seu partido está bem posicionado localmente e conduz uma política municipal exitosa.

De particular importância é a forte presença de um partido nas grandes cidades do país. Especialmente no contexto de urbanização que está ocorrendo mundo afora, essas metrópoles são um laboratório da transformação social. Com certa defasagem temporal, o estilo de vida das grandes cidades influencia o modo de vida do restante do país. O que é vivenciado e exibido ali chegará alguns anos mais tarde igualmente às regiões com características mais rurais em outras partes do país. Isso aplica-se especialmente à cultura da juventude, ao estilo de vida e às atitudes políticas dos jovens. É esperado que com o tempo essa postura em relação à política e aos partidos influenciará fortemente as atitudes de jovens e adultos de

um país como um todo. Para um partido, portanto, é importante, especialmente em cidades maiores, buscar e manter o contato permanente com a juventude. Fazer isso permite que o partido aprenda muito sobre a "agregação de interesses sociais" e possivelmente mostre flexibilidade quanto a certas posições programáticas a fim de conquistar grupos de eleitores jovens e/ou construir com eles um vínculo duradouro.

No entanto, existem em muitos municípios algumas circunstâncias especiais que tornam difícil para os partidos agirem ali de forma semelhante ao nível nacional. Isso inclui:

- **Uma competição entre muitos atores:** Nos municípios há significativamente mais atores competindo com os partidos por serem líderes de opinião para questões e problemas locais do que no plano nacional. Entre eles estão tanto os representantes da sociedade civil, associações e agremiações e, não menos importante, muitos cidadãos que de fato ou supostamente conhecem muito bem alguns ou diversos problemas locais. Isso exige muito da competência técnica dos representantes do partido. Por outro lado, há também os representantes da administração local, que são percebidos de forma muito mais nítida do que, por exemplo, funcionários de uma agência nacional ou de um ministério, e a quem os cidadãos têm um acesso muito mais direto, e em alguns casos pessoal, do que às autoridades nacionais. É também a partir desse ângulo que surge concorrência para os partidos.

- **Maior participação direta dos cidadãos:** Existe há anos, em muitos países, uma tendência para uma maior participação direta dos cidadãos, especialmente no tocante a assuntos e problemas locais. Isso pode ser visto como positivo em termos da ampliação da participação democrática. Para os partidos, no entanto, isso é um problema na medida em que eles não são mais percebidos como o principal mediador e porta-voz dos interesses locais. Isso gera a impressão – especialmente em municípios menores – de que os partidos não são realmente necessários quando se trata de expressar as demandas locais. Isso então, obviamente, também repercute na filiação local aos partidos.

- **Uma forma diferente de comunicação:** A proximidade com os cidadãos requer uma forma de comunicação diferente e muito mais pessoal. Naturalmente, nos dias de hoje, as associações partidárias locais precisam usar também as redes sociais para comunicar suas temáticas e posições, informar sobre ações e convidar para eventos. De crucial importância, porém, é a presença pessoal e o diálogo com os moradores. Os políticos municipais fazem parte da comunidade local. Isso eles também têm de provar por meio de sua participação ativa em clubes e associações locais. O engajamento em projetos sociais pode ter uma interface com o espaço político. Os clubes

esportivos ou associações culturais não perseguem objetivos políticos. A participação nessas entidades (e assim no "espaço pré-político") proporciona aos políticos uma noção do que interessa os cidadãos e mostra: "Este político municipal é um de nós". Sua ferramenta de comunicação mais importante é, portanto, a maneira como ele se apresenta e sua integração na comunidade local. Isso cria visibilidade e credibilidade.

· **Outras formas do conflito político:** Não apenas os temas que são objeto de discussão na política local diferem das "grandes" questões da política nacional, como também o estilo do enfrentamento político. Ao menos os representantes de partidos que representam as assim chamadas posições moderadas devem se esforçar para evitar que a disputa política se transforme em embates pessoais, embora especialmente no âmbito municipal exista o perigo de que uma disputa política resvale muito mais rapidamente para a esfera pessoal do que a disputa sobre as "grandes" questões. Além disso, a experiência mostra que o público não gosta quando uma disputa sobre questões políticas leva a conflitos pessoais. Por isso é importante conduzir o debate com ponderação.

· **Uma vontade declinante dos cidadãos de participar dos processos e instituições formais de representação política:** Por mais que muitos cidadãos estejam hoje dispostos a se envolver em iniciativas locais ou grupos *ad hoc* para expressar uma preocupação particular, para transmitir suas queixas nas reuniões da cidade ou para comentar online eventos locais, em vários lugares tem havido um declínio no número daqueles dispostos a participar dos processos e instituições formais de representação política. Ser eleito para um conselho consultivo local ou conselho municipal, estudar documentos administrativos e participar das reuniões do comitê requer uma disposição de investir muito tempo. Isto não só é enfadonho, como também raramente é plenamente apreciado. Para muitos partidos, o resultado é que eles não podem apresentar candidatos suficientes (capazes) nas eleições e, portanto, são menos atraentes quando os votos são lançados. Quando os cidadãos se recusam a participar dos comitês, isto não é apenas um desafio para os partidos, mas também um perigo para a preservação do autogoverno local.

Além disso, as partes enfrentam outros problemas relativos a sua própria organização, por exemplo:

- fraca organização partidária local e a falta de colaboradores permanentes;
- falta de recursos, ausência de meios do fundo de financiamento dos partidos para as entidades partidárias locais;
- reduzida capacidade técnica dos representantes locais dos partidos nos órgãos de representação municipais;

- falta de mecanismos de responsabilização e processos de consulta entre a elite partidária e as bases.

Além disso, em alguns lugares as organizações partidárias locais são afetadas por fenômenos como processos decisórios oligárquicos, política personalista, insuficiente clareza ideológica ou a limitação de debates intrapartidários no tocante a alternativas políticas. Redes clientelistas e o fracionamento podem ter efeitos sobre a lealdade partidária, conflitos e uma eventual ruptura. Além disso, associações partidárias locais que, com frequência, possuem apenas poucos recursos, devem resistir a tentativas do exercício de influência sobre decisões políticas por meio de doações ou outras contribuições. A "política do dinheiro" ("*money politics*"), ou seja, decisões em favor de indivíduos ou empresas que, em troca, "demonstram sua gratidão" aos políticos locais, não é incomum em nível local, pois é precisamente no âmbito da política municipal que são tomadas decisões que afetam os interesses de indivíduos ou empresas muito mais diretamente do que na esfera política nacional.

Em alguns países, por causa do pequeno número de membros, os partidos encontram dificuldade para lançar candidatos suficientes e, sobretudo, competentes para cargos eletivos. Além disso, especialmente em eleições municipais, eles também enfrentam candidatos sem partido e listas eleitorais, que não carregam o peso da imagem negativa dos partidos. Por isso, especialmente na política municipal, eles precisam comprovar seu papel como representantes qualificados dos interesses dos cidadãos.

Embora ao menos na maioria das democracias parlamentares da Europa, os partidos nacionais continuem a dominar a política local, em vários países europeus tem se observado uma tendência ao fortalecimento de partidos locais e candidatos independentes, sem vínculo com os partidos nacionais (Rahat e Kenig, 2015, p. 73 ss.). Como motivo para isso é apontado, por um lado, o crescente ceticismo em relação aos partidos e, por outro, um "localismo" ou regionalismo reforçado, como uma espécie de atitude defensiva em relação à incontrolabilidade e complexidade da política nacional e supranacional. Certamente, tais reações podem gerar um interesse mais forte na participação política por parte de muitos cidadãos. Mas, ao mesmo tempo, existe o perigo de que as listas locais estejam sendo guiadas por interesses individuais, privados ou clientelistas. Além disso, listas não partidárias e independentes têm, em geral, apenas vida curta, o que dificulta a perseguição de projetos e interesses de longo prazo em municípios – independentemente da falta, ou mais dificuldade, de ter acesso a instâncias administrativas e entidades superiores regionais ou do governo central sem uma rede de articulação mediada por um partido que possa facilitar tais contatos.

O trabalho de relações-públicas dos partidos na política municipal

O trabalho de relações-públicas é para um partido, em todos os níveis de sua pirâmide organizacional, um instrumento central para construir compreensão e confiança em termos de sua política. Não se trata de mera publicidade, ou seja, de destacar de forma chamativa as próprias realizações, mas de criar compreensão para os próprios posicionamentos, confiança na credibilidade e eficiência e, sobretudo, também da construção de uma relação duradoura entre quem realiza esse trabalho de relações com o público (p. ex., um partido) e os grupos-alvo (p. ex., os cidadãos de um município). Na política municipal, assim como em outras esferas da política, as relações com o público devem:

- Transmitir pontos de vista para que os cidadãos saibam o que um partido representa;
- Fornecer orientação para que os cidadãos possam ver alternativas e entender por que um partido defende certas decisões ou projetos políticos;
- Gerar aprovação para que os cidadãos votem em seu próprio partido e o apoiem em eleições e outras oportunidades;
- Representar interesses, uma vez que identificar interesses da sociedade e representá-los politicamente é uma das funções centrais de partidos;
- Construir confiança, na medida em que um partido fundamenta suas decisões e gera transparência quanto às premissas sobre as quais toma suas decisões; e, finalmente
- Lidar com os adversários políticos, visto que a competição política pelos melhores programas e propostas de soluções bem como as pessoas mais capacitadas é um componente fundamental da democracia.

Devido à sua grande importância para o sucesso e a aceitação local, os partidos precisam realizar o trabalho de relações-públicas de forma permanente e efetuar um planejamento estratégico. Nesse sentido, os partidos deverão ter em mente os seguintes objetivos (Märtin, 2009, p. 16):

- Gerar atenção,
- Aumentar a visibilidade,
- Elevar o nível de reconhecimento,
- Dar orientação,

- Mudar atitudes,
- Conquistar apoio,
- Construir relacionamentos de forma duradoura.

Para alcançá-los, os partidos dispõem de uma ampla gama de instrumentos. Não há limites para a criatividade e diversidade de ideias de um partido local e seus membros. Comunicados de imprensa, cartazes, folhetos, publicação de seu próprio "jornal local", envio de um boletim informativo aos membros locais e pessoas interessadas, ações de mala-direta, anúncios, campanhas porta a porta, e, naturalmente, todas as formas de comunicação digital em diversas plataformas, porém, sobretudo, e sempre de novo: o contato direto com as pessoas.

Nos casos em que o partido dispõe de recursos para tanto, ele pode desenvolver o trabalho de relações com o público local de forma direcionada, elaborando, por exemplo, mensagens específicas para determinados grupos, além de mudar a "embalagem" ao encaminhá-las para os diferentes destinatários. Para diretórios locais com orçamento reduzido ou um pequeno número de membros ativos, entretanto, será difícil elaborar e enviar tais mensagens de forma contínua. O **Capítulo 8** discute outros aspectos da comunicação política que também se aplicam ao trabalho de relações das agremiações com o público local.

Os partidos nos Parlamentos locais

O prestígio local de um partido depende em grande medida de sua participação nas decisões sobre as questões locais. Onde o partido fornece o prefeito ou outros quadros funcionais importantes de um município, eles são decisivos para moldar a imagem do partido através de seus cargos executivos, mas também mediante sua postura pessoal e suas relações com os cidadãos.

Além disso, a atuação dos representantes do partido no Parlamento local – a Câmara de Vereadores do município – desempenha um papel importante quanto à forma em que ele é percebido. Essas instâncias locais são geralmente os órgãos decisórios mais altos de um município, uma vez que eles deliberam sobre todos os assuntos cuja regulamentação é de sua competência. Com suas decisões, eles criam a base para o trabalho da administração e também exercem uma função relevante em termos de controle sobre o governo local, o prefeito, os outros quadros executivos e a administração. Ainda que suas funções e competências decisórias sejam ao todo inferiores às dos Parlamentos nacionais, as Câmaras municipais são autênticos órgãos de representação dos cidadãos. Sua legitimidade, tal

qual a do Parlamento nacional, emana de eleições diretas, livres, iguais e secretas de seus membros, realizadas em intervalos regulares, que na maioria dos países são de quatro ou cinco anos.

Para desempenhar suas funções adequadamente e tomar suas decisões de forma independente, os membros dos Parlamentos locais, em muitos lugares, gozam de alguns direitos especiais. Por um lado, isso diz respeito às funções parlamentares, tais como o direito à palavra na Câmara durante os debates bem como a emitir declarações, o direito de apresentar proposições visando a formular propostas sobre assuntos específicos, seja individualmente ou em grupo, que são submetidas à votação em comissões ou na sessão plenária do Parlamento municipal, e isso naturalmente também se aplica ao direito de voto em votações ou mesmo na eleição para prefeito (que em alguns países é eleito pelo Parlamento municipal) e outras decisões importantes relativas à ocupação de cargos, que requerem de aprovação parlamentar.

Além disso, os membros da Câmara têm o direito de serem informados de forma oportuna e abrangente pela administração local, tanto sobre eventos internos, como também sobre questões que afetam os interesses do município e dos quais a administração tenha tomado conhecimento. Além desse direito à informação, alguns membros da Câmara possuem também o direito de requisitar determinados documentos da administração local, por exemplo, quando se trata de disputas legais de um município, transações imobiliárias ou também licitações no contexto de contratações públicas. Esse direito à requisição de documentos está muitas vezes condicionado a um número mínimo de representantes que a solicitem.

Já esse breve resumo sobre os deveres e direitos dos membros das Câmaras locais indica que eles deveriam possuir bons conhecimentos de muitos assuntos para poderem desempenhar suas funções de forma cuidadosa e tomar decisões de maneira responsável. Por isso, já ao indicar seus candidatos a eleições locais, os partidos devem dar atenção à necessidade de que eles representem um espectro de saberes e experiência o mais amplo possível, de modo que depois, uma vez eleitos, eles também possam realizar seu trabalho na Câmara com eficiência. A capacitação continuada de seus membros na Câmara deverá, portanto, ser parte integrante do trabalho local do partido. Nesse sentido, a já mencionada associação intrapartidária de políticos municipais de uma agremiação poderá desempenhar um importante papel de apoio.

O compromisso real com a capacitação contínua, além do trabalho objetivo na Câmara, representa uma carga adicional para os parlamentares locais, especialmente onde eles desempenham seu trabalho de vereadores como atividade honorária em seu tempo livre. São muito poucos os países onde os membros das

Câmaras municipais exercem suas funções em tempo integral, sendo generosamente remunerados e dispo de gabinetes e auxiliares. No Brasil, é esse o caso. Tal arranjo, entretanto, tende a fomentar o surgimento de redes de clientelismo local e o gradual distanciamento dos representantes eleitos dos cidadãos "comuns". O trabalho nas Câmaras locais, portanto, deveria manter seu caráter honorário em todos os lugares, até para evitar que os candidatos se preocupem menos com os interesses de sua comunidade do que com assegurar sua própria renda. Apenas no caso dos Parlamentos de grandes cidades, que lidam com assuntos complexos e tomam decisões que afetam diretamente as condições de vida de centenas de milhares ou milhões de pessoas – e que, além da demanda por qualificação técnica, exige igualmente um grande investimento de tempo no exercício do mandato –, justifica-se a dedicação em tempo integral ou quase exclusiva a um mandato na Câmara municipal (nesse caso com a respectiva remuneração). Isso porque, além da exigência de qualificação profissional, um mandato num órgão local está associado a alta demanda de tempo, o que limita consideravelmente o exercício de uma profissão. Na maioria dos países e municípios onde o trabalho na Câmara municipal é essencialmente voluntário, existem regulamentações que estabelecem verbas para a participação em sessões ou auxílios de representação para que nenhum membro de um Parlamento local sofra perdas financeiras de maior monta em decorrência de seu comprometimento político. O fato de que interesses privados muitas vezes precisam ficar em segundo plano diante do engajamento político é uma questão óbvia para a maioria dos políticos locais. Todavia, é necessário que existam regulamentos que lhes permitam exercer o mandato sem maiores impedimentos, incluindo, por exemplo, proteção contra rescisão ou demissão de uma relação de emprego ou trabalho, transferência para outro local de trabalho ou qualquer outra desvantagem, além de liberação pelo empregador para participar de sessões do Parlamento municipal ou de suas comissões.

Bancadas partidárias no Parlamento municipal

Assim como no nível nacional, os representantes dos partidos constituem bancadas em forma de agrupamentos voluntários também nos Parlamentos municipais, a fim de alinhar seu trabalho no Parlamento, coordenar funções, mas também para informar sobre os tópicos debatidos e as votações em algumas comissões, visto que dificilmente um parlamentar pode participar de todas as comissões de um Parlamento.

A estrutura interna de uma bancada parlamentar deverá ser organizada de forma democrática. Em geral, consiste de um líder ou, dependendo do número de membros, uma comissão executiva, cujos direitos e deveres são, em alguns

países ou municípios, expressamente definidos. Nos casos em que essas bancadas recebem aportes pecuniários ou alguma outra forma de benefício, como auxílio para custeio de materiais e pagamento de pessoal, elas deverão prestar conta das receitas e despesas e assegurar que exista um controle para evitar o uso indevido de verbas públicas.

Sobretudo nos Parlamentos locais de maior porte em grandes cidades, algumas bancadas formam grupos de trabalho para preparar as sessões das comissões ou da plenária do Parlamento. Além dos membros da Câmara, outros membros do partido que não detêm um mandato nesse órgão, bem como outros cidadãos tecnicamente qualificados, podem ser convidados a colaborar nesses grupos de trabalho. Isso contribui para elevar o perfil da bancada e de seu partido.

O trabalho de relações com o público também faz parte do leque de funções dos agrupamentos partidários, pois os cidadãos têm o direito de serem informados sobre as ações de seu Parlamento e de seus membros. Nenhum partido ou bancada pode delegar a informação sobre o trabalho da Câmara exclusivamente para a administração local ou para o prefeito. Particularmente no âmbito municipal, é importante que os partidos aumentem sua visibilidade junto ao público por meio de um trabalho periódico de informação.

Participação cidadã e partidos nos municípios

A convivência e, sobretudo, a qualidade de vida em um município dependem não apenas de que as instituições municipais cumpram suas funções de forma eficiente, mas também de que os cidadãos participem de diversas maneiras da convivência e ajudem a moldá-la. Esse engajamento cívico é a base de uma sociedade local vibrante, diversa e com potencial de desenvolvimento. Os municípios, ou seja, o governo local, podem apoiar esse engajamento por meio de vários programas e projetos, promovendo e estimulando diversas iniciativas e procurando o diálogo com os cidadãos à hora de tomar decisões importantes sobre assuntos municipais. Em alguns países, a participação cidadã é até mesmo prevista em lei. Quando se trata, por exemplo, de tomar decisões sobre importantes projetos de infraestrutura ou de mudar projetos de construção ou de uso da paisagem, as licitações e os projetos devem ser tornados públicos e os cidadãos interessados devem ter franqueados não somente o acesso aos documentos como ter também o direito de objeção. Conselhos consultivos, assembleias de cidadãos e outras formas de encontro entre o prefeito ou outros tomadores de decisão municipais para debater sobre esses projetos fora do Parlamento local e

ouvir a opinião, aprovação e objeções contra os projetos planejados são apenas algumas formas de possibilitar que os cidadãos possam participar de debates e decisões sobre as resoluções da política municipal. Obviamente, hoje em dia, é preciso criar oportunidades para a participação nesses debates também via internet e as mídias sociais.

Um partido que quiser participar de forma substancial na formulação da política municipal precisa promover ativamente esse engajamento cidadão. Sua margem de ação no que tange à capacidade de atuação e estruturação política não sofre limitações por isso, mas se vê, sim, ampliada e fortalecida. Certamente, fóruns cidadãos ou outras formas de participação cívica não são capazes de substituir as decisões dos Parlamentos municipais e seus representantes eleitos. Pois só eles são eleitos e legitimados democraticamente e representam a totalidade dos cidadãos de um município. Ao final de um período eleitoral, são os partidos os que enfrentam o voto dos eleitores e não aqueles que se destacam por sua atividade em fóruns cidadãos. Assim, também do ponto de vista jurídico e constitucional, a representatividade dos processos decisórios garante a responsabilização pelas decisões tomadas ("*accountability*"). Todavia, os partidos precisam se esforçar para captar, ponderar e possivelmente incorporar em sua própria agenda política as opiniões, propostas e iniciativas manifestadas pela sociedade local em suas diversas formas, ou seja, "traduzir" as sugestões dos cidadãos em propostas políticas. Essa é a função clássica dos partidos de "agregação de interesses da sociedade". Ponderar, nesse caso, significa identificar quais propostas ou objeções atendem de fato ao interesse da totalidade de uma sociedade local e quais representam apenas interesses particularistas ou individuais de pequenos grupos ou indivíduos, mesmo que talvez sejam articulados com particular veemência.

Os partidos, no entanto, não podem só responder de forma reativa ao engajamento cidadão, mas devem incentivá-lo e promovê-lo de maneira proativa. Para isso, é necessário, por um lado, que atuem em favor da implementação de diversas formas da participação cidadã. Algumas das diversas opções e formatos para esse fim estão incluídos na compilação a seguir. Por outro lado, os partidos precisam discutir o maior número possível de suas próprias propostas políticas não apenas ao interior do grupo de seus representantes eleitos ou filiados, como, deliberadamente e desde cedo, tentar envolver os cidadãos do município no debate sobre elas.

Formas de participação cidadã na política municipal

"Cidadãos de notório saber" nas comissões dos Parlamentos municipais: Com a finalidade de apoiar o trabalho das comissões dos Parlamentos locais e contar com a experiência e conhecimentos específicos dessas pessoas sobre determinados temas, os chamados "cidadãos de notório saber" podem ser designados como membros para tais comissões, nas quais exercem uma função consultiva sem direito a voto. Em geral, essas pessoas são convidadas por sugestão dos partidos, visando a assegurar o pluralismo de opiniões e impedir a representação de interesses unilaterais.

Petições públicas e referendos cidadãos: São instrumentos para suscitar uma votação sobre uma questão específica. Se um número mínimo de cidadãos submeter essa petição, é realizado uma espécie de referendo popular por meio do qual uma medida já aprovada pode ser revogada ou uma nova medida pode ser concretizada. Esse referendo popular retira uma decisão específica da alçada dos representantes municipais eleitos e tem a mesma força que a decisão do Parlamento municipal.

Requerimento de moradores: Como qualquer outro instrumento da democracia direta, tal requerimento, caso atenda a certas condições e for apoiado por um número mínimo estipulado de cidadãos, pode obrigar uma Câmara municipal a deliberar sobre um determinado assunto em uma sessão pública, porém sem o compromisso de tomar uma decisão sobre a matéria.

Conselhos consultivos: Esses órgãos dão a determinados setores da sociedade ou grupos afetados a oportunidade de prestar assessoria qualificada à Câmara ou administração municipal. Assim, por exemplo, existem em municípios alemães conselhos consultivos para assuntos relativos a jovens, idosos, estrangeiros ou pessoas com deficiência. Os órgãos são eleitos diretamente pelos respectivos moradores pertencentes a esses grupos sociais ou pelo Parlamento local. A composição, as atribuições e a organização dos conselhos consultivos variam consideravelmente entre um lugar e outro.

Conselhos consultivos de residentes estrangeiros: Há cerca de 50 anos existem na Alemanha os chamados conselhos de residentes estrangeiros ou também de migração e integração. Como órgãos meramente consultivos, eles oferecem a oportunidade aos residentes que não têm direito ao voto de participar de forma voluntária da autoadministração municipal.

Direito ao voto municipal para estrangeiros: Uma forma especial de participação cidadã é o direito ao voto municipal para estrangeiros. Na União

Europeia, desde o Tratado de Maastricht de 1992, todos os cidadãos da UE têm o direito de votar e serem votados em eleições municipais em seus locais de residência permanente, independentemente do Estado-membro em que se encontrem. Em pouco menos da metade dos Estados-membros da UE, cidadãos de países não pertencentes à UE também podem participar de eleições locais; em vários países, eles podem igualmente ser eleitos para cargos municipais.

Autogestão de instalações municipais: Muitos municípios possuem uma variedade de instalações, como escolas, hospitais, instalações esportivas e recreativas, teatros e outras instalações culturais etc., nas quais não é raro que seu funcionamento seja confiado a associações ou outras entidades mantenedoras, enquanto a administração municipal exerce apenas a supervisão quanto à gestão adequada.

Organizações de autoajuda: Para muitas áreas da vida pessoal e comunitária, existem associações e iniciativas para ajudar indivíduos ou grupos específicos em certas situações da vida (por exemplo, questões de saúde, dependência química, deficiência ou desemprego) ou para compartilhar interesses comuns (como no caso de associações esportivas ou culturais).

Participação digital: A participação digital está se difundindo cada vez mais, e atualmente existem para tanto diversas ferramentas e mecanismos, que estão sendo constantemente aprimorados. Embora, até o momento, eleições digitais só sejam permitidas em alguns países, por exemplo, na Estônia, pesquisas digitais de consulta aos cidadãos estão se tornando cada vez mais comuns, especialmente sobre questões que são debatidas em órgãos municipais sem chegar a resultados conclusivos. Quando se trata de questões concretas, como propostas para a ampliação da rede viária e de ciclovias ou o uso de determinados espaços abertos ou imóveis, observa-se um nível relativamente alto de participação dos moradores em tais pesquisas. Entretanto, assim como no caso de outras formas de participação cidadã, existe o risco de que essas pesquisas não representem a vontade da totalidade dos cidadãos, mas somente daqueles que frequentam assiduamente a internet e as mídias sociais.

As diversas formas de participação cidadã não limitam o espaço de ação dos partidos, desde que eles saibam como promover essas iniciativas, apoiá-las, além de utilizá-las para seus próprios objetivos políticos. Isso considera também formas e formatos digitais de participação no âmbito da comunicação política partidária, através dos quais é possível alcançar todas as faixas etárias.

Os partidos políticos devem dedicar especial empenho em promover os jovens. Nesse sentido, não se trata (ou não apenas) do recrutamento para colaborar nas organizações juvenis dos partidos. Os jovens querem participar de projetos concretos que tenham uma influência direta em termos de moldar o ambiente em que vivem. Muitas vezes eles não percebem que os partidos podem lhes abrir caminhos para influenciar a "política" de forma prática. Isso se deve, em grande medida, à falta de esforços e ideias por parte dos partidos no sentido de despertar o interesse e entusiasmo dos jovens pela política. Nenhuma área da política presta-se mais para isso do que a política municipal, na qual os jovens podem experimentar e aprender como é possível moldar politicamente a sociedade de forma sustentável. Ao mesmo tempo, isso é uma contribuição para fortalecer a democracia de um país, uma vez que, através do engajamento político na comunidade, os jovens aprendem a articular e negociar demandas e interesses ativamente na arena política.

Em países como o Reino Unido e a Alemanha, algumas cidades e regiões mantêm programas específicos de fomento ou também os chamados "Parlamentos da Juventude", visando a despertar o interesse dos jovens para assuntos da política municipal e incentivar sua participação em projetos locais (Rau, 2017). Mesmo que tais iniciativas partam da administração pública, os partidos podem igualmente adotar essa abordagem e se empenhar ainda mais intensamente em envolver os jovens em projetos concretos. Os "projetos políticos" (► *Cap. 2*, seção "Os partidos nas democracias 'jovens'") oferecem a possibilidade de conquistar o interesse e o entusiasmo dos jovens pela política e para a colaboração no trabalho partidário.

Os partidos, no entanto, dispõem ainda de outra opção para introduzir os jovens mais diretamente na política: indicando-os como candidatos em eleições locais e – dependendo da legislação eleitoral – lançando-os como candidatos de circunscrições eleitorais ou dando-lhes lugares promissores nas listas partidárias de candidatos. Desse modo, eles cuidam da "formação" política de sua própria juventude partidária enquanto asseguram que uma parte importante da comunidade local participe de forma visível e direta das decisões políticas. Isso é uma maneira de prevenir o engessamento de estruturas partidárias locais e o perigo de resvalar para a condição e a atitude de um partido de notáveis. A transferência de cargos e funções importantes para membros jovens revitaliza o partido internamente e o torna mais atraente externamente, não por último para grupos mais jovens de eleitores.

Limites da participação cidadã

Por mais importantes que sejam as diversas formas de participação cidadã, que também são consideradas como expressão de uma "democracia cooperativa", e

por mais que os partidos devam apoiá-las, elas não podem substituir os modelos existentes de construção da vontade de forma representativa e diretamente democrática. Assim também, com relação às diversas formas de participação cidadã na política municipal, cabe o princípio: somente os representantes eleitos nos Parlamentos municipais estão legitimados por eleições gerais. As relações de maioria na Câmara municipal refletem adequadamente as preferências políticas dos cidadãos, ao menos para o respectivo período eleitoral. Mesmo quando representantes eleitos ou o governo local delegam atribuições a outros fóruns cívicos, são eles, em última instância, os responsáveis perante os cidadãos – e, na próxima eleição, serão confirmados ou penalizados por todas as decisões políticas tomadas durante um período eleitoral.

É preciso ressaltar aqui que nem tudo que é considerado participação cidadã realmente confere aos cidadãos maior participação em assuntos da política municipal. Um exemplo disso é o conceito do "orçamento participativo". Ele nasceu ou foi pelo menos amplamente difundido pelo Partido dos Trabalhadores no Brasil, que introduziu o "orçamento participativo" nos anos 1980 na cidade de Porto Alegre, governada por ele nessa época. Desde então, essa ideia tem sido adotada em muitos países, de modo que o "orçamento participativo" é hoje uma das formas de participação mais debatidas. O conceito é simples: os cidadãos, eles próprios, devem decidir sobre o orçamento de seu município. Porém, um olhar mais atento já mostrava em Porto Alegre que se essa suposta participação cidadã, por um lado, se presta bem para o *marketing* partidário, por outro, a participação real dos cidadãos no orçamento anual do município, no entanto, permanecia muito restrita. Pois, em primeiro lugar, fóruns de cidadãos que deliberam sobre um orçamento municipal não podem substituir o papel e a responsabilidade do governo local e, sobretudo, do Parlamento local, que, na tradição parlamentar, não é só responsável pela aprovação final das diretrizes orçamentárias, como também representa a totalidade dos diferentes interesses de uma sociedade local. Em segundo lugar, observou-se que de forma alguma houve uma participação de todos os cidadãos nas "deliberações" da proposta orçamentária, mas apenas de alguns grupos interessados que, naturalmente, queriam sobretudo incluir seus próprios interesses e preferências na proposta de orçamento. Em terceiro lugar, dado que a margem financeira de manobra em praticamente todos os orçamentos do Executivo, seja em nível local ou até mesmo nacional, é relativamente limitada devido a itens recorrentes e exigências legais, os debates sobre o "orçamento participativo" no final diziam respeito apenas a uma parte bastante reduzida do montante real do orçamento, sobre a execução do qual os grupos envolvidos no debate também deliberavam, guiados principalmente por seus próprios interesses. O orçamento participativo, portanto, pode ser utilizado como um instrumento da política

clientelista local. O Partido dos Trabalhadores angariou com isso muita atenção na esfera nacional e internacional. Esse projeto envolvendo sua política municipal jogou um papel nada desprezível para pavimentar seu caminho até o centro nacional do poder com a vitória nas eleições presidenciais de 2001. Ainda que o impacto real do "orçamento participativo" permaneça limitado ou pelo menos controverso, ele é, no entanto, um exemplo de como o desempenho de um partido na política municipal é uma condição essencial para afirmar sua reivindicação ao poder nacional. Outros aspectos sobre o tema da participação cidadã e da democracia direta são abordados a seguir (► *Cap. 7*).

Princípios de boa governança nos municípios

Dado que a aceitação dos partidos nos municípios depende em grande medida de sua capacidade no desempenho das funções municipais, são apresentados no final deste capítulo os “12 Princípios da Boa Governança”, publicados há alguns anos pelo Conselho da Europa, uma entidade que congrega 47 países, com o objetivo de orientar governos locais para prestar melhores serviços a seus cidadãos. Partidos políticos podem guiar-se igualmente por esses princípios, não apenas em termos da gestão municipal, mas também da formação política e capacitação de seus membros, representantes eleitos e candidatos locais.

Princípio 1: Participação, Representação, Eleições justas

- As eleições locais são conduzidas de forma livre e justa, em conformidade com os padrões internacionais e a legislação nacional, e isentas de qualquer fraude.
- Os cidadãos estão no centro da atividade pública e participam de maneiras claramente definidas da vida pública em nível local.
- Todos, homens e mulheres, possuem o direito de fazer ouvir sua voz quando da tomada de decisões, seja diretamente ou através de órgãos intermediários legítimos que representam seus interesses. Essa ampla participação tem como fundamento as liberdades de expressão, reunião e associação.
- Todas as vozes, incluindo as dos menos privilegiados e mais vulneráveis, são ouvidas e levadas em conta quando da tomada de decisões, inclusive sobre a alocação de recursos.
- São sempre empreendidos esforços sinceros para mediar entre diversos

interesses legítimos e atingir um amplo consenso sobre aquilo que constitui o melhor interesse de toda a comunidade e sobre os meios para alcançá-lo.

- As decisões são tomadas de acordo com a vontade da maioria, ao mesmo tempo em que são respeitados os direitos e interesses legítimos da minoria.

Princípio 2: Capacidade de resposta

- Objetivos, regras, estruturas e procedimentos são adaptados às legítimas expectativas e necessidades dos cidadãos.
- Os serviços públicos são prestados, e solicitações e reclamações são respondidas dentro de um prazo razoável.

Princípio 3: Eficiência e Eficácia

- Os resultados estão em conformidade com os objetivos.
- Os recursos disponíveis são utilizados da melhor maneira possível.
- Sistemas de gestão de desempenho permitem avaliar e aumentar a eficiência e eficácia dos serviços.
- Auditorias são realizadas em intervalos regulares para avaliar e melhorar o desempenho.

Princípio 4: Abertura e Transparência

- As decisões são tomadas e implementadas de acordo com regras e regulamentos.
- Existe acesso público a todas as informações a menos que sejam consideradas confidenciais por razões especificadas e previstas em lei (como a proteção da privacidade ou a garantia da imparcialidade em procedimentos de aquisições).
- Informações sobre decisões, implementação de políticas e resultados são disponibilizadas ao público de tal forma que possa acompanhar e contribuir de maneira eficaz ao trabalho da administração local.

Princípio 5: Estado de Direito

- As autoridades locais cumprem a lei e as decisões judiciais.
- Regras e regulamentos são adotados de acordo com os procedimentos previstos em lei e aplicados de forma imparcial.

Princípio 6: Conduta ética

- O interesse público é colocado acima dos interesses individuais.
- Existem medidas eficazes para prevenir e combater todas as formas de corrupção.
- Conflitos de interesse são declarados em tempo hábil, e as pessoas envolvidas devem abster-se de participar de decisões pertinentes.

Princípio 7: Competência e Capacidade

- As habilidades profissionais dos responsáveis pela governança são continuamente mantidas e aprimoradas a fim de obter resultados e impactos mais relevantes.
- Os servidores públicos são motivados a melhorar continuamente seu desempenho.
- São criados e utilizados métodos e procedimentos práticos para transformar habilidades em capacidades e produzir melhores resultados.

Princípio 8: Inovação e Espírito de abertura à mudança

- Há uma procura por soluções novas e eficientes para os problemas e um aproveitamento de métodos modernos de prestação de serviços.
- Existe disponibilidade para pilotar experiências e testar novos programas bem como aprender com a experiência de outros.
- É criado um clima favorável à mudança com o objetivo de obter melhores resultados.

Princípio 9: Sustentabilidade e Orientação de longo prazo

- As políticas atuais levam em conta as necessidades das gerações futuras.
- A sustentabilidade da comunidade é constantemente levada em consideração.
- As decisões são tomadas visando a internalizar todos os custos e a não transferir problemas e tensões, sejam eles ambientais, estruturais, financeiros, econômicos ou sociais, para as futuras gerações.
- O futuro da comunidade local é considerado dentro de uma perspectiva ampla e de longo prazo, junto com uma percepção do que é necessário para alcançar tal desenvolvimento.

- Essa perspectiva está fundamentada na compreensão das complexidades históricas, culturais e sociais.

Princípio 10: Gestão financeira saudável

- As tarifas não excedem o custo dos serviços prestados e não reduzem excessivamente a demanda, principalmente no caso de serviços públicos essenciais.
- É observada prudência na gestão financeira, inclusive na contratação e utilização de empréstimos, na estimativa de recursos, receitas e reservas, e na utilização de receitas extraordinárias.
- São elaborados planos orçamentários plurianuais, com consulta ao público.
- Os riscos são devidamente avaliados e geridos, inclusive através da publicação de demonstrativos das contas consolidadas e, no caso de parcerias público-privadas, através de um compartilhamento realista dos riscos.
- A administração local participa de iniciativas em prol da solidariedade intermunicipal, do compartilhamento justo de ônus e benefícios e da redução de riscos (sistemas de equalização, cooperação intermunicipal, mutualização de riscos etc.).

Princípio 11: Direitos Humanos, Diversidade cultural e Coesão social

- Na esfera de influência do governo local, os direitos humanos são respeitados, protegidos e implementados, e é combatida a discriminação de qualquer espécie.
- A diversidade cultural é tratada como um bem, e esforços contínuos são realizados para assegurar que todos tenham uma participação na comunidade local, se identifiquem com ela e não se sintam excluídos.
- São promovidas a coesão social e a integração de áreas menos favorecidas.
- O acesso aos serviços essenciais é preservado, em particular para os grupos menos favorecidos da população.

Princípio 12: Prestação de contas e Responsabilização

- Todos os tomadores de decisões, sejam eles grupos ou indivíduos, assumem a responsabilidade por suas decisões.

- As decisões são comunicadas, explicadas e podem ser sancionadas.
- Existem medidas eficazes contra a má administração e contra ações de autoridades locais que violam os direitos dos cidadãos.

Fonte: Conselho da Europa (*Council of Europe*), sem data.

Perguntas ao leitor

- Qual é o papel dos partidos que você conhece na política municipal? Eles estão presentes e jogam um papel ativo nos municípios?
- Nos órgãos de representação locais, estão representados também membros jovens de partidos políticos (até 30 anos)?
- Que tipo de trabalho de relações com o público é realizado pelos partidos nos municípios?
- Como eles envolvem seus filiados no trabalho político?
- De que maneira eles buscam o contato com os cidadãos?
- Como os cidadãos participam de decisões relativas à política municipal?

6

O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS

A democracia tem seu preço. Disso faz parte igualmente que os partidos políticos disponham de recursos financeiros adequados para que possam desempenhar suas funções com eficácia, adquirir conhecimento técnico, elaborar e divulgar seus programas, manter uma estrutura organizacional sólida, cuidar da comunicação com seus membros e, não menos importante, conduzir campanhas eleitorais e participar de certa forma em pé de igualdade da disputa política. Idealmente, os partidos são financeiramente independentes e se custeiam através de contribuições dos filiados, sem depender financeiramente de uma pessoa, empresa, grupo de interesse ou recursos aportados pelo Estado. No entanto, esse caso ideal só é observado em partidos menores ou nos chamados partidos de empreendedores acima mencionados, que dependem de seu proprietário. Mesmo na Europa, onde tradicionalmente mais membros de partidos pagam contribuições partidárias, isso geralmente não é suficiente para financiar adequadamente o trabalho da agremiação e o aparato partidário. Partidos maiores e politicamente importantes, com grande número de filiados, precisam de uma forma adicional de financiamento. Todavia, isso leva, em muitos lugares, a consideráveis problemas, que podem abalar permanentemente não apenas a reputação dos próprios partidos, mas também a da democracia. Má administração e corrupção já foram mencionadas como fontes de financiamento para campanhas eleitorais. Além disso, em alguns países da América Latina, a máfia das drogas exerce uma influência nefasta sobre partidos e políticos. Enquanto na América do Norte e na Ásia são grandes empresas e personalidades abastadas, na África são redes clientelistas e, em alguns lugares, cada vez mais também o tráfico de drogas que desempenham um papel no financiamento dos partidos. Embora na Europa existam em quase

todos os países diversas formas de financiamento estatal ou subvencionamento de partidos, em muitos lugares do continente, no entanto, o clientelismo, a corrupção e o crime organizado também interferem no financiamento de partidos e campanhas eleitorais.

O financiamento de partidos, sua estruturação jurídica e a eliminação ou pelo menos restrição de fontes ilegais de financiamento são um desafio em todos os países democráticos – inclusive para os próprios partidos, porque eles fazem parte do processo decisório sobre a legislação e a implementação de leis. Desse modo, eles têm uma participação fundamental na definição de como o financiamento partidário é regulamentado, implementado e, sobretudo, controlado em um país.

Em muitos países, os partidos vêm cumprindo essa função apenas de forma limitada ou de forma nenhuma, como mostram vários escândalos e casos de corrupção. É claro que as condições gerais políticas, econômicas e financeiras de um país são relevantes em todos os lugares. Mais importante ainda, porém, é a atitude com que os partidos conduzem seu financiamento, de que maneira distribuem recursos do Estado, como e em que medida permitem o financiamento privado e, sobretudo, como exigem transparência e controle e de que modo penalizam violações contra as regras do financiamento partidário.

O financiamento partidário, entretanto, ressentem-se não só da legislação inadequada e da falta de vontade dos partidos, mas, sobretudo, da falta de compreensão do público em geral sobre a necessidade de um financiamento adequado dos partidos. Em muitos lugares, a mídia tende rapidamente a dar uma conotação de escândalo quando partidos e Parlamentos debatem e decidem sobre seu próprio financiamento. Isso hoje também é reforçado pelas manifestações individuais de opiniões nas redes sociais. Os políticos, especialmente os ministros e deputados nacionais, geralmente desfrutam de uma renda acima do salário médio nacional, o que se justifica em vista de sua responsabilidade. Todavia, se todo debate sobre a dotação financeira dos agentes políticos for taxado como escandaloso sob o argumento da renda dos políticos, isso impede o debate aberto sobre o financiamento dos agentes políticos e dos partidos e os incentiva a procurar formas alternativas de financiamento, que muitas vezes acabam se revelando ilegais e que, no fim das contas, trazem-lhes mais problemas do que vantagens. A transferência de decisões sobre os recursos financeiros dos partidos e políticos para órgãos ou comissões independentes, que garantem certa distância dos partidos, pode evitar essa crítica. Afinal, as decisões em nome próprio são sempre problemáticas e difíceis de legitimar.

Tabela 12: Fontes de renda de partidos políticos na Europa

PAÍS	CONTRIBUIÇÕES DE FILIADOS		SUBSÍDIOS ESTATAIS		DOAÇÕES PRIVADAS		RECEITA TOTAL	Nº DE PARTIDOS	ANO(S)
	Euro / M	%	Euro / M	%	Euro / M	%	Euro / M		
Alemanha	181,37	41,7	137,57	31,6	53,55	12,3	434,92	7	2011
Áustria	7,61	12,2	46,22	73,8	1,56	2,5	62,61	5	2010
Bélgica	2,65	3,1	64,76	76,8	0,45	0,5	84,29	12	2012
Canadá	31,9	41	21,11	27,1	-	-	77,82	5	2011
Dinamarca	2,98	10,6	12,95	46,1	10,66	38	28,08	8	2011
Espanha	35,85	13,5	211,28	79,8	5,23	2	264,92	5	2011
França	15,87	13	53,06	43,6	28,79	23,6	121,78	2	2012
Hungria	0,75	8	7,48	79,3	0,9	9,6	9,44	4	2011
Irlanda	0,75	5,9	9,31	73,2	2,57	20,2	12,71	5	2010-12
Israel	0,04	0,1	18,6	75,7	-	-	24,56	10	2011
Itália	30,47	21,1	107,04	74,3	3,95	2,7	144,14	5	2011
Noruega	7,94	10,2	53,33	68,3	6,28	8	78,08	7	2011
Países Baixos	19,63	42,9	13,36	29,2	0,8	1,8	45,74	11	2012
Polônia	1,09	3,9	16,17	58,3	0,94	3,4	27,71	6	2011
Portugal	14,09	33,1	28,53	66,9	-	-	42,62	6	2011
Reino Unido	13,24	14,9	10,09	11,3	39,13	44	88,97	7	2012-13
Rep. Tcheca	2,65	6,3	16,98	40,3	5,75	13,7	42,13	5	2011
Suécia	2,12	3	47,08	64,6	1,95	2,7	72,93	8	2010-11
Média		15,8		56,5		9,4		N=118	----

Fonte: van Biezen e Kopecký, 2017, p. 87.

Desafios do financiamento partidário

Na busca de financiamento adequado para sua organização e atividades políticas, os partidos enfrentam vários desafios (IDEA, 2014; van Biezen e Kopecký, 2017):

Altos custos das campanhas eleitorais: Em quase todo o mundo, os custos e despesas de campanhas eleitorais têm aumentado continuamente nos últimos anos. Essa é, entre outras, uma consequência da crescente profissionalização da política, com partidos e candidatos gastando mais dinheiro em pesquisas de opinião,

assessores políticos e publicidade na mídia. Assim, toda a campanha eleitoral de 2020 nos Estados Unidos, ou seja, as campanhas dos candidatos presidenciais bem como dos deputados e senadores, custou pouco menos de 14 bilhões de dólares americanos; isso foi quase o dobro dos custos da campanha eleitoral de 2016. Campanhas eleitorais presidenciais são em geral muito mais caras do que campanhas eleitorais em sistemas parlamentares, em que o foco está menos nos candidatos individuais do que nos partidos como um todo. Mas mesmo nos sistemas parlamentares da Europa Ocidental, os custos das campanhas eleitorais aumentaram significativamente em relação aos custos correntes do aparato partidário. Os altos custos das campanhas eleitorais levam os partidos e candidatos a buscarem financiamento nas mais variadas fontes. Quando não há uma regulamentação rígida quanto às receitas e despesas, os partidos e candidatos tendem a ficar dependentes de vultosas doações privadas, aumentando o risco de uma influência indevida de tais doadores.

Apoio financeiro insuficiente por parte dos membros: Enquanto no passado – ao menos na Europa – as contribuições dos filiados costumavam ser uma fonte relevante de financiamento das agremiações, hoje, também a esse respeito e apesar do aumento dos custos, a disponibilidade para prover apoio financeiro a um partido tem diminuído significativamente. Já em outras regiões, essa fonte de financiamento nunca foi relevante, até porque, em países mais pobres, mesmo uma modesta contribuição dos filiados pode representar um sacrifício relativamente grande para membros individuais do partido. Por outro lado, a renúncia em grande escala ao pagamento de contribuições dos filiados pode levar igualmente a uma distorção na percepção de um partido ou até mesmo ao autoengano. Na Espanha, por exemplo, os partidos ostentam um número considerável de membros – mas, na prática, muitos filiados não prestam nenhuma contribuição própria à manutenção do partido. Não obstante as lideranças partidárias se refiram com orgulho ao número de membros, isso simula mais propriamente um apoio de massa. Que os próprios partidos não confiem em tais afirmações, é demonstrado pelo fato de que apenas aqueles que puderem comprovar o pagamento da contribuição como filiados estão autorizados a participar em eleições e votações internas. Onde há ausência de apoio financeiro por parte dos membros, o partido depende de doações de empresas ou de outros interesses organizados, recursos públicos ou fontes ilegais (ou, em alguns países, dos aportes de alguns líderes partidários ou candidatos).

Dependência de empresas privadas e agentes políticos: Em toda parte, as empresas privadas precisam do apoio dos agentes políticos, quer se trate de decisões sobre a política econômica ou fiscal, regulamentações, fomento de certas

tecnologias ou ramos da economia, projetos de obras de todos os tipos etc. Por isso, em tempos de campanha eleitoral, mas também em épocas sem eleições, empresas estão dispostas a dar seu apoio a partidos. Não raramente, elas fazem isso por convicção e por concordarem com o programa de um partido. Algumas empresas apoiam todos os partidos relevantes na proporção do peso de seus votos nos Parlamentos para dar uma contribuição geral para a democracia, por um lado – mas, pelo outro, também para manter boas relações com diversas forças políticas. Isso torna-se problemático, no entanto, quando ricos empresários adquirem influência desproporcional sobre os partidos através de doações e outros benefícios, buscando, dessa forma, perseguir seus interesses econômicos pessoais.

Acesso desigual a recursos financeiros: Não obstante os partidos devessem participar de eleições em pé de igualdade, mecanismos de financiamento minimamente igualitários não existem praticamente em nenhum lugar. Um financiamento público exclusivo e rigorosamente aplicado possibilitaria, obviamente, um maior grau de igualdade de oportunidades. Dado que o financiamento público, porém, está geralmente vinculado também ao resultado eleitoral, partidos bem-sucedidos obterão sempre uma parcela maior do financiamento público. Visto que doações ou outros aportes para um ou outro partido dificilmente poderão ser totalmente excluídos, alguns continuarão a ser mais privilegiados do que outros. Por isso é importante regulamentar as atividades relativas a doações e torná-las transparentes.

Mau uso de recursos públicos: Ocupantes de cargos e partidos no governo têm acesso a privilégios e atribuições que podem lhes render vantagens. Isso não envolve necessariamente vantagens financeiras ou outras vantagens materiais, mas, por exemplo, uma maior presença na mídia ou acesso a informações que não estão disponíveis a terceiros. Isso resulta em uma clara vantagem competitiva que, de forma realista, não pode ser evitada. Todavia, é problemático quando um partido de governo faz também mau uso de outros recursos a ele disponíveis, como a ocupação de funcionários públicos em atividades de campanha durante o horário de trabalho ou o uso de veículos, salas ou telefones de serviço para fins partidários e de campanha eleitoral e, sobretudo, o exercício de influência político-partidária sobre emissoras de televisão estatais ou privadas financiadas com recursos públicos. No México e em outros países, há muitos veículos de rádio e mídias impressas que existem unicamente graças ao abundante material publicitário pago a eles por entidades e empresas governamentais ou semigovernamentais para a divulgação de "campanhas de informação" de todo tipo. Em troca, são esperadas, obviamente, reportagens e notícias favoráveis ao governo. O uso de recursos públicos para fins políticos, porém, enfraquece a democracia e pode

prejudicar a pluralidade política. Constitui igualmente um mau uso, pelo menos indireto, de recursos públicos quando um partido tem a possibilidade de preencher muitos cargos em empresas e instituições estatais ou semiestatais e os titulares dos cargos são então obrigados a doar parte de seus elevados salários aos cofres do partido. No caso de parlamentares, essa prática é comum no mundo todo e, em alguns lugares, representa uma parcela importante do financiamento partidário. Quando um partido no poder, que detém a maioria no Parlamento, muda conscientemente o arcabouço jurídico-legal do país em seu próprio benefício ou para perseguir a oposição, ele abandona o terreno da democracia. Nessa direção avançam também partidos que definem o limiar para o financiamento público partidário de tal forma que os partidos de oposição não recebem mais recursos.

Cumprimento deficiente de regras: Mesmo em países com uma regulamentação relativamente rígida do financiamento partidário, o abuso é frequente. Isso ocorre em parte porque os órgãos encarregados de supervisionar as finanças dos partidos e candidatos não possuem o mandato nem os recursos que seriam necessários para desempenharem seu papel com eficácia. Falta-lhes, em certa medida, a independência necessária para exercer o controle. Na Europa Ocidental, o controle das finanças políticas está frequentemente em mãos dos Parlaentos, de modo que ao menos no tocante aos recursos legalmente arrecadados e gastos existe a garantia de um controle mútuo por parte de diferentes partidos, que zelam para que seus concorrentes não obtenham qualquer vantagem. Problemático, entretanto, é o financiamento ilegal por abuso do cargo, por exemplo, através da cobrança de comissões na concessão de contratos públicos, contas superfaturadas, contratação de empresas de fachada etc. Essas são práticas criminosas que devem ser perseguidas e sancionadas pela justiça – desde que venham à tona. Mas, em muitos lugares, é precisamente esse o problema. Em países com altos níveis de corrupção, é também altamente difundida a cultura da impunidade. Embora em alguns lugares, por exemplo na Europa Oriental e na Ásia Central, existam regras estritas, elas são aplicadas apenas à oposição. Isso, então, não tem mais nada a ver com o Estado de Direito democrático. Mas também em democracias existem outras irregularidades, como por exemplo nos casos em que, a despeito da imposição de sanções, elas não guardam qualquer relação razoável com a ofensa ou as vantagens auferidas ilegalmente.

Autorregulação de partidos e políticos: Sem a atitude correta dos partidos à sensibilidade correspondente do público, as melhores regulamentações estatais de pouco servem. Se o controle sobre seu financiamento estiver apenas nas mãos dos próprios partidos, haverá sempre conflitos de interesse, que então não raramente serão resolvidos em favor do partido e à custa da transparência e da correção. Por

isso, todos os partidos precisam estruturar as condições gerais de tal forma que não só eles próprios, mas também o judiciário, a mídia e a sociedade civil participem do controle das finanças partidárias. Nesse sentido, a publicação de um relatório financeiro anual com as fontes de receita e doadores dos partidos constitui apenas um padrão mínimo.

Receitas legais dos partidos

- Reembolso de despesas de campanhas eleitorais: essa é uma prática comum do financiamento público de partidos. Via de regra, o reembolso das despesas de campanha está vinculado ao resultado eleitoral de um partido.
- Contribuições dos filiados são a fonte de receita menos controversa: elas expressam a ligação dos membros com o "seu" partido.
- Contribuições de membros das bancadas e aportes regulares semelhantes por parte de titulares de cargos de um partido: essas pessoas, além das contribuições como filiados, pagam cotas adicionais a seu partido, uma vez que devem seu mandato ou seu cargo na administração pública etc. à sua agremiação.
- Receitas oriundas de patrimônio, eventos etc.: alguns partidos mantêm empresas (por exemplo, gráficas para a divulgação de documentos do partido, jornais partidários etc.) ou realizam outras atividades com as quais geram receitas. Em princípio, eles deveriam prestar contas publicamente de todas as receitas provenientes de tais atividades bem como de seu patrimônio.
- Doações são a forma mais controversa de financiamento partidário diante da opinião pública. Especialmente grandes partidos obtêm uma parte importante de sua receita a partir de doações. Nesse sentido, é necessário zelar para que as agremiações não se tornem dependentes de grandes doadores.
- Para alguns partidos, empréstimos são muito importantes como fonte de receita. O endividamento, entretanto, constitui um grande problema para alguns partidos. Por isso, os partidos deveriam também prestar contas publicamente sobre seus passivos em relação a instituições creditícias.

Algumas tendências mundiais relativas ao financiamento partidário

Uma consequência e uma conquista do desenvolvimento global da democracia é que corrupção e mau uso no contexto do financiamento partidário estão sendo cada vez mais debatidos. Isso tem levado a novas regras sobre o financiamento partidário e o controle do financiamento de campanhas no mundo todo, mesmo em países onde essas regras eram completamente desconhecidas até recentemente.

Um elemento essencial dos novos marcos regulatórios é o financiamento estatal de partidos políticos por meio da alocação direta ou indireta de recursos. Cerca de dois terços dos países do mundo já disponibilizam recursos públicos diretos. Isso substitui a ausência de contribuições dos filiados e promove certa igualdade de condições quanto ao financiamento partidário. Essas regras são uma consequência do entendimento de que os partidos constituem pilares essenciais da democracia, nos quais deve se investir para que o sistema possa funcionar.

Apesar desses esforços, o montante e o escopo dos aportes estatais, em muitos lugares, ainda estão muito aquém de sequer chegar perto de cobrir as necessidades financeiras dos partidos. A captação adicional de doações ou outras formas de financiamento permanece, portanto, necessária, mesmo que isso esteja em contradição com o propósito da criação de condições iguais na disputa – propósito esse que estava associado à introdução de recursos públicos. Sobretudo países pobres, com uma margem de manobra muito restrita em termos financeiros, podem despende apenas poucos recursos para o financiamento de agremiações. No Peru, por exemplo, os partidos tiveram o financiamento público negado devido à difícil situação orçamentária geral. A África e a Ásia, por outro lado, não possuem até agora tradição e experiência muito arraigadas quanto à alocação de recursos públicos a partidos políticos. Na Ásia, só nas democracias mais ricas e estabelecidas, como Japão, Coreia do Sul e Taiwan, existe, até o momento, algum financiamento público de partidos digno de nota. Não obstante, também ali são constatadas ainda muitas violações em relação a doações e despesas. Na Indonésia, Timor Leste e Tailândia há um financiamento público de agremiações, porém isso é insignificante em relação ao total de receitas e despesas dos partidos (Ufen, 2015). Nos países mais pobres do Sul da Ásia não há financiamento estatal para partidos políticos. Ali, como em todo o continente, os partidos dependem de aportes de empresas e doadores privados e, em muito menor medida, de contribuições dos filiados (IDEA, 2007, p. 101). Na América Latina, por outro lado, o cofinanciamento estatal dos partidos tem-se estabelecido, nos últimos anos, na maioria dos países.

Assim, também nos países mais ricos é comum uma forma mista de financiamento público e privado das agremiações. Isso é recomendável pelo motivo de que a dependência unilateral do Estado traz novos problemas para os partidos, bem como para a competição política. É estritamente necessário que exista a possibilidade de que novos partidos possam surgir e crescer. Ao mesmo tempo, porém, os partidos estabelecidos não deverão temer por sua existência caso alguma vez percam uma eleição e o volume dos recursos públicos diminua. A independência dos partidos deve significar igualmente certa independência das benesses do Estado. Na Europa, entretanto, observa-se a problemática tendência de que, em alguns países, os partidos têm se tornado altamente dependentes dos recursos públicos. Nesse meio tempo, os partidos europeus recebem em média dois terços de sua receita total de fontes estatais e, em alguns países, esse índice é até mesmo superior a 80% (van Biezen e Kopecký, 2017). Consta-se, nesse contexto, que tais aportes costumam ser usados pelos partidos para expandir sua organização, o que também inclui a captação de novos membros. Desse modo, suposições anteriores de que os partidos financiados pelo Estado iriam se acomodar e perderiam o interesse em um desenvolvimento ainda maior de sua organização não se confirmaram (Katz e Mair, 1995).

Subsídios estatais não protegem contra derrotas eleitorais – e, portanto, tampouco contra possíveis perdas significativas de receita, como alguns partidos já vivenciaram –, uma vez que o volume do financiamento público está geralmente vinculado ao resultado eleitoral. Também por isso é igualmente importante que partidos usem suas receitas para expandir sua organização. Ao mesmo tempo, eles devem zelar para limitar sua dependência financeira de aportes públicos, de forma a alcançar um equilíbrio entre financiamento público e privado. Na Alemanha foi encontrada uma solução interessante para isso. Ali, o fomento aos partidos ocorre através de um mecanismo de aportes mistos envolvendo contrapartidas [*"Matching Grants" – Mechanism*], conforme o qual os subsídios públicos nunca poderão exceder o montante arrecadado pelo próprio partido. A soma do aporte público é, ao todo, limitada. Ao mesmo tempo, foi imposto um limite para o montante dos aportes privados e houve a introdução de rígidas regras de transparência. Isso é um meio para assegurar que as receitas e despesas dos partidos bem como os custos de campanhas eleitorais se mantenham, no total, em um nível aceitável.

Obviamente, não é possível definir um valor fixo a ser estabelecido para o financiamento público. As necessidades financeiras resultam de muitos fatores: da estrutura do sistema partidário, do sistema eleitoral e de muitas outras variáveis nacionais. Geralmente, no entanto, pode-se considerar que o financiamento público deverá ser direcionado apenas para aqueles partidos que participam de eleições e obtêm uma parcela mínima dos votos. Os aportes, então, poderão ser

repartidos de acordo com a porcentagem de votos. Além disso, deverão estar vinculados a exigências quanto às despesas e à prestação de contas dessas despesas. Assim, por exemplo, muitos países estipulam que os recursos só poderão ser gastos para ações no âmbito de campanhas eleitorais ou atividades intrapartidárias claramente definidas, como congressos partidários, eleições intrapartidárias ou também a promoção da paridade de gênero. Todavia, em muitos lugares essas regras não são muito rígidas e os partidos podem decidir como usar as verbas com relativa liberdade. O fato de que em tais casos exista também a tentativa de influenciar a disputa partidária interna com recursos públicos – não obstante esteja em contradição com a ideia do fomento estatal aos partidos – tem sido repetidamente observado na Europa, inclusive em lugares onde o apoio do Estado é muito elevado.

Recomendações para o financiamento de partidos

O Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (*Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA*) tem dedicado numerosos estudos e publicações ao tema do financiamento de partidos, que podem ser consultados em seu site (www.idea.org). Com base nisso, o IDEA formulou uma série de recomendações que devem ser consideradas quando se trata de regulamentar o financiamento partidário. Segue abaixo um resumo geral dessas recomendações (IDEA, 2014):

1. Os regulamentos para o financiamento partidário devem estar comprometidos com o objetivo de fortalecer a democracia e devem refletir as especificidades nacionais em cada país. Embora um país possa aprender com a experiência regulatória em outros países, suas próprias regras e procedimentos (como também no caso da reforma de sistemas eleitorais) devem levar sempre em conta as próprias particularidades nacionais e, no caso do financiamento partidário, sobretudo o papel e a reputação dos partidos.
2. Uma simples ampliação do escopo da regulamentação não será de utilidade se não houver instâncias para monitorar o cumprimento das regras e também sancionar os partidos em caso de eventuais violações das regras. Obviamente, o marco legal deverá ser concebido de forma a estabelecer os limites de um financiamento partidário aceitável. Nesse contexto, tampouco será suficiente regulamentar apenas o controle das finanças dos partidos sem sujeitar outras áreas a tais mecanismos de controle. A estruturação de um sistema de auditoria pública que funcione deverá, portanto, acompanhar o financiamento partidário.

3. Visto que na maioria dos países os membros das agremiações não podem ou não querem contribuir de forma significativa para o financiamento de seus partidos, e com a finalidade de reduzir a dependência de doações privadas, naqueles lugares em que a situação das finanças públicas o permitam, deverá ser introduzido um sistema de cofinanciamento estatal dos partidos. Se administrados e distribuídos adequadamente, recursos públicos podem representar um bom contrapeso a doações privadas e fazer com que uma variedade de atores políticos tenha acesso às verbas, contribuindo, assim, para a igualdade de condições na disputa. Recursos públicos podem igualmente aumentar a transparência e incentivar os partidos a investir em candidatas mulheres. Contudo, existe o risco de que os partidos políticos se tornem excessivamente dependentes de recursos públicos; essa dependência precisa ser cuidadosamente monitorada.
4. Como complemento aos aportes financeiros, em épocas de campanha eleitoral, os partidos deverão dispor de condições iguais no tocante à propaganda eleitoral através das mídias públicas, bem como de outras mídias livres, em forma de horários de transmissão gratuitos. Particularmente em países onde o Estado não pode conceder recursos financeiros aos partidos, essa é uma contribuição para a igualdade de direitos na propaganda eleitoral.
5. As despesas de campanha devem obedecer a um teto em todos os lugares e seu cumprimento deve ser rigidamente monitorado, ao passo que violações também devem ser drasticamente punidas. No Brasil houve, nos últimos anos, grandes avanços nessa área. A Justiça Eleitoral independente analisa as despesas de campanha dos partidos e muitos deputados, senadores e até mesmo governadores já tiveram seus mandatos revogados após a constatação de financiamentos ilegais. Gastos ilimitados e, com isso, campanhas caras, aumentam a vulnerabilidade dos partidos a grandes doadores e contribuições ilegais, além de ameaçar a independência das legendas bem como uma campanha eleitoral em igualdade de condições. Assim, doações corporativas devem ser rigorosamente regulamentadas. Empresas que concorrem a licitações públicas ou que trabalham com contratos públicos devem ser proibidas de fazer doações partidárias.
6. Isenções fiscais para doações partidárias são um tipo especial de subvenção a partidos. Na Europa isso é praticado em muitos lugares. Os respectivos regulamentos devem ser analisados igualmente por partidos não europeus no que se refere à aplicabilidade em seu próprio país.
7. O cofinanciamento estatal de partidos deverá estar sujeito a exigências quanto ao comportamento intrapartidário. Isso diz respeito não apenas ao

aspecto administrativo, como por exemplo a divulgação da movimentação financeira ou a apresentação de relatórios financeiros em tempo hábil, mas também ao cumprimento de determinadas regras de democracia intrapartidária ou a observação da igualdade de gênero.

8. No nível estatal, deve ser estabelecido o monitoramento e o controle suprapartidário do financiamento aos partidos, para o qual existem diversos modelos internacionais. De qualquer forma, as finanças partidárias devem ser transparentes, ou seja, as informações sobre receitas, despesas e demonstrativos financeiros dos partidos deverão estar disponíveis ao público, além de que em todo o país deverão ser aplicados os mesmos padrões para as informações a fim de garantir a comparabilidade. Isso iria contribuir para fortalecer a confiança do público nos partidos políticos. Os principais doadores deverão ser tornados públicos. A privacidade de pequenos doadores poderá ser protegida mediante o estabelecimento de um valor limite para a inclusão em relatórios ou divulgação.
9. A igualdade de gênero também deverá ser levada em conta no financiamento aos partidos, na medida em que o engajamento político de mulheres e sua candidatura a cargos eletivos deverão ser incentivados por suas legendas, inclusive através de um maior repasse de recursos intrapartidários para campanhas eleitorais.
10. As mídias e a sociedade civil precisam reconhecer que o financiamento adequado dos partidos é de fundamental importância para o funcionamento do processo democrático, incluindo a qualidade das eleições. A cobertura de notícias e comentários sobre o financiamento de partidos ou sobre a remuneração de parlamentares deverão ser guiados por esse princípio. Isso não significa exigir uma atitude isenta de crítica em relação ao financiamento partidário ou às decisões sobre a remuneração e outras dotações dos parlamentares, e especialmente em época de campanhas eleitorais tanto a mídia como a sociedade civil deverão observar e comentar criticamente o financiamento das campanhas eleitorais. A crítica generalizada ao financiamento das agremiações, entretanto, nem sempre faz justiça à função dos partidos e às necessidades financeiras que se derivam disso.

A captação de recursos financeiros para os partidos

O financiamento público dos partidos não deve ser a única, nem a principal fonte de receita dos partidos. As agremiações, portanto, precisam desenvolver a capacidade de gerar seus próprios recursos. Essa é uma tarefa central para todo partido, que por isso precisa ser suficientemente levada em conta também no que diz respeito à estrutura e distribuição de funções no interior da legenda. Isso vale da mesma maneira para os órgãos partidários em nível local nos municípios.

A captação de recursos requer uma estratégia precisa a ser desenvolvida pelo tesoureiro do partido. Ele deverá liderar e coordenar todas as atividades de captação de recursos e se articular com os tesoureiros regionais e locais do partido. Em todos os níveis da estrutura partidária, deverá haver um responsável financeiro (tesoureiro), responsável pela arrecadação de recursos.

De forma análoga ao recrutamento de filiados, o contato pessoal ainda se mostra como o melhor método no que diz respeito à captação de doações. Ao mesmo tempo, cada partido deverá estar atento ao progresso tecnológico e a novas tendências também no longo prazo. Assim, por exemplo, o "microfinanciamento" ("*microfunding*") de campanhas eleitorais por meio de cartão de crédito via internet tem se tornado cada vez mais popular nos EUA, no mínimo desde 2008.

Orientações para o microfinanciamento de partidos

1. Justificar claramente por que a doação é importante, para quais despesas será utilizada e como exatamente ela influenciará de forma positiva uma determinada campanha. De que maneira o doador se beneficia do sucesso de uma campanha de doações?
2. Usar o maior número possível de sistemas de pagamento (online) para facilitar ao máximo a decisão de potenciais apoiadores (ou seja, permitir o pagamento via cartões Visa, Mastercard, cartão EC, transferência bancária, PayPal etc.).
3. Publicar um formulário tradicional de doação para *download* e também para impressão, que possa ser facilmente compartilhado nas mídias sociais e preenchido à mão.
4. Permitir que, após o pagamento, os doadores divulguem seu apoio via plataforma de pagamento (sem mencionar o montante) nas redes sociais ("botões de compartilhamento").

5. Envolver multiplicadores e "pares" nas atividades de doação nas mídias sociais e solicitar que apoiem a convocação para doações.
6. Sugerir uma variedade de valores fixos de doação na plataforma de pagamento ("*framing*"), indo de valores baixos a valores altos. Se o objetivo for, por exemplo, atingir uma média de doações de 20 euros, então muito poucas opções fixas deverão ser dadas abaixo desse valor, e muitas acima dele (por exemplo, 10, 20, 25, 50, 100, 200, 500, 1.000 euros), que, no entanto, deverão atender aos limites máximos para doações individuais a partidos no respectivo país. Deverá ser possibilitada, igualmente, a transferência de valores individuais.
7. Permitir a opção de repetição automática de uma doação – por exemplo, em intervalos mensais – até que seja revogada. Antes do pagamento, obter novamente de forma separada a confirmação do doador de que entendeu o procedimento. Zelar para que eventuais valores máximos não sejam excedidos no acumulado do ano ou que sejam informadas automaticamente possíveis obrigações relativas à divulgação assim que uma determinada quantia for excedida.
8. Desenvolver produtos de *merchandising* relevantes e atrativos, que sejam logisticamente fáceis de manufaturar e distribuir e/ou enviar e que possibilitem arrecadar recursos adicionais.
9. O "*donation matching*", ou seja, o compromisso de um grande doador de contribuir, por exemplo, com o dobro da quantia assim que um valor X for alcançado através de pequenas doações, é irrelevante no campo político.
10. Promover a campanha de doações no Twitter, Facebook e outras plataformas e, conforme o caso, pagar por anúncios nas plataformas online, se permitido pela legislação eleitoral.

As ideias aqui mencionadas são utilizadas em diferentes graus em diferentes países. São meras sugestões gerais. As possibilidades práticas de implementação dependem tanto das leis de financiamento de partidos políticos e da proteção de dados quanto dos costumes culturais do país, que devem ser examinados individualmente por especialistas com antecedência. Obviamente, todas as ações relacionadas com a captação de doações deverão obedecer aos dispositivos legais e respeitar o princípio da transparência.

Estratégia para o financiamento partidário local

1. Estabelecer um mecanismo de arrecadação regular de contribuições dos filiados e doações.
2. Fiscalizar as despesas.
3. Desenvolver uma campanha de captação de recursos: Que tipo de ações deverão ser realizadas, que tipo de eventos deverão ser organizados? Qual é o objetivo da campanha? Qual é o montante a ser arrecadado?
4. Elaborar um plano de captação de recursos que defina as necessidades orçamentárias, o cronograma para o gasto do dinheiro e as fontes de financiamento. Identificar doadores financeiros e outros doadores e a frequência da solicitação de doações.
5. Separar os potenciais doadores por grupos de interesse (por exemplo, empresários, agricultores, médicos, advogados etc.) e elaborar um plano de arrecadação de recursos para cada grupo (por que esses grupos estariam dispostos a doar dinheiro para seu partido, o que eles esperam do partido)?
6. Definir um cronograma para a campanha.
7. Providenciar materiais específicos que possam apoiar a campanha (documentos do partido, panfletos, ou mesmo uma carta do presidente etc.).
8. Fornecer materiais convincentes online (podcasts, vídeos, textos marcantes) sobre as principais linhas de argumentação, que possam ser facilmente compartilhados. Promovê-los nas mídias sociais.
9. Sempre enviar notícias através da lista de endereços eletrônicos. Oferecer sem falta a possibilidade de assinar um boletim informativo no site do partido.

Exemplo: Financiamento dos partidos na Alemanha

Na República Federal da Alemanha, os partidos recebem recursos públicos para seu financiamento. O financiamento público, no entanto, segue o princípio de que os partidos são associações voluntárias de cidadãos e cidadãs e, portanto, cabe a eles próprios cobrir parte de suas necessidades financeiras por meio de contribuições e doações. Não é permitido um financiamento "predominantemente" estatal. Assim, os partidos precisam se autofinanciar até, no mínimo, 50%.

O financiamento é regulamentado na Lei dos Partidos Políticos (*Act on Political Parties* 2020, §§ 18 ss.). De acordo com isso, o financiamento público não poderá exceder a receita gerada pelo próprio partido no ano anterior. Se a receita própria for inferior à receita proveniente de outras fontes, o financiamento público será limitado ao valor da receita própria.

O financiamento público dos partidos ocorre anualmente em forma de uma subvenção parcial daquelas atividades que os partidos são obrigados a realizar nos termos da Constituição e da Lei dos Partidos Políticos (*Parteengesetz*). O fator decisivo para a distribuição dos recursos estatais é o enraizamento dos partidos na sociedade, que é medido com base nos resultados eleitorais e o montante de contribuições proveniente de pessoas físicas.

Possuem direito à subvenção estatal em um determinado ano todos os partidos que obtiveram pelo menos 0,5% dos votos válidos nas últimas eleições para o Parlamento Federal ou Europeu, ou pelo menos 1% dos votos válidos em lista partidária na última eleição para o Parlamento de um Estado federativo (eleição para a Assembleia estadual). Se não houver uma lista aprovada para o partido, ele recebe financiamento público se tiver alcançado pelo menos 10% dos votos diretos válidos depositados em uma circunscrição ou distrito eleitoral. São somados todos os votos da última eleição para o Parlamento Federal e Europeu, assim como das respectivas últimas eleições nos Estados federativos. Para os primeiros quatro milhões de votos, os partidos recebem um euro por voto e 0,83 euro para cada voto adicional (parcela relativa aos votos eleitorais).

Além disso, os partidos obtêm anualmente 45 centavos a cada euro recebido como aporte em forma de contribuições de filiados, contribuições de detentores de mandatos e doações de pessoas físicas, sendo consideradas apenas doações de até 3.300 euros por pessoa e ano (parcela relativa a aportes). O direito a essa parcela, no entanto, só caberá se os partidos tiverem informado o valor dos aportes em um relatório de prestação de contas no ano anterior ao ano do pleito em curso.

Todavia, existe um teto absoluto de recursos estatais por ano, que em 2019 foi de 193,5 milhões de euros. Se o montante total calculado para todos os partidos exceder o teto absoluto, os valores alocados a cada legenda são reduzidos proporcionalmente.

As receitas e despesas dos partidos estão sujeitas a uma rigorosa prestação de contas obrigatória. Anualmente, eles devem apresentar um relatório de prestação de contas ao Presidente da Câmara dos Deputados alemã (*Bundestag*), que deve ser previamente auditado por um auditor financeiro ou empresa de auditoria financeira e conter informações sobre receitas, despesas, patrimônio e passivos do partido. O presidente do *Bundestag* alemão publica o relatório e verifica

sua exatidão em termos de conteúdo e forma. Violações das regras de financiamento são punidas por meio de multas, algumas das quais severas, e processos administrativos ou mesmo penais contra os partidos e os responsáveis pelas respectivas infrações.

Perguntas ao leitor

- Quais são as principais fontes de financiamento dos partidos que conhece?
- Quem se beneficia do financiamento partidário? Quem decide sobre o uso dos recursos financeiros de um partido? Os filiados participam de decisões sobre as finanças partidárias?
- Como o financiamento dos partidos é visto pelo público?
- Os partidos fornecem informações abertas e transparentes sobre suas receitas, despesas e fontes de financiamento?
- Quem controla o financiamento dos partidos e os gastos com campanhas eleitorais? Qual é a eficácia desses controles?

7

PARTIDOS E SOCIEDADE

Quando o autor francês Alexis de Tocqueville viajou pelos Estados Unidos da América, na primeira metade do século XIX, para aprender como funcionava a jovem e primeira democracia da Era Moderna, ele enfatizou em seu relatório uma observação em particular: os cidadãos do jovem estado participavam através de inúmeras associações, organizações e entidades independentes da estruturação do projeto de comunidade. Para Tocqueville, foi essa a base do desenvolvimento econômico e político do primeiro Estado democrático moderno. A vibrante sociedade civil personificava, para ele, a vantagem representada pela forma democrática de governo em relação às monarquias na Europa. Desse modo, Tocqueville ressaltou, pela primeira vez na Era Moderna, o papel da sociedade civil para a democracia, que hoje ninguém mais contesta. Seu livro é considerado uma das obras fundamentais da democracia moderna (Tocqueville, 1985).

Por "sociedade civil" entende-se todas as associações voluntárias de pessoas que se reúnem para um propósito comum a fim de perseguir seus interesses e ideais. Aí se incluem grupos de interesse, sindicatos, movimentos sociais, associações profissionais, instituições filantrópicas e muito mais. Embora algumas dessas organizações tenham objetivos políticos, elas se diferenciam dos partidos políticos principalmente pelo fato de que não participam da competição por cargos políticos. Além disso, seus interesses políticos estão geralmente focados em temas específicos ou em poucos assuntos e elas não defendem um programa de governo que inclua propostas para uma ampla gama de setores da política. Organizações privadas, assim como empresas, não figuram como integrantes da sociedade civil. Comunidades religiosas, por outro lado, podem ser entendidas como organizações da sociedade civil.

Sociedades e democracias modernas não são mais concebíveis sem a diversidade de organizações sociais, associações e federações. Uma sociedade civil livre, atuante e diversificada é fundamental para a democracia. Atividades associativas promovem a interação comunicativa tanto em pequenos grupos quanto no público em geral. Até mesmo grupos à margem da sociedade (como pessoas sem teto) constituem, em alguns países, suas próprias associações e manifestam diante de um público mais amplo suas opiniões e demandas sobre questões que são importantes para eles. Dessa forma, a sociedade civil promove a autodeterminação individual e coletiva.

Os partidos precisam estar sumamente atentos à sociedade civil. Há três razões para isso: primeiro, seus representantes expressam interesses sociais importantes, que os partidos devem conhecer; em segundo lugar, ela tenta influenciar os partidos para que eles assumam suas causas e as defendam na arena política – os partidos, por sua vez, precisam saber como lidar com essas tentativas de influência; em terceiro lugar, algumas dessas organizações sociais complementam o papel e a função dos partidos no empenho pela democracia – e algumas pensam até mesmo que podem substituir os partidos.

Partidos como elo (“*link*”) entre sociedade e Estado

Os partidos formam, como se diz hoje, o link entre Estado e sociedade, ou seja, são o elo entre os cidadãos e as instituições do Estado democrático (Poguntke, 2000, p. 23 ss. e 2006). Para desempenhar esse papel com eficácia, eles precisam estar solidamente ancorados em ambas as esferas: o quer dizer, manter boas relações com os cidadãos e as organizações em uma sociedade e também estar representados nos Parlamentos, nos governos e nas instâncias burocrático-administrativas. Na ciência política, essa função de elo dos partidos em duas direções é denominada “função de *linkage*”. Em essência, significa a capacidade de comunicação bidirecional entre governantes e governados.

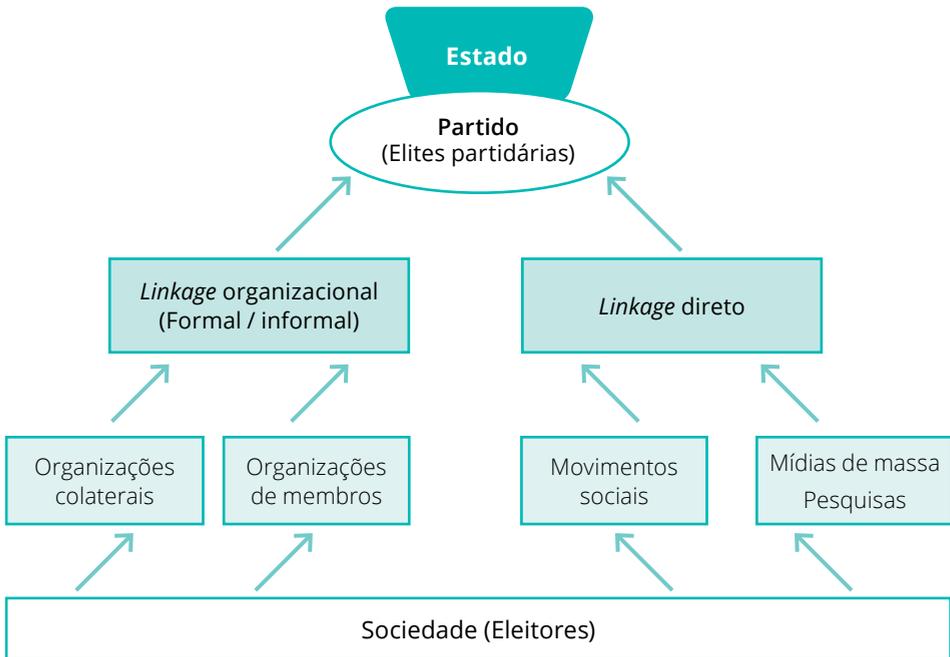
Para que os partidos possam desempenhar essa função de elo de forma eficaz, eles precisam de sólidos canais de contato e comunicação com os cidadãos e organizações da sociedade, pois somente dessa forma eles estarão em condições de identificar, avaliar e agregar as preferências deles e levá-las em conta (ao menos parcialmente) em sua atuação política. Por outro lado, os canais de contato e comunicação também se prestam para explicar e justificar suas ações perante o eleitorado. Para os partidos é muito importante construir e, possivelmente, até mesmo controlar sólidas estruturas de ligação (*linkage*), pois a forma

como eles se articulam com os cidadãos e as organizações sociais é de grande relevância em eleições. É óbvio que aqueles cidadãos e associações cívicas com os quais um partido mantém sólidas estruturas de *linkage* serão mais propensos a votar por aquele partido no dia da eleição do que os eleitores com os quais não existe nenhum elo em particular.

Elos podem ser construídos de duas maneiras: por um lado, por meio das diversas formas de comunicação, onde os próprios partidos determinam basicamente sobre o que e de que forma eles se comunicam. Isso faz parte da comunicação política dos partidos, que será discutida no próximo capítulo. Por outro lado, elos (*linkages*) surgem através de uma relação especial formalizada ou quase formalizada com associações e organizações sociais, que podem ser associações empresariais, sindicatos, grupos de interesse, associações religiosas, mas também organizações intrapartidárias, como as associações de mulheres e jovens, bem como as inúmeras organizações não governamentais e movimentos sociais comprometidos com uma variedade de questões. As relações dos partidos social-democratas, socialistas e comunistas com sindicatos, ou dos partidos liberais com associações empresariais são exemplos clássicos de tais "*linkages*".

A vantagem dessas relações sólidas e contínuas é que as organizações sociais determinam, elas mesmas, suas prioridades, facilitando assim o trabalho dos partidos no que se refere a identificar e definir por conta própria quais são os prováveis interesses defendidos por certos grupos da sociedade e quais os temas de particular importância para eles. Em sua relação com as associações, os partidos são destinatários de "pacotes" de demandas e preferências. Isso pode ser objeto de diálogo e negociação entre eles para depois decidir que elementos de tal pacote eles aceitarão defender na arena política, no Parlamento e perante o poder executivo ou nas instâncias burocrático-administrativas. Normalmente, essas interações ocorrem entre as elites partidárias e as elites das respectivas associações. Ambos os lados cuidam para que suas organizações aceitem os resultados das negociações e mobilizem, ou então dispensem, o apoio de sua organização aos compromissos negociados. Quanto maior for a integração organizacional em ambos os lados, maior é a probabilidade de mobilizar mesmo aqueles membros cujos objetivos políticos e preferências não tenham sido considerados, uma vez que sua lealdade primária é para com sua organização. No caso ideal, articulações (*linkages*) mediadas no âmbito organizacional permitem, assim, aos partidos estender seu alcance político para além de seus próprios limites como organização.

Figura 9: O partido como elo entre Estado e sociedade



Fonte: Poguntke, 2004, p. 46.

O caráter concreto desse intercâmbio, no entanto, é influenciado por dois fatores importantes: pela natureza do ambiente organizacional específico e pelo grau de formalização dos contatos organizacionais. Assim, por exemplo, se o próprio movimento sindical estiver fragmentado em diferentes organizações e essas organizações mantiverem relações formalizadas com diferentes partidos, o benefício auferido por um partido como resultado de uma relação formalizada com uma dessas associações será limitado. Se, além disso, as relações não forem muito próximas, como, por exemplo, no caso do relacionamento de partidos de esquerda com associações empresariais ou, inversamente, da relação de partidos liberais e conservadores com sindicatos, não é de se esperar que ambos os lados mobilizem um apoio mútuo em suas organizações. Os partidos políticos, portanto, devem esforçar-se para construir relações sólidas com aquelas entidades que são relevantes para sua sobrevivência e seu sucesso como organizações políticas.

Mais complicadas são as relações entre partidos e organizações não governamentais ou movimentos sociais. Relações formais recíprocas são dificultadas pelo fato de que tais organizações geralmente não possuem elites claramente definidas na sua liderança, nem seus líderes dispõem de um autêntico mandato

para acordos com partidos. Além disso, a interlocução se ressentida do fato de que tais organizações não governamentais e movimentos sociais são limitadas do ponto de vista temático. Mais importante, porém, é que esses movimentos têm uma capacidade reduzida de mobilização de seus seguidores no que se refere a adotar um determinado comportamento eleitoral.

Na perspectiva de uma política democrática, a relação entre partidos e organizações sociais bem como grupos de interesse contém algumas armadilhas. Todavia, o bom contato com eles é essencial pelas razões já mencionadas (Allern e Verge, 2017). No passado, determinados grupos de partidos tinham uma relação particularmente próxima e às vezes até mesmo "orgânica" com algumas organizações. Isso é especialmente válido para a ligação entre partidos socialistas e comunistas e organizações sindicais. Já foi mencionado que no Reino Unido, por exemplo, importantes organizações sindicais eram ligadas ao Partido Trabalhista através de uma espécie de filiação em grupo. Esse tipo de vínculos clássicos existe hoje apenas em muito poucos casos. Alguns partidos, por outro lado, tentam manter um relacionamento especial com certos grupos sociais através de suas associações intrapartidárias e organizações específicas. A relação entre social-democratas e/ou socialistas e sindicatos continua estreita na Europa e na América Latina, embora tenha perdido intensidade. Os partidos verdes no norte da Europa e na Europa Ocidental mantêm boas relações com organizações ambientais, e alguns partidos liberais e conservadores cultivam laços estreitos com associações empresariais, já que as questões econômicas são geralmente muito importantes para eles. Em muitas regiões, alguns partidos mantêm boas relações com associações religiosas ou igrejas, sem, por isso, serem partidos religiosos; todavia, o peso político de tais associações é muito forte em um grande número de lugares. Isso é confirmado pela crescente influência política dos grupos evangélicos e de suas igrejas nos EUA. Diante disso, por mais importantes que sejam essas conexões, os partidos precisam zelar em toda parte para não serem percebidos como representantes unilaterais dos interesses de determinadas organizações. Caso eles façam parte do tipo de partidos "elitistas" ou "clientelistas" apresentados acima, isso diminuirá suas chances eleitorais em uma sociedade pluralista.

No âmbito da política municipal, a relação com as associações e organizações locais é praticamente indispensável. Também nesse caso, os partidos deverão se abster de serem meros porta-vozes de grupos individuais. Contudo, o estreito contato com as associações locais poderá ser decisivo para seu sucesso político (eleitoral). Por isso, os partidos precisam tentar recrutar representantes dessas associações locais como filiados e lançá-los como candidatos em eleições.

Representação de interesses e partidos

As organizações da sociedade civil não apenas expressam os interesses de seus membros e apoiadores. Elas também exercem influência sobre instituições e decisões políticas, cumprindo, assim, funções semelhantes às dos partidos políticos. No entanto, elas geralmente se concentram em algumas poucas questões e demandas, principalmente setoriais. Isso vale principalmente para as associações empresariais ou sindicatos, que na maioria dos países estão tradicionalmente entre as organizações mais influentes da sociedade civil. Essas e outras organizações apresentam características organizacionais e funcionais específicas e mantêm um tipo particular de relacionamento com outros atores do sistema político, tais como as instituições estatais, a mídia e, não menos importante, os partidos políticos.

Os partidos e certos políticos são, para essas organizações, interlocutores importantes no que concerne a suas atividades de *lobby*. Todas as organizações que representam interesses grupais tentam influenciar debates e decisões políticas. Embora isso seja fundamentalmente legítimo, existe sempre o perigo de que algumas associações, em virtude de seus recursos – por exemplo, dinheiro, capacidade de mobilização ou até mesmo acesso mais fácil aos tomadores de decisões políticas – imponham seus interesses setoriais em detrimento dos interesses gerais da sociedade e, conseqüentemente, consigam obter decisões políticas em seu favor. De forma alguma isso vale apenas para associações empresariais ou sindicatos. O Partido Verde (*Die Grünen*) na Alemanha, por exemplo, é um "filho" direto das diversas iniciativas dos anos 1980 em favor do meio ambiente e pela paz. É óbvio que após a entrada dessa nova agremiação nos Parlamentos regionais e posteriormente também na Câmara dos Deputados alemã, a influência sobre a nova legenda, exercida pelas organizações e associações próximas a ela, não diminuiu.

A eficácia da atuação de organizações sociais em um sistema político depende de diversas constelações. Se, por exemplo, um partido dispõe tão só de uma maioria apertada no Parlamento, ele irá analisar muito cuidadosamente com qual organização da sociedade civil poderá entrar em rota de colisão e com qual precisará chegar a um acordo, a fim de não assustar eleitores, e sim, conquistá-los. Os próprios partidos, portanto, devem observar de perto e de forma crítica que grupos de interesse tentam influenciá-los e, não menos importante, qual de seus representantes manifesta abertamente as preocupações de certas associações, que parlamentares mantêm contatos particularmente próximos com certos grupos de interesse e podem até ser (parcialmente) financiados por eles. Essa é outra razão pela qual é imperativa a transparência dos rendimentos

de políticos, mas também é importante que existam regras para as atividades das associações e que elas também cumpram rigorosamente as exigências de transparência (Lijphart, 1999, p. 171 ss.).

Em países com um grande número de associações, como os EUA e a Alemanha, existe às vezes o receio de que "o poder das associações" represente uma ameaça à soberania do Estado. De fato, em muitos lugares o processo legislativo sofre a influência de algumas associações em suas respectivas áreas políticas, com as grandes associações empresariais exercendo uma influência maior do que as menores. Na Alemanha, por exemplo, as associações da indústria automobilística são tradicionalmente muito fortes. No Brasil e na França é o *lobby* agrário, e na Malásia e na Indonésia são as empresas de óleo de palma. No entanto, estudos empíricos têm concluído repetidamente que na maioria das democracias ocidentais não há evidências de um domínio unilateral de determinados atores sobre o processo legislativo. Isso se deve, por um lado, à introdução de controle e transparência das atividades de lobby em muitos lugares, mas por outro, também ao grande número de organizações que tentam influenciar a política de uma forma ou de outra, relativizando, assim, ou eliminando completamente o potencial de ação individual. Assim, nos EUA, mais de 20.000 organizações estão registradas somente em Washington D.C., e mais de 200.000 em todo o país, com todas elas de uma forma ou de outra representando interesses da sociedade e procurando influenciar as decisões políticas.

Em muitas áreas políticas, os grupos de interesse contribuem com conhecimentos técnicos externos dos quais os formuladores de políticas dependem. Isso se aplica a questões muito diferentes. Na luta contra a pandemia do novo coronavírus os governos e parlamentos de todo o mundo buscaram conselhos de virologistas, médicos e farmacêuticos. Quando se trata de proteção climática, controle de direitos autorais na internet ou processos de produção complexos e padronização em áreas técnicas, as partes (mas também os governos) precisam de aconselhamento especializado tanto quanto quando se trata de decisões sobre a regulamentação da eutanásia e outros tópicos que tocam em questões fundamentais da existência humana. Em todas essas questões, os grupos de interesse organizados oferecem sua experiência – principalmente da perspectiva de seus membros. Os tomadores de decisão e os representantes eleitos devem se esforçar para garantir que estejam plenamente informados, mas não unilateralmente, quando se familiarizarem com o novo material legislativo e decidirem sobre ele.

Lobbyismo

O termo inglês *lobby* refere-se originalmente à entrada ou sala de recepção de um parlamento. Desde que existem parlamentos, os lobistas têm tentado ter acesso a esses salões a fim de encontrar membros do parlamento, apresentá-los suas preocupações e solicitar seu apoio. O termo *lobbying* tornou-se internacionalmente aceito para essa forma de representação de interesses. Os representantes de interesses são, portanto, hoje em dia frequentemente referidos como "lobistas" ou "*lobbies*". Em geral, eles não fazem mais o seu trabalho no *lobby* de um parlamento, mas se encontram com membros do parlamento em outras ocasiões para apresentar suas preocupações.

O *lobby* não é feito apenas por representantes de grupos de interesse privados, mas também por representantes eleitos. Por exemplo, um prefeito que deseja construir uma ponte ou um desvio em sua comunidade convida outros políticos que decidem sobre subsídios para sua cidade, para que possam entender melhor a poluição sonora ou a necessidade econômica de tais projetos, para que o projeto seja financiado. Nesse sentido, o *lobby* é uma prática comum e legítima em qualquer democracia para influenciar as decisões políticas.

No entanto, o *lobby* muitas vezes se depara com um certo grau de suspeita entre os cidadãos e a mídia por duas razões. Primeiro, há uma presunção de desequilíbrio de influência entre grupos de interesse, mas isso muitas vezes não é verdade – a menos que um partido ou um governo se coloque deliberadamente a serviço de certos grupos. Nos EUA, por exemplo, durante a administração Trump, a National Rifle Association of America (RNA) lutou com sucesso contra qualquer tentativa de restringir a posse de armas, porque isso também era o que o presidente queria. E no Brasil, o presidente Bolsonaro não tem interesse em preservar a Floresta Amazônica e, portanto, em grande parte tem dado ao *lobby* agrícola uma mão livre na expansão das terras agrícolas às custas da floresta.

Em segundo lugar, o *lobby* às vezes está associado à corrupção ou a outras formas de conferir vantagem aos políticos. Tais métodos de influência existem e variam de convites a almoços ou férias luxuosas a ofertas para assumir um cargo importante em uma empresa. Aceitar tais favores é expressamente proibido para políticos em muitos países; no mínimo, eles são obrigados a ser transparentes quando indivíduos ou grupos de interesse tentam obter apoio político para suas causas, fornecendo bens ou serviços específicos. Os pagamentos de dinheiro a um político para fazer *lobby* por

uma causa específica ou mesmo para votar a seu favor no parlamento se enquadram na categoria de corrupção, que é criminosa em qualquer caso.

É útil para um sistema político democrático que os grupos de pressão representem interesses sociais em parte uns contra os outros, em parte uns com os outros. A fim de estabelecer limites a sua influência na política e criar transparência para o público, inúmeras iniciativas – que por sua vez também podem ser descritas como grupos de *lobby* – exigem códigos de conduta e períodos de espera para políticos, registros de *lobby*, a divulgação de renda adicional e doações de partidos ou o equilíbrio de grupos de especialistas. Informações sobre diferentes procedimentos regulamentares dentro da UE podem ser encontradas no site www.LobbyEurope.org.

A sociedade civil pode substituir os partidos políticos?

Quando se trata do assunto sociedade civil e democracia, muitos ativistas e autores com frequência pensam sobretudo naquelas organizações que defendem explicitamente o respeito aos direitos humanos e objetivos político-democráticos, como a liberdade de expressão e de reunião, ou também desempenham uma espécie de função de monitoramento do trabalho dos políticos e Parlamentos ("vigilância parlamentar"), cumprindo, assim, um papel político que pode complementar o dos partidos, mas que às vezes também leva a conflitos com eles. Importantes organizações internacionais nesse sentido são, por exemplo, *Freedom House* (freedomhouse.org), organizações de direitos humanos, como *Human Rights Watch* (hrw.org), *Amnesty International* (amnesty.org) e *Transparency International* (transparency.org), mas também inúmeras associações nacionais.

Especial atenção recebe o papel político de alguns grupos da sociedade civil, particularmente no que se refere à organização da resistência a governos autoritários e ditaduras durante os processos de democratização ou redemocratização. Em muitos países da América Latina, África, Ásia, e mais tarde também na Europa Central e Oriental, eles desempenharam um papel central na resistência às ditaduras e tendências autoritárias e desde então têm participado da consolidação das novas democracias, contribuindo para o controle social do Estado e dos políticos e advogando pela responsabilização vertical dos governos ou defendendo os direitos fundamentais. Especialmente onde ocupantes de cargos possuem muito poder e os partidos e Parlamentos não exercem nenhum controle real sobre os governos, as organizações da sociedade civil desempenham um papel importante como

corretivo para a preservação dos princípios democráticos (Stepan, 1986; Brancati, 2016). Governantes que, como Putin, Mugabe, Chávez, Erdoğan ou Orbán, querem escapar de tal controle social restringem a margem de manobra das organizações da sociedade civil a fim de manterem seu poder. Muitas análises sobre o estado da democracia no mundo todo, portanto, ressaltam o papel das organizações da sociedade civil (IDEA, 2019, Diamond, 2019; V-DEM, 2020). Não obstante, vem se observando há alguns anos, em muitos lugares, e de forma alguma é apenas em ditaduras que a margem de ação de organizações politicamente inconvenientes está sendo reduzida, muitas vezes não com o uso de medidas abertamente repressivas, mas através de atos administrativos e coerção no tocante ao registro, tributação ou outras restrições. Para a ordem democrática desses países isso é problemático, uma vez que essas organizações desempenham um papel importante na fiscalização das prerrogativas do poder executivo exigindo e, às vezes, até mesmo obrigando os políticos a prestar contas de seus atos perante os cidadãos – especialmente quando os partidos falham nessa função. Por meio de protestos, uso eficiente da comunicação e colaboração com a mídia, bem como outras formas de ação, algumas organizações podem gerar tanta pressão no tocante a determinadas questões que políticos e governos se veem compelidos a pelo menos explicar melhor sua posição sobre temas específicos e a rever decisões (Diamond, 1994; Fontoura e Hofmeister, 2009; Altman, 2019).

Apesar disso, as organizações da sociedade civil, com suas importantes contribuições em favor do respeito aos princípios e procedimentos democráticos, não podem substituir os partidos. É precisamente com vistas ao problema da representatividade mencionado acima que algumas organizações criam esse tipo de expectativas, sendo também incentivadas a isso por alguns cientistas sociais. Não raro, tais proposições estão ligadas à demanda por mais democracia direta. Especialmente os chamados "movimentos sociais", como novo ator coletivo no interior da sociedade civil, afirmam contribuir para a regeneração da democracia. Eles alegam que, tão logo forem envolvidos nos processos de tomada de decisões de um governo sobre determinadas questões específicas, esses processos seriam mais "democráticos" (Ibarra, 2003, p. 16). De qualquer forma, em vista do afastamento de muitos cidadãos dos partidos, seria necessário introduzir novas formas de democracia que dessem maior prioridade a modos de participação suprapartidárias ou não partidárias e substituíssem os padrões tradicionais da representação política, que são fundamentais para a democracia partidária (Dalton e Wattenberg, 2000, p. 23).

A maioria das propostas e demandas em favor de formas alternativas de participação segue a ideia de uma chamada "democracia deliberativa", cujo componente central também é a sociedade civil (Gutmann e Thompson, 2004; Bächtiger

et al. 2018). Como o termo já diz, trata-se de estimular um diálogo mais intenso e até mesmo permanente da "sociedade civil", visando chegar a um acordo sobre temas pendentes e questões específicas. A discussão racional e dialógica na sociedade (em vez da representação por partidos políticos) levaria a uma "relegitimação" dos princípios da democracia, pois iria promover o engajamento cívico e a participação da sociedade.

Há várias tentativas ao redor do mundo para introduzir tal democracia deliberativa. A chamada "democracia líquida", por exemplo, é exaltada por seus proponentes como uma forma de "verdadeira democracia para o século XXI", uma vez que combinaria as correspondentes vantagens da democracia representativa e da democracia direta (Schiener, 2016). Dito de forma simplificada, nesse modelo os cidadãos deverão emitir seu voto sobre o maior número possível de questões específicas – como em uma democracia direta. Como seu conhecimento técnico é limitado, porém, no caso de algumas questões eles poderão transferir seu direito de voto para os chamados especialistas, que então emitem um voto conjunto e, dessa forma, ponderado. O objetivo é garantir que decisões políticas sejam tomadas conforme uma rigorosa orientação técnica e baseadas em conhecimento especializado. Na Califórnia, já existem algumas experiências com essa democracia "fluida" em nível local.

Outro modelo é a convocação de júris de cidadãos, nos quais um pequeno número de cidadãos, geralmente selecionados aleatoriamente, está envolvido na tomada de decisões sobre questões de interesse local, mas também nacional. Os membros de tais conselhos de cidadãos recebem informações de especialistas e devem fazer recomendações para que o órgão político relevante leve em conta quando decidir sobre o assunto. Desde que tal processo de participação cidadã foi aplicado na Irlanda em 2018 como parte da reforma constitucional a favor da introdução do direito ao aborto, ele ganhou novos adeptos. Na França, o Presidente Macron formou um comitê de 35 cidadãos selecionados aleatoriamente em janeiro de 2021 para assessorar a campanha nacional de vacinação. No mesmo mês, o Bundestag na Alemanha também convocou um chamado "conselho de cidadãos" para desenvolver propostas para "o papel da Alemanha no mundo". Assim, pretende-se, ao mesmo tempo, "fortalecer a confiança na política e dar um novo impulso à democracia representativa", como enfatizou o presidente parlamentar Schäuble (Schäuble 2021).

Apesar dessa expectativa otimista, tais conselhos de cidadãos têm um grande déficit de legitimidade. Como com outras formas de democracia "deliberativa", é um modelo de elite que tira a tomada de decisões das mãos dos cidadãos e estende a influência dos chamados especialistas. Mas ninguém pode garantir

que os "especialistas" realmente levem em conta todos os diferentes interesses dos cidadãos melhor do que os representantes políticos eleitos. O passo rumo ao autoritarismo não está longe, mesmo com esse modelo, porque todos os "não especialistas" – isto é, cidadãos "normais" – são ameaçados em algum momento de perder completamente seus direitos de voto.

Na democracia, porém, as decisões políticas deverão levar em conta os diferentes interesses de uma sociedade. Os partidos políticos são aquelas instituições que representam essa diversidade de interesses e, através da participação em eleições, atingem um grau de legitimidade para suas decisões e o exercício do poder político que as organizações da sociedade civil não conseguem demonstrar. Embora elas possam desempenhar certas funções dos partidos, elas não desempenham sua função mais importante: a participação nas eleições gerais. Por outro lado, é exatamente assim que os partidos demonstram seu grau de representatividade. Os conselhos de cidadãos e os movimentos sociais, por sua vez, não fornecem provas empíricas de seu apoio real em uma sociedade. Isso estabelece limites para sua reivindicação de codecisão política. Em alguns países, portanto, os movimentos sociais se transformaram em partidos, como Die Grünen na Alemanha e em outros países, ou Podemos na Espanha. São, portanto, a melhor prova de que na democracia representativa não há alternativa aos partidos como instituições que representam os interesses da sociedade como um todo.

Apesar do ceticismo em relação à sua pretensão de representação política, deve-se ressaltar que as organizações da sociedade civil contribuem para os processos políticos e para a estabilização da democracia em todas as sociedades. O grande número de organizações e sua crescente importância no mundo todo provam que uma parcela importante dos cidadãos quer, no mínimo, participar de processos políticos relativos a temas específicos e pontuais. Esse potencial ainda é muito pouco explorado pelos partidos. Ao mesmo tempo, é preciso constatar que no âmbito das organizações da sociedade civil existem tendências semelhantes às dos partidos: instituições tradicionalmente fortes são hoje fracas e têm perdido muitos membros e/ou se dividiram, como, por exemplo, os sindicatos. Além disso, muitas organizações não observam dois princípios, cujo cumprimento elas naturalmente exigem dos partidos: transparência das estruturas decisórias e democracia intra-organizacional. Além disso, elas são frequentemente pouco organizadas; algumas organizações existem por um tempo muito reduzido e a identificação e o compromisso de seus apoiadores é com frequência só de curta duração. As organizações da sociedade civil não são de forma alguma capazes de compensar a desmobilização dos partidos políticos.

Perguntas ao leitor

- Qual papel as organizações sociais que conhece desempenham em termos da representação dos interesses de determinados grupos? Quão bem elas estão organizadas? Quais são as organizações mais importantes?
- Existem relações particularmente estreitas entre alguns partidos e determinadas associações da sociedade?
- Que associações mantêm laços particularmente estreitos com partidos políticos? Que influência elas exercem sobre os partidos?
- Qual é o papel das organizações da sociedade civil no tocante ao debate sobre temas políticos e, sobretudo, ao controle social do governo e à defesa da democracia?
- Que esforços empreendem os partidos para abordar alguns grupos da sociedade?

8

OUVIR E FALAR – PARTIDOS E COMUNICAÇÃO

Ser capaz de ouvir é um dos atributos mais importantes exigidos de um político. Isso requer paciência e algumas habilidades adicionais, que podem ser aprendidas e ensaiadas. A "agregação e articulação de interesses sociais", como uma das principais funções de partidos políticos, não significa outra coisa senão que os partidos e os políticos devem ter a capacidade de colher informações sobre o estado de espírito dos cidadãos e depois transformá-las em propostas políticas. Ser capaz de ouvir é um pré-requisito importante para tal.

Essa escuta pode ser bastante árdua. Quem já tiver participado de encontros com cidadãos, assembleias partidárias ou reuniões de comitês pode confirmar isso. Um político, seja ele membro de uma Câmara Municipal ou de um Parlamento nacional, precisa manter regularmente o contato com os cidadãos, que são (ou deverão tornar-se) seus eleitores. Para tanto, ele deverá aproveitar oportunidades e ocasiões a fim de se encontrar e falar com as pessoas. Ele próprio deverá criar oportunidades e ocasiões para que os cidadãos venham até ele. Tais ocasiões podem ser eventos locais, festivais, conferências, debates, abertura de empresas ou a inauguração de novos projetos, onde ele possa se apresentar, manter conversas, mas também falar. Muitas vezes essas rodas de conversa não são muito espetaculares, elas geralmente acontecem em pequenos grupos e em espaços modestos. As reuniões regulares com os poucos membros do partido de uma determinada localidade muitas vezes ocorrem em pequenas salas de reunião ou salas fechadas de estabelecimentos e podem arrastar-se indefinidamente quando se trata de alinhar posições partidárias ou propor candidatos para eleições ou cargos públicos. Consultas agendadas ou reuniões com cidadãos realizadas por parlamentares proporcionam, por um lado, a oportunidade de conversar direta-

mente com os cidadãos de uma circunscrição eleitoral ou comunidade, porém em tais ocasiões às vezes o parlamentar ouvirá mais reclamações do que a confirmação de seu trabalho. Sem mencionar que muitas dessas reuniões acontecem à noite ou nos fins de semana, visto que a maioria das pessoas não tem tempo para a política durante os dias úteis. E ainda assim esses encontros são parte indispensável do trabalho político – especialmente na época dos modernos meios de comunicação. Quem não tiver paciência e pele grossa para esses encontros não fará carreira como político.

A expressão moderna para ouvir e falar é "comunicação". É um conceito chave de nosso tempo e também de importância crucial para os partidos. Às vezes comunicação é mal compreendida no sentido de "informação". Entretanto, não se trata apenas de informar algo, mas, de início e antes de tudo, de ouvir. Dado que existem maneiras muito variadas de falar e de ouvir, os partidos precisam, na medida do possível, dominar todas as diferentes formas de comunicação a fim de perceber as demandas e preocupações dos cidadãos e para comunicar sua própria mensagem. Desse modo, não há limite suficiente para os partidos dedicarem atenção e recursos à comunicação. Seu sucesso político depende em grande parte de sua capacidade de saber o que os cidadãos pensam e anseiam, para depois poder transmitir as próprias mensagens a seus destinatários de maneira direcionada e na forma adequada. Ao fazer isso, porém, eles não devem "falar para agradar" as pessoas ou orientar sua própria mensagem apenas conforme as pesquisas de opinião. É importante que os partidos comuniquem seu próprio ponto de vista de tal forma que obtenham aceitação e apoio para ele. Sua legitimidade está, portanto, em grande parte ligada a um desempenho comunicativo.

Justamente porque a fidelidade ideológica tem perdido força entre grande parte dos cidadãos, com as diferenças ideológicas tornando-se muito menos importantes, além do aumento da volatilidade eleitoral e a diferença não muito significativa entre os programas propostos pelos partidos em relação a uma série de tópicos, a aceitação e o sucesso das proposições de determinadas legendas dependem, em grande parte, da forma como são comunicadas. A personalidade dos líderes partidários sem dúvida desempenha um papel importante. Seu carisma, retórica, atitude e experiência podem ser decisivos para o sucesso eleitoral. Porém, mesmo os líderes mais populares precisam do apoio maciço das formas modernas de comunicação – ainda que essas formas sejam mediadas de maneira muito sutil e o público, em geral, não percebe quão habilmente alguns líderes conseguem se "marquetear" e/ou serem "marqueteados". Barack Obama, nesse sentido, foi um mestre do ofício da comunicação. De qualquer maneira, ele foi praticamente o primeiro a conduzir uma campanha eleitoral em grande parte através das mídias sociais e a vencer. Sua campanha de 2008 foi a primeira a

utilizar o chamado *microtargeting*, que Donald Trump aperfeiçoou em sua campanha de 2016. *Microtargeting* significa, inicialmente, identificar os diferentes grupos de eleitores com a coleta e análise sistemática de dados sociológicos, para depois dividi-los em grupos com base em critérios políticos, demográficos, sociais, religiosos, étnicos, linguísticos e outros. Em seguida é desenvolvida uma estratégia de comunicação específica focada em pequenos grupos, cujo objetivo é usar somente os aspectos relevantes de uma mensagem de campanha e personalizá-los conforme os interesses de cada um dos microgrupos. Ao focalizar as preocupações desses grupos, sua atenção é despertada, o que os torna mais propensos a votar no candidato correspondente. Para tanto, cada grupo recebe mensagens políticas que correspondem a suas preferências políticas e também a outras predileções. As mensagens podem ser enviadas por diversos meios de comunicação, preferivelmente, porém, através das mídias sociais, pois isso permite alcançar grupos individuais de forma muito mais direcionada que pela televisão ou pelo rádio. A comunicação específica direcionada para o grupo alvo aumenta significativamente a probabilidade de atingir o objetivo da comunicação bem como economiza recursos, pois a comunicação com os apoiadores e potenciais eleitores de um partido pode ser muito mais frequente e intensa do que no caso de uma comunicação com o grupo total de eleitores.

Comunicação política na democracia da mídia

Na democracia, a comunicação de projetos políticos e a procura por aprovação pelo público fazem parte, desde o início, dos requisitos fundamentais exigidos de líderes políticos e partidos. Na Antiguidade surgiu a retórica, a arte da oratória, como uma ciência própria. O objetivo era, sobretudo, apresentar de forma lógica argumentos convincentes no debate público, isto é, político. Pelo menos desde que Marcus Tullius Cícero (106-43 a.C.) desenvolveu sua carreira política na República Romana graças a seu domínio da arte da oratória, escrevendo importantes diretrizes sobre a retórica política, dominar a arte de falar em público tem sido essencial para toda carreira política.

A comunicação política inclui:

1. Todas as formas de comunicação utilizadas por políticos e outros atores políticos com o propósito de atingir determinados objetivos.
2. Comunicação dirigida a esses atores por não-políticos, como eleitores e colonistas de jornais.
3. Comunicação sobre esses atores e suas atividades, como a que faz parte de reportagens de notícias, editoriais e outras formas da discussão midiática sobre política (McNair, conf. citado por Donges e Jarren, 2017, p. 7).

Dito de maneira um pouco condensada e no jargão das ciências sociais, a comunicação política também pode ser descrita como "o mecanismo fundamental para a geração, formulação e expressão de interesses políticos, sua agregação em programas decidíveis, bem como a implementação e legitimação de decisões políticas" (Donges e Jarren, 2017, p. 8). Ambas as definições mostram que a comunicação política tem duas vertentes: por um lado, trata-se de influenciar a política, ou seja, debates e decisões políticas, e pelo outro, de comunicar ao público as decisões tomadas pelos agentes políticos.

Assim, a comunicação política não pode ser separada dos agentes políticos, especialmente em uma democracia, em que não há um ditador que tome decisões solitárias sem envolvimento da sociedade. Em uma democracia, a comunicação política fornece aos agentes políticos "*inputs*" – propostas, demandas, comentários etc. –, além de contribuir para explicar e justificar os "*outputs*" – decisões, na forma de leis, regulamentos, diretrizes etc. – e as posições dos partidos e do governo sobre temas específicos. Como ambos guardam relação com as funções centrais dos partidos, é óbvio que tanto os políticos como os partidos devem prestar especial atenção à comunicação política.

Os meios de comunicação são os mais importantes instrumentos da comunicação política e são também de importância crucial para os partidos. Até poucas décadas atrás, em muitos países os partidos (assim como outras organizações sociais, por exemplo, as igrejas e os sindicatos) publicavam periódicos partidários independentes, às vezes até em forma de jornais diários. Embora ainda existam jornais diários e semanais ligados a partidos, eles não possuem mais a importância de outras épocas. Especialmente no período após a Segunda Guerra Mundial, a televisão ganhou crescente importância ao lado do rádio, com o qual os jornais partidários não podiam mais competir. Em muitos países, surgiram emissoras públicas de radiofonia que, por via de regra, são formalmente independentes de influências dos governos e que devem, sobretudo, ser neutras em termos de política partidária. Com bastante frequência, no entanto, os governos, e com isso também os respectivos partidos no poder, exercem considerável influência sobre as emissoras públicas de rádio e empresas privadas de mídia. Já foi mencionado anteriormente o exemplo do México, onde entidades governamentais se asseguram da boa vontade de muitos veículos de mídia por meio da compra de espaços publicitários. A influência dos partidos sobre o cenário da mídia, entretanto, é hoje geralmente limitada, uma vez que há muitas empresas privadas agindo tanto no âmbito do rádio quanto da TV como também da mídia impressa, que operam em grande parte independentemente de grupos, perseguem sobretudo objetivos de mercado no setor privado e estão menos orientadas para compromissos com a política ou

com a sociedade. É por isso que se fala frequentemente da "comercialização" ou "economização" da mídia. Entretanto, isso não pode ocultar o fato de que também os meios de comunicação privados perseguem uma agenda política própria. Isso é bastante óbvio, por exemplo, no caso da emissora de televisão norte-americana FOX, que até pouco depois das eleições de 2020 foi uma das mais importantes ferramentas de apoio e instrumento de propaganda do presidente Trump. Alguns empresários da mídia tornaram-se políticos eles próprios, como o italiano Silvio Berlusconi, já mencionado, que colocou seu império de mídia a serviço de suas próprias ambições políticas e do Forza Italia, partido por ele fundado. Por outro lado, muitos políticos tornam-se "empresários de mídia", o que pode ser observado, por exemplo, no Brasil, mas também nas Filipinas, onde políticos fundaram emissoras locais de rádio e televisão para "venderem" sua imagem.

A disseminação vertiginosa da internet e das mídias online não apenas abalou permanentemente os sistemas de mídia, como também a comunicação política. Com a introdução da internet em 1992, os partidos ganharam acesso, pela primeira vez, a um meio com o qual podiam alcançar diretamente um público de milhões de pessoas e o qual, sobretudo, eles mesmos podiam controlar. O surgimento das mídias sociais a partir de 2003, com a chamada Web 2.0, por sua vez, expandiu significativamente a intensidade e o controle da comunicação autoproduzida. Com YouTube, Facebook, Twitter, Instagram e outras plataformas, bem como seus próprios *podcasts*, os partidos podem atingir uma audiência como não é mais possível através dos meios tradicionais como rádio, televisão ou jornais. Eles podem até mesmo multiplicar sua comunicação, uma vez que agora não apenas a central do partido produz e publica mensagens relativas à agremiação, como em muitos lugares diretórios partidários regionais e locais operam canais de comunicação independentes, mantendo dessa forma tanto a comunicação interna com os membros de sua área como a comunicação com não membros. A diversidade da comunicação partidária é ainda complementada pelo fato de que muitos filiados, e especialmente muitos representantes eleitos, desde o nível local aos parlamentos e governos nacionais, se comunicam mediante seus próprios *websites* e canais de mídia social. Os partidos, entretanto, voltaram hoje a perder novamente parte do controle sobre sua comunicação, devido ao fato de que atualmente há muitas vozes nas mídias sociais, comentando e criticando seu trabalho, ao qual eles raramente podem reagir de forma corretiva ou diferenciada. Por mais que os partidos se beneficiem das novas possibilidades de comunicação, elas contêm muitas armadilhas que podem ser perigosas para os partidos e para os políticos. Uma interação profissional com todos os meios de comunicação é, por isso, indispensável. Isso também inclui uma estratégia profissional de comunicação.

Estratégias de comunicação

Para sua comunicação política, os partidos não só precisam ter uma equipe profissional que cuide do trabalho com a mídia, mas também uma estratégia de comunicação que deverá incluir os seguintes elementos (junho de 2015):

- ▶ **Desenvolver uma imagem positiva**, visando a obter aprovação por parte dos eleitores. É importante transmitir uma impressão geral que tanto do ponto de vista emocional como racional influencie positivamente a atitude em relação a um partido e também a decisão de voto. Na medida do possível, todas as percepções e associações em relação ao partido deverão ter um impacto favorável a ele.
- ▶ **Pautar com sucesso os temas próprios no debate público**. Frequentemente, é atribuído a alguns partidos um maior domínio de determinados assuntos; por exemplo, a percepção de competência na política econômica, segurança interna, política social, política ambiental etc. encontra-se distribuída de forma muito diferente entre certos partidos. A atribuição de competência e capacidade de solução de problemas por parte dos eleitores é de grande importância para as agremiações. Pouquíssimos partidos conseguem ser vistos como excepcionalmente competentes em todos os campos da política. É importante, por isso, que os partidos enfatizem em sua comunicação política as áreas temáticas em que são considerados particularmente competentes e abordem repetidamente esses tópicos. Partidos conservadores sempre irão se pronunciar quando se trata da segurança interna ou externa; partidos liberais abordarão frequentemente questões econômicas e empresariais; partidos social-democratas e socialistas irão reivindicar continuamente justiça social e progresso social, ao passo que partidos verdes colocarão questões ambientais como prioridade. Nem sempre as agremiações podem determinar a "conjuntura" de alguns tópicos, mas, se esses tópicos passarem subitamente a fazer parte da "conjuntura", isso levará a um aumento da atenção para aqueles partidos que tratam dos temas que estão em foco nesse momento e se comunicam sobre eles de forma especial. Isso ficou mais uma vez muito evidente quando, em 2019, a mudança climática dominou as manchetes e ajudou os partidos verdes a ganharem ímpeto. Mas como em 2020 o novo coronavírus e a política de saúde passaram a dominar a agenda pública e os partidos verdes não tinham transmitido, anteriormente, sua competência nessas áreas da política, o interesse por eles diminuiu novamente, e aqueles partidos associados com a segurança e o zelo pelos cidadãos receberam um novo impulso.

- ▶ **Suprimir temas que não prometem nenhuma vantagem na disputa política.** Há certos temas sobre os quais alguns partidos não querem se pronunciar, porque não são vistos como competentes nesses assuntos ou porque lhes causam desconforto e eles não desejam se posicionar a respeito para, por exemplo, evitar controvérsias intrapartidárias. Isso pode abranger todas as áreas da política, desde o debate sobre um imposto de renda mais elevado ou o aumento dos gastos de defesa até questões sociopolíticas como o aborto ou o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Ter posições favoráveis e contrárias sobre alguns tópicos provavelmente não será benéfico para um partido do ponto de vista eleitoral. Não obstante, é difícil evitar temas da agenda política enquanto eles estão sendo debatidos pelo público e a mídia. Na Alemanha, por exemplo, os dois partidos do governo de coalizão evitaram em grande parte a questão da imigração durante a campanha eleitoral de 2017, para impedir que uma controvérsia sobre o tema desse origem a atitudes anti-imigração e para contrabalançar as críticas à abertura aos imigrantes defendida por ambos os partidos. Todavia, como o público estava interessado no assunto, não foi possível suprimi-lo. Desse modo, um partido anti-imigração acabou lucrando com essa estratégia de supressão.
- ▶ **Colocar seus candidatos em posições de destaque.** A comunicação política sempre foi uma importante ferramenta de campanha eleitoral para destacar os partidos e seus candidatos. No curso da crescente personalização da política, a comunicação com foco nas pessoas está se tornando cada vez mais importante. O objetivo principal é posicionar seus políticos de ponta em situação de vantagem na disputa pelo apoio do eleitorado, a fim de criar as melhores condições para alcançar os propósitos do partido. A tendência para a personalização baseia-se, também, na crescente importância da visualização de informações políticas. Quanto mais não fosse pelas limitações técnicas da época, não era possível, no passado, incluir muitas fotos em textos e materiais publicitários. A televisão e as mídias sociais têm feito com que a política seja percebida muito mais em termos de pessoas. Quase todo político agora envia regularmente não apenas mensagens de texto, mas também fotos de si mesmo e de encontros com outras pessoas. A seleção e o posicionamento de tais fotos se tornaram, assim, um importante elemento para transmitir e reforçar mensagens políticas. Por sua vez, isso requer das agremiações que essa visualização e personalização sejam tratadas com especial atenção e criatividade.
- ▶ **Exercer protagonismo na interpretação de problemas políticos.** Quem determina o rumo de um debate político receberá mais atenção do que quem apenas reage a determinados temas. Por isso é importante que os partidos percebam o surgimento de novas tendências o mais rapidamente possível e se posicionem ao res-

peito. Isso lhes dá uma vantagem no debate político, difícil de ser compensada por outras legendas. Desse modo, como foi enfatizado no início deste capítulo, os partidos precisam dominar a escuta e reconhecer antecipadamente quais temas podem se tornar relevantes. Nesse caso, eles podem desenvolver sua competência em um estágio precoce e obter um ganho correspondente na competição política.

► **Evitar pintar um retrato negativo de concorrentes políticos.** Assim como no marketing de produtos, desacreditar a oferta da concorrência é uma faca de dois gumes também na política. É sempre melhor destacar as vantagens do próprio produto e nem mesmo mencionar as outras ofertas. Na política, isso muitas vezes não pode ser contornado, porque ali o conflito sobre as diferentes ofertas é travado em palco aberto – por exemplo, no Parlamento. Nesse caso, é inevitável abordar diretamente as ofertas concorrentes dos adversários políticos, ressaltando seus aspectos negativos. Isso pode estender-se igualmente às pessoas que se valem desses pontos de vista "negativos". Não obstante, existem limites éticos e também práticos para essa representação negativa. Em alguns países, como nos EUA, mas também na América Latina, na Espanha ou em alguns países asiáticos, a representação negativa é muito comum e os ataques verbais do adversário político são muito agressivos, às vezes chegando até mesmo à humilhação pessoal. Em outros lugares existem ressalvas políticas e às vezes também legais contra isso. De modo geral, pode-se dizer sobre essa forma da comunicação política: ela tende a reforçar posições e também emoções entre os próprios apoiadores, em vez de conquistar novos adeptos. O efeito do retrato negativo do adversário político é, portanto, mais limitado e, na pior das hipóteses, pode até mesmo mobilizar adicionalmente os eleitores do oponente político. Em qualquer caso, é mais importante afirmar os temas e a competência próprios.

► **Formas de comunicação adequadas ao momento e à ocasião.** Nem todos os temas podem ser apresentados da mesma maneira. Os partidos, portanto, precisam estar atentos ao "sentimento público" geral na sua comunicação e transmitir conteúdos apropriados, usar uma linguagem condizente, empregar métodos adequados e fazer uma divisão clara da comunicação em níveis estratégicos, táticos e operacionais.

A fim de implementar esses diferentes elementos de uma estratégia de comunicação, os partidos hoje precisam de uma equipe de mídia profissional que cuide do posicionamento dos temas e da gestão da imagem e que, além disso, execute a comunicação interna e externa na esfera operacional. Na medida em que houver disponibilidade de recursos financeiros, recomenda-se igualmente (pelo

menos em certas ocasiões) a cooperação com agências de marketing, comunicação e organização de eventos, pesquisadores de opinião e equipes de internet, não apenas em épocas de preparação e condução de campanhas eleitorais. Com um suporte profissional de mídia, a organização de uma grande convenção partidária, onde serão decididas importantes posições programáticas, ou mesmo campanhas com diversas finalidades poderão atingir seu público-alvo de forma mais eficaz.

Nisso tudo, o departamento de imprensa dos partidos deverá dedicar igual atenção aos vários tipos de mídia (jornais, revistas, TV, rádio, internet), sendo que a televisão continua na liderança, embora a internet e as mídias sociais tenham adquirido mais relevância. A importante mídia impressa (jornais diários e semanais) também continua a desempenhar um papel significativo – especialmente devido à sua relevância para a chamada *agenda setting* intramídias, ou seja, o estabelecimento de focos temáticos específicos. A mídia se observa mutuamente e com frequência adota tópicos de outras mídias, que então se tornam o centro da discussão pública.

Embora especialmente para os mais jovens, a internet e os canais e serviços de informação oferecidos através dela tenham ganho um papel dominante no tocante à informação sobre política, a televisão ainda é considerada o principal meio de comunicação política em muitos países devido a seu largo alcance, frequência de uso, credibilidade relativamente alta e atratividade da comunicação visual. Por mais importante que seja para os partidos e políticos ocupar espaços em todos os meios de comunicação, a presença na televisão permanece uma forte prioridade do ponto de vista de estratégia de mídia. Como dificilmente é possível aparecer em todos os canais de televisão da mesma forma, o foco deverá ser colocado naqueles que atingem o maior número de telespectadores com seus programas de notícias e *talk shows* políticos.

A comunicação intrapartidária

A comunicação intrapartidária, nos dias atuais, deve atender às maiores necessidades por informação dos membros das agremiações. Eles estão sendo bombardeados por um fluxo de informações muito maior do que no passado. Por isso, os partidos devem ter o cuidado de comunicar a seus membros sua "própria" visão sobre certos processos e decisões, de modo que eles possam defender essas posições sobre temas específicos diante do público externo. Em todos os níveis da hierarquia, portanto, os líderes partidários devem se esforçar para manter uma comunicação contínua com seus filiados. Para isso existem hoje inúmeras alternativas tecnológicas. Quase todo líder partidário possui atualmente uma conta no Twitter e outras platafor-

mas através das quais pode enviar comunicados, documentos relevantes do partido ou apenas breves comentários. Isso, via de regra, vem sendo usado muito intensamente. Cada vez mais importantes são as videochamadas ou videoconferências, nas quais os filiados de um partido podem falar na internet exclusivamente e ao vivo com seu presidente, outros representantes de renome da liderança partidária ou com especialistas em determinados temas. Isso proporciona aos filiados uma vantagem em termos de informação e acesso direto a políticos de ponta.

Além disso, as mensagens de vídeo têm um significado especial tanto para a comunicação interna como externa do partido. Nenhuma agremiação e nenhum líder político podem abrir mão disso hoje em dia. Também em relação a essa forma de comunicação, Barack Obama foi um dos primeiros políticos a fazer uso intenso desse meio. Em sua primeira campanha eleitoral, em 2008, e posteriormente como presidente, as mensagens de vídeo foram um bom instrumento para fazer uso de sua eloquência e seu carisma (Heigel e Hacker, 2010). Em seu próprio site e no de seu partido foram publicados diversos vídeos, cuja produção ficava a cargo de jornalistas profissionais de televisão contratados para esse fim, tendo sido visualizados milhões de vezes. O YouTube foi a plataforma primordial para Obama e continua sendo praticamente a principal plataforma para os políticos publicarem seus vídeos. Obama postava três diferentes modalidades de vídeos em seu canal no YouTube: aparições ao vivo, que eram transmitidas diretamente após terem sido anunciadas com antecedência, vídeos produzidos por sua equipe de vídeo e também clipes filmados por apoiadores. Nenhum político hoje pode fugir mais das vantagens oferecidas por essa forma de comunicação. Assim, Angela Merkel, por exemplo, como presidente do partido, usava vídeos com regularidade para informar internamente os filiados sobre temas e acontecimentos importantes; como chefe de governo, ela comunicava suas ações governamentais através de vídeos para o público geral.

Cada grupo partidário local deve falar, pelo menos uma vez ao ano, sobre as experiências da comunicação intrapartidária, a fim de avaliar os resultados e discutir as possibilidades de melhoria. É muito útil que haja uma pessoa responsável pela comunicação, uma espécie de porta-voz de mídia. Com relação à comunicação virtual, recomenda-se igualmente que cada diretório local, ou ao menos cada organização partidária regional, tenha um assessor encarregado do trabalho com as mídias sociais.

Por mais importantes que possam ser todas essas formas de comunicação, uma coisa é indiscutível: o diálogo dos membros "normais" da base do partido com seus vizinhos, colegas de trabalho, seus amigos ou companheiros de clube são instrumentos cruciais do contato diário e da comunicação entre os partidos e o restante da sociedade.

Partidos e mídias sociais

Com a disseminação da comunicação e das opções de participação online, surgiu um novo campo para a comunicação partidária. O uso das plataformas interativas da internet para sua comunicação externa e em campanhas eleitorais oferece muitas oportunidades para os partidos, porém levanta igualmente questões importantes sobre a futura organização de processos intrapartidários de formação de vontade e tomada de decisões.

A forma de comunicação nas mídias sociais muda quase diariamente, dada a velocidade do desenvolvimento tecnológico e o surgimento e desaparecimento de novas ferramentas de comunicação. Especialmente no caso de partidos maiores, portanto, é indispensável dispor de colaboradores exclusivamente dedicados à comunicação nas mídias sociais, que possam acompanhar e reagir a novos desenvolvimentos tecnológicos e, não menos importante, agir como força-tarefa no caso de ataques repentinos e inesperados ao partido na internet ou nas redes sociais. Além disso, recomenda-se igualmente a criação de uma equipe especial independente (*Red Team*), composta de especialistas/consultores/peritos externos que não estejam envolvidos no trabalho diário da organização e que elaborem soluções para cenários hipotéticos, tanto prováveis (eventos de cisne branco [*white swan events*]) quanto improváveis (eventos de cisne preto [*black swan events*]), muito antes de acontecerem.

Em geral, as mídias sociais oferecem às agremiações inúmeras oportunidades para comunicar seus objetivos, mensagens e programas e para a comunicação direta com diferentes grupos:

- ▶ Os partidos podem construir uma rede de mídias sociais com uma ampla gama de contatos, usando um orçamento reduzido. Pessoas que já estão conectadas com o partido através de vários canais da mídia social podem disseminar os conteúdos. Com uma rede relativamente pequena de filiados, é possível alcançar múltiplos destinatários.
- ▶ Os partidos podem obter *feedback* de forma rápida e direta e avaliar as reações das pessoas a certos tópicos e problemas. Visto que elas podem responder facilmente aos conteúdos publicados, é possível estabelecer um diálogo e um discurso democrático bem pautado para identificar soluções e definir posições sobre temas específicos. As redes sociais também possuem uma função social: os cidadãos podem compartilhar seus anseios, preocupações e problemas diretamente com os políticos e não estão mais limitados pela dis-

ponibilidade de seus representantes políticos quanto a tempo e lugar. Nesse sentido, as plataformas funcionam como uma janela aberta.

- ▶ As mídias sociais podem chegar às pessoas interessadas por política com uma linguagem e um formato que elas entendem e conhecem, o que leva a um aumento da consciência política, especialmente entre jovens eleitores. Eles são a chave para o futuro. Partidos políticos podem criar uma base sólida para o futuro, alcançando esses jovens e interagindo com eles sobre questões fundamentais através das redes sociais. Mas também os grupos-alvo de outras faixas etárias podem manter também uma presença rotineira e constante na internet.
- ▶ As mídias sociais possibilitam que os partidos políticos alcancem as pessoas de forma mais imediata. Eles podem estabelecer uma interação mais direta com os eleitores do que com o auxílio da mídia tradicional, que geralmente publica conteúdo filtrado e, em alguns casos, não isento de viés. As plataformas interativas permitem que os partidos decidam sobre o formato, momento e conteúdo exatos de sua mensagem.

Para aproveitar esse potencial e atingir seus objetivos, as legendas precisam de uma estratégia de mídia social estruturada. É importante que essa estratégia possua uma concepção sólida e conte com competências claras de apoio dentro do partido para poder oferecer regularmente conteúdos bem escolhidos e eficazes.

Precisamente porque nem todos os políticos e partidos dispõem de uma equipe própria ou numerosa de relações com a mídia, mesmo assim eles deveriam conhecer algumas regras gerais que se aplicam para lidar com as plataformas mais importantes.

Quadro 1: O uso de diferentes plataformas de mídia para a comunicação política

PLATAFORMA... e o que um político e um partido podem fazer com ela...	FORMA DE USO
<p>TWITTER</p> <p>Divulgação de mensagens curtas</p> <p>Participar de eventos ou debates atuais com uma breve informação ou comentário</p> <p>Provocar reações</p>	<ul style="list-style-type: none"> • breve intercâmbio com outros usuários interessados no evento ou no tema do debate • criar sua própria <i>hashtag</i> • participar de outras <i>hashtags</i>, contribuindo com opiniões ou informações • dirigir-se diretamente àqueles cujos <i>posts</i> são compartilhados e eventualmente agradecer pelas opiniões positivas expressadas • conectar os usuários com opiniões e interesses similares • otimizar a própria minibiografia • publicar informações importantes (também via anexos) • definir os objetivos da comunicação • postar tuítes em momentos em que máxima atenção é garantida
<p>FACEBOOK</p> <p>Apresentar temas que interessam um determinado grupo</p> <p>Provocar reações</p>	<ul style="list-style-type: none"> • cuidar para que as histórias e postagens atuais estejam sempre no topo da linha do tempo, pois as mensagens mais antigas "descem" quando há novas mensagens • publicar o maior número possível de mensagens junto com vídeos, pois a probabilidade delas serem vistas é maior • preparar bem as postagens e planejar sua publicação • preparar postagens para eventos específicos (por exemplo, abertura de uma convenção partidária ou início de uma campanha eleitoral, comentários sobre eventos importantes etc.)
<p>YOUTUBE</p> <p>Publicar vídeos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • vídeos são um meio muito importante para comunicar conteúdos políticos, sobretudo os jovens obtêm boa parte de sua informação sobre acontecimentos políticos a partir de vídeos • criar o próprio canal de vídeo • planejar vídeos e apresentá-los bem e de forma concisa • também planejar e preparar bem vídeos "espontâneos" • estabelecer igualmente um <i>link</i> entre vídeos no YouTube e as outras plataformas utilizadas pelo político ou partido

<p>INSTAGRAM</p> <p>Visibilidade através de fotos e vídeos, interação</p> <p>Provocar reações</p>	<ul style="list-style-type: none"> • usar <i>hashtags</i>, semelhante ao Twitter, • agir de forma estratégica e construir uma comunidade (semelhante ao Facebook), • ao compartilhar fotos, utilizar Foursquare para que elas possam ser vistas não só pelos contatos próprios, mas também pelos usuários do Foursquare
<p>SNAPCHAT</p> <p>Serviço de mensagens instantâneas para publicação de fotos e outras mídias por curto espaço de tempo em <i>smartphones</i> e tablets</p> <p>Usar mensagens curtas e vídeos para gerar interesse e fazer referência a outras plataformas que oferecem informações mais detalhadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • aproveitar as vantagens da transmissão ao vivo e incluir a audiência presente na mensagem e nos vídeos • contar histórias pessoais • usar <i>emojis</i> • incentivar seguidores a fazerem suas próprias postagens e encaminhar as deles
<p>PERISCOPE</p> <p>Aplicativo móvel para transmissão direta de vídeo em tempo real</p> <p>Transmissão de vídeo de acontecimentos e eventos em tempo real</p>	<ul style="list-style-type: none"> • produzir vídeos • já que comentários sobre os vídeos podem ser publicados sem censura e não podem ser controlados, há o risco de que críticas e comentários negativos se espalhem ou até mesmo dominem
<p>WHATSAPP</p> <p>Comunicação com grupos individuais sobre temas específicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • criar grupos de WhatsApp e ao mesmo tempo pensar de forma estratégica que tipo de grupos devem ser criados para que tipo de mensagens • gerar e comunicar mensagens que sejam específicas para o grupo • incentivar os membros do grupo a encaminhar as mensagens recebidas para seus próprios grupos

Nos capítulos seguintes sobre campanhas eleitorais e a comunicação de líderes políticos são fornecidas algumas orientações adicionais sobre o uso das mídias sociais.

Perguntas ao leitor

- Qual é o papel desempenhado pela mídia na informação sobre política? Quais meios de comunicação são hoje particularmente importantes para a informação política e a formação de opinião? Quem exerce mais influência, a mídia tradicional (jornais, rádio, TV) ou as novas mídias (*blogs, podcasts, redes sociais* etc.)?
- Os partidos são tratados de forma justa pela mídia? Há determinados partidos que são favorecidos ou prejudicados por algumas mídias?
- As mensagens dos partidos são percebidas pelo público, suas formas de comunicação estão em dia com os formatos de comunicação e as possibilidades técnicas?
- Os membros desempenham um papel ativo na transmissão das mensagens dos partidos? Eles são abordados pelas partes sobre esta função e treinados para assumi-la?
- Como funciona a comunicação intrapartidária? De que maneira a liderança do partido se comunica com os seus membros? Eles são informados pelos partidos de forma regular, aberta e abrangente sobre a posição da agremiação, de sua liderança e parlamentares sobre questões atuais? Como os filiados se comunicam com sua liderança partidária?

9

PARTIDOS E ELEIÇÕES

A democracia começa com eleições. Elas são o ponto de partida quando um governo é eleito pela primeira vez, e, a partir daí, seu ápice é recorrente em intervalos regulares. Eleições ocorrem em quase todos os países do globo – com muito poucas exceções. Essa é uma prova da aceitação geral da ideia de que os governos precisam se legitimar diante de seus cidadãos e prestar contas a eles. Todavia, nem todos os lugares onde são realizadas eleições são democracias. Em muitas "democracias eleitorais" não há uma competição justa entre os candidatos ou partidos, liberdades políticas e civis importantes são restritas ou completamente suprimidas, além de que, em alguns países, existem outros obstáculos, tais como o depósito de uma vultosa soma de dinheiro ou a necessária apresentação de assinaturas de um grande número de apoiadores, o que impede que postulantes individuais ou partidos se candidatem. Desse modo, o fato de um país realizar eleições ainda não é prova de seu caráter democrático. Por isso, é importante analisar sempre as circunstâncias de uma eleição, se de fato ela foi conduzida de forma livre e justa. Fazem parte disso uma disputa aberta e igualitária entre os candidatos e partidos, uma cobertura sem restrições de indivíduos e programas, acessível a todos os cidadãos, e o voto desimpedido e secreto de cada eleitor.

Para os partidos, as eleições são a chave para o poder. O resultado determina sua capacidade de moldar a gestão em um novo período eleitoral. Eles confirmam o programa e os recursos humanos de um partido e legitimam sua liderança – ou a forçam a renunciar em caso de derrota. Isso se aplica de forma igual a todas as eleições, desde a eleição municipal em um pequeno povoado até a eleição do Presidente dos Estados Unidos. Como em muitos países o financiamento público dos partidos está ligado aos resultados eleitorais de uma legenda, e as eleições

contribuem para determinar o acesso a cargos políticos e sinecuras, elas são importantes para os partidos não apenas do ponto de vista político, mas também de suas finanças e em termos de atender a seus arranjos clientelistas e de patronagem. Assim, eleições e campanhas eleitorais revestem-se de suma importância para os partidos. Elas devem ser preparadas com cuidado e a longo prazo, a fim de atingirem o melhor resultado possível.

Entretanto, não é apenas o próprio esforço ou a aceitação por parte dos eleitores que decidem o resultado de uma eleição. O sistema eleitoral respectivamente em vigor exerce também influência significativa sobre o desempenho dos partidos, a estrutura do sistema partidário e, com isso, sobre os padrões de funcionamento e a estabilidade da democracia de um país. Desse modo, os políticos e partidos deveriam saber como o sistema eleitoral de seu país influencia seu desempenho.

Na maioria dos países, o sistema eleitoral é o resultado de compromissos entre os principais agrupamentos sociais e políticos. Isso explica a enorme diversidade, que não se limita à oposição de eleição majoritária e eleição proporcional como os dois tipos básicos de sistemas eleitorais. No âmbito desses dois tipos básicos, há inúmeras variações. Além disso, existem muitos sistemas eleitorais mistos que combinam elementos do sistema eleitoral majoritário com o proporcional.

Eleições e sistemas eleitorais

Eleições têm várias funções em uma democracia: a escolha de políticos, a formação de governos, a representação das orientações políticas dos cidadãos, as principais questões de decisões políticas ou, pelo menos, a influência sobre elas e, não menos importante, a legitimação da liderança política e do sistema político. Dessa maneira, eleições não são apenas um evento momentâneo. São decisivas para os rumos que uma comunidade e seus partidos irão tomar durante um período de tempo mais prolongado.

Sistemas eleitorais são procedimentos que convertem os votos dos eleitores em mandatos (Nohlen, 1986). Ainda que, na superfície, a diferença entre sistemas eleitorais diga respeito a aspectos técnicos ou questões processuais, eles têm implicações políticas significativas, por exemplo, para as perspectivas dos partidos de conquistar (ou pelo menos compartilhar) o poder após a eleição, para a maneira como os governos são formados, para a representação dos diferentes grupos sociais e a diversidade de interesses, ideologias, demandas e partidos em um Parlamento. Isso é importante, uma vez que o Legislativo é a principal

instituição nacional com credibilidade, que oferece uma plataforma abrangente em termos de legislação, legitimidade e gestão de conflitos por meios pacíficos. O impacto de um sistema eleitoral ficou muito evidente nas eleições presidenciais de 2016 nos EUA. Nessa ocasião, Hillary Clinton, com uma percentagem de 48,18 por cento, recebeu quase três milhões de votos a mais do que Donald Trump (46,09 por cento). Apesar disso, Trump tornou-se presidente, já que o sistema eleitoral americano estabelece que a eleição presidencial é realizada indiretamente por intermédio de um Colégio Eleitoral. Como resultado, em 2016, apesar de receber uma minoria dos votos, pela quinta vez na história do país foi eleito um presidente pelo Colégio Eleitoral, porque conseguiu conquistar a maioria dos delegados para si.

Os regulamentos técnicos de um sistema eleitoral incluem geralmente diversos elementos do processo eleitoral, não só a contagem dos votos e a distribuição dos mandatos, mas também outros aspectos como:

- a forma como o território eleitoral é subdividido em circunscrições eleitorais, tais como circunscrições uninominais, pequenas, médias e grandes, em cada uma das quais apenas um, poucos ou todos os mandatos de um Parlamento estão em disputa na eleição; a definição (e reforma) das circunscrições é particularmente importante para os efeitos de um sistema eleitoral;
- o tipo de candidatura, tais como candidaturas individuais ou diferentes listas de candidatos, que podem ser fechadas, abertas, vinculadas a uma circunscrição eleitoral ou constituídas, independentemente de uma circunscrição etc.;
- o procedimento de votação, ou seja, se e como o eleitor pode dar um ou mais votos, expressar preferências, alterar a lista de preferências de um partido etc.;
- o procedimento de contagem de votos, que decide como os mandatos são distribuídos entre os diversos partidos, e é preciso distinguir aqui diferentes elementos: o critério decisório (majoritário ou proporcional), o nível de contabilização (circunscrição, agrupamento de circunscrições), o procedimento de divisão ou de cotas e suas respectivas variantes, a potencial utilização de votos excedentes ou residuais, assim como possíveis cláusulas de desempenho.

Além disso, existem, em alguns lugares, mais outros regulamentos para a consideração de certos casos especiais. Isso diz respeito, por exemplo, à regulamentação de cotas para minorias étnicas ou religiosas, ou também para mulheres, a fim de garantir sua representação parlamentar.

Os dois princípios fundamentais mais importantes dos sistemas eleitorais são o majoritário e o proporcional. Sistemas majoritários baseiam-se quase sempre em circunscrições eleitorais uninominais, em que apenas um candidato de um partido disputa o mandato de uma circunscrição eleitoral. Em sistemas de representação proporcional, candidatam-se à eleição em uma circunscrição eleitoral vários postulantes, que, geralmente, fazem parte de uma lista partidária. As circunscrições eleitorais, nesse caso, são maiores, abrangendo províncias, estados inteiros, ou como na República da África do Sul e na Sérvia – onde há, respectivamente, apenas uma circunscrição eleitoral – , o país inteiro.

O sistema eleitoral majoritário

O sistema majoritário é baseado no princípio da maioria. Sistemas como esse geralmente consistem de "circunscrições uninominais", ou seja, somente um mandato está em disputa em cada circunscrição eleitoral, e, para ganhar esse mandato, o candidato vitorioso precisa de uma maioria relativa ou absoluta dos votos. No procedimento mais óbvio e mais conhecido, por cada circunscrição eleitoral é atribuído um mandato ao candidato com o maior número de votos, sendo suficiente uma maioria simples dos votos dados. Tal procedimento é conhecido pelo termo inglês "*first-past-the-post*". Esse sistema é praticado há séculos no Reino Unido e está hoje também presente em muitas antigas colônias britânicas ou países de influência britânica, como Índia, Bangladesh, Nigéria e outros países africanos, Canadá, Estados Unidos e o Caribe. Uma variação desse procedimento consiste em realizar uma segunda votação se nenhum dos candidatos tiver alcançado a maioria absoluta no primeiro turno. Esse procedimento é utilizado na maior parte das eleições presidenciais com votação direta do presidente. Também é aplicado nas eleições parlamentares na França e em vários países francófonos. Por causa da segunda votação, essa modalidade é um pouco mais complexa do que o procedimento de maioria simples, pois são necessários dois turnos de votação. No México, nas Filipinas e em alguns outros países, prescinde-se de um segundo turno nas eleições presidenciais, de modo que o candidato com uma maioria relativa dos votos é eleito Presidente. Assim, a parcela de votos do candidato vencedor pode ser relativamente pequena – no México foi de "apenas" 38 por cento em 2012 – , porém, se o procedimento é aceito, tal resultado não diminui a legitimidade do candidato eleito.

O princípio de representação no sistema majoritário é a maioria obtida por um candidato ou partido em uma circunscrição eleitoral. O sistema eleitoral mostra claramente qual candidato ou partido conquista essa maioria, o que então o qualifica a liderar o governo. Dessa forma, o governo representa a vontade (majoritária)

do eleitorado. Em eleições parlamentares, no entanto, isso é somente o caso se um partido de fato tiver conquistado a maioria das circunscrições eleitorais. Em eleições presidenciais, o país inteiro é geralmente uma única circunscrição eleitoral. Nos EUA, entretanto, cada um dos 50 estados constitui uma circunscrição eleitoral.

Há algumas consequências associadas ao sistema majoritário, especialmente em eleições para o Parlamento, que vale a pena conhecer:

Consequências políticas de um sistema eleitoral majoritário

Uma parte dos votos dados (isto é, eleitores) não está representada na proporção de sua participação no total de votos em um Parlamento, porque, mesmo se a eleição majoritária produz um nítido resultado e um claro vencedor em uma circunscrição eleitoral, isso acontece quando esse padrão se repete em muitos ou até na maioria das circunscrições eleitorais de um país, de modo que um ou poucos partidos acabam obtendo um número de mandatos muito maior do que corresponde à sua participação no total de votos. Partidos com menor apoio, que não ganham nenhuma circunscrição eleitoral, acabam então de mãos vazias na distribuição dos mandatos, mesmo que tenham alcançado uma parcela significativa dos votos em todo o país. Isso ficou novamente evidente na eleição de 2019 na Câmara dos Comuns britânica, quando os Conservadores ganharam 56 por cento dos mandatos com 43,6 por cento dos votos. Com uma participação de 32 por cento dos votos, o Partido Trabalhista obteve 31 por cento dos mandatos.

Promove a concentração partidária com um ou dois partidos dominantes. Uma suposição antiga, no entanto, segundo a qual existiria algum tipo de conexão obrigatória entre o sistema majoritário e um sistema bipartidário, não se confirma hoje em dia. A fragmentação dos sistemas partidários não pode ser detida nem mesmo por sistemas majoritários, de modo que, em determinadas circunscrições eleitorais ou regiões de um país, partidos diferentes muitas vezes alcançam sucesso eleitoral e obtêm mandatos parlamentares. Também isso ficou evidente na composição da Câmara dos Comuns britânica desde a virada do milênio, quando o sistema bipartidário se diversificou. Em 2019, por sua vez, um efeito oposto ocorreu novamente, quando quase 90 por cento dos mandatos foram para os dois partidos mencionados, com as vagas restantes sendo distribuídas entre outras oito legendas.

Incentiva governos estáveis, dado que, geralmente, um de, no máximo, dois partidos dominantes lidera o governo e dificilmente é possível formar outras maiorias contra ele (também isso ficou evidente na Câmara dos Comuns britânica, justamente durante os meses turbulentos em torno da votação do Brexit em 2009; apesar da falta de união dos parlamentares do Partido Conservador, foi impossível formar um governo alternativo).

Contribui para a moderação política, já que os partidos maiores lutam para atrair os eleitores moderados do centro e, no caso de uma vitória nas eleições, são também eles que precisam assumir a responsabilidade política. Assim, as legendas precisam alinhar seu programa com o eleitorado moderado e orientar-se pelo que é politicamente viável. Mais uma vez, é feita aqui referência ao Reino Unido: a radicalização do Partido Trabalhista sob seu líder Jeremy Corbyn não se mostrou exitosa, seu sucessor apresentou-se de forma nitidamente mais moderada.

Promove alternância na condução do governo, uma vez que pequenas mudanças nas relações de força dos partidos, em termos de votos eleitorais, podem desencadear grandes mudanças em relação aos mandatos.

Fortalece partidos regionais, já que eles podem conquistar mandatos mais facilmente em determinadas regiões. Isso, no entanto, pode também contribuir para uma fragmentação do Parlamento.

O sistema eleitoral proporcional

Em um sistema eleitoral proporcional, os mandatos são atribuídos de acordo com a proporção de votos de um partido. O princípio da representação é o retrato proporcional da vontade do eleitorado, ou seja, os partidos são representados no Parlamento proporcionalmente à participação de seus votos. Em um sistema proporcional muito rigoroso, todos os votos eleitorais são representados no Parlamento. Esse sistema baseia-se, na maioria dos casos, em listas de candidatos para circunscrições eleitorais. Em alguns países, como alternativa às listas, são alocados vários mandatos por circunscrição eleitoral de acordo com a proporção de votos de cada candidato. Em ambos os casos, os mandatos são distribuídos proporcionalmente aos votos recebidos por listas ou candidatos individuais. Contudo, a proporcionalidade perfeita não existe em nenhum lugar nem que seja porque há sempre um número de "votos residuais", que, de uma forma ou de outra, não é contabilizado. Com o uso de distintos modelos matemáticos, procura-se, por isso, distribuir proporcionalmente os votos eleitorais. Os mais comuns são:

- o método dos quocientes ou da média mais alta conforme d'Hondt, que tende a favorecer os partidos maiores e é utilizado em muitos países, por exemplo, Albânia, Angola, Argentina, Armênia, Áustria, Bélgica, Bolívia, Brasil, Colômbia, Croácia, Dinamarca, Finlândia, Guatemala, Japão, Holanda, Polônia, Portugal, Espanha, Suíça etc.
- o método de cotas Hare / Niemeyer, que não favorece nem grandes nem pequenos partidos e é utilizado na Ucrânia, Tunísia, Taiwan, Namíbia e Hong Kong, entre outros, ou
- o método do divisor de acordo com Sainte-Lague / Schepers, que também não admite nenhuma preferência por grandes ou pequenos partidos e é usado na Alemanha, Noruega, Suécia, Lituânia, Bósnia-Herzegovina, Kosovo, Iraque e Nova Zelândia.

Uma espécie de correção da proporcionalidade resulta da chamada "cláusula de desempenho", que é aplicada em diversos países e exige que os partidos tenham um número mínimo de votos para terem direito à alocação de mandatos (geralmente definida entre 3 por cento e 5 por cento). O objetivo é evitar a fragmentação extrema do Parlamento. Em alguns países, essa cláusula de barreira enfrenta forte rejeição, uma vez que violaria o princípio de representação equitativa de todos os eleitores no Parlamento. Em outros países, a cláusula de desempenho é tão alta que mesmo partidos importantes não têm nenhuma chance de ganhar um mandato; isso é assim, por exemplo, na Turquia, onde se aplica uma cláusula de barreira de, no mínimo, 10 por cento dos votos. Embora cláusulas de barreira moderadas possam evitar uma fragmentação do parlamento, cláusulas extremamente altas tendem a servir ao propósito de enfraquecer a oposição e assegurar que o partido governante mantenha o poder. Isso não é mais compatível com o princípio democrático da igualdade de direitos. A República da África do Sul possui um sistema com um grau muito alto de proporcionalidade. Lá existe apenas uma circunscrição eleitoral nacional para a eleição dos 400 deputados, sem nenhuma cláusula de desempenho, o que significa que os partidos que recebem apenas 0,2 por cento dos votos nacionais ganham um mandato no Parlamento.

Outro tipo de limiar na forma de "bônus" sobre o resultado da eleição do partido mais forte aplica-se ou era aplicado na Grécia, na Itália e no pequeno estado de San Marino. Na Grécia, o partido mais forte recebe um bônus de 50 cadeiras, enquanto na Itália, após uma reforma eleitoral entre 2005 e 2013, foram assegurados ao partido mais forte 55 por cento dos mandatos parlamentares. Obviamente, isso é um claro desvio do princípio da proporcionalidade. Por isso, o Tribunal Constitucional do país declarou essa disposição inconstitucional, de modo que nova reforma se

tornou necessária. A desproporcionalidade foi então um pouco atenuada e foi introduzido um limite de 3 por cento que um partido deve superar para que sua lista possa receber um mandato. Mas o debate sobre outra reforma eleitoral continua após nova proposta de reforma ter sido rejeitada pelos italianos em um referendo em 2018.

De modo geral, há muitas regulamentações diferentes no que diz respeito à representação proporcional. As diferenças mais importantes são:

- listas "fechadas", que são apresentadas pelos partidos e não podem ser alteradas pelos eleitores (Israel, África do Sul, Espanha e Rússia);
- listas "abertas", em que os eleitores podem marcar sua preferência por candidatos individuais, participando, assim, na definição sobre qual dos candidatos conquistará, em última instância, um mandato da lista (Brasil, Dinamarca, Finlândia, Polônia e Indonésia);
- listas "flexíveis", em que os eleitores, por um lado, podem expressar sua preferência por certos candidatos, mas é exigido um número mínimo de votos para um candidato antes de sua posição na lista mudar. A representação proporcional, por sua vez, implica igualmente diversas consequências, que é necessário conhecer:

Consequências políticas de um sistema eleitoral de representação proporcional

Leva à representação de uma variedade de opiniões e interesses no Parlamento proporcionalmente à sua força entre o eleitorado.

Impede maiorias políticas "artificiais", que não contam com uma maioria real no eleitorado.

Promove maiorias "consensuais", por meio de negociações e compromissos, que envolvem diferentes partidos que representam diferentes interesses políticos.

Impede mudanças políticas extremas, pois, embora novos partidos tenham maior probabilidade de ganhar mandatos, tende a impedir a dominância de um partido.

Processos de mudança na sociedade e novas correntes políticas veem-se representadas mais rapidamente em um Parlamento.

Dificulta a formação de um cartel de partidos estabelecidos ou os chamados sistemas de partidos dominantes, em que os "partidos do cartel" dificultam a alternância democrática ou a tornam mesmo impossível.

Sistemas eleitorais mistos

Além desses sistemas eleitorais "puros" de representação majoritária e proporcional, existem também os chamados sistemas eleitorais mistos. Por via de regra, uma parte dos parlamentares é eleita em circunscrições eleitorais uninominais (muitas vezes a metade, com base no sistema *first-past-the-post* [de maioria simples]) e a outra parte por meio de uma lista partidária. Nesse caso, o princípio de representação subjacente dispõe que a cada uma das circunscrições eleitorais de dimensões relativamente reduzidas corresponde um parlamentar, de modo que os eleitores sabem quem os representa. Ao mesmo tempo, existe um alto grau de proporcionalidade geral com todas as características e consequências de um sistema de votação proporcional. No entanto, esse sistema eleitoral também garante um alto grau de proporcionalidade geral, na medida em que a segunda metade dos mandatos é alocada proporcionalmente à quota do voto de cada partido. Essa proporção é determinada com base no segundo voto que os eleitores podem dar a um partido no boletim depois de votarem no candidato do círculo eleitoral com seu primeiro voto. O possível papel dominante de um dos partidos na conquista de muitos mandatos diretos nas circunscrições eleitorais é equilibrado por meio da aplicação da proporcionalidade à segunda metade dos mandatos. A Alemanha é provavelmente o exemplo mais conhecido de sistema misto, que existe de maneira similar na Nova Zelândia e na Bolívia.

Contudo, a combinação de dois aspectos importantes dos sistemas majoritário e proporcional – a eleição de um deputado para cada círculo eleitoral e a representação proporcional dos partidos no parlamento – que os sistemas eleitorais mistos procuram alcançar é complicada pela crescente fragmentação dos sistemas partidários. A aplicação estrita do princípio de igual número de deputados eleitos diretamente e por meio de listas partidárias leva a desproporcionalidades. Os partidos que antes ganhavam parte relativamente grande do eleitorado agora ganham muitos círculos eleitorais apenas por uma margem estreita. Mas isso não reflete sua força real em relação aos partidos com uma participação um pouco menor no voto. Por conseguinte, a eles são atribuídos mandatos adicionais, a fim de criar proporcionalidade no parlamento entre os partidos, como resultado da distribuição dos segundos votos. Entretanto, esse procedimento pode – como observado na Alemanha – levar ao forte aumento do número de deputados. Isso aumenta o custo de manutenção de um parlamento e também pode prejudicar sua capacidade de funcionamento. No Japão, Coreia do Sul, Ucrânia, Lituânia ou mesmo México existem, portanto, sistemas mistos que aplicam o princípio da proporcionalidade com menos rigor e mantêm constante o número de deputados, aceitando uma proporção maior de deputados eleitos diretamente.

Sistemas eleitorais e a qualidade da democracia e do governo

Independentemente de sua estrutura específica, todos os sistemas eleitorais mencionados cumprem uma função básica: convertem votos em mandatos. Entretanto, espera-se ainda mais dos sistemas eleitorais. Isso diz respeito a assuntos como a representação exata das preferências dos eleitores, a estabilidade do governo, a representatividade sociodemográfica do Parlamento, o compromisso pessoal com a transparência e prestação de contas dos parlamentares em relação aos eleitores e, não menos importante, a questão da boa governança (Gallagher, 2017, p. 19 ss.).

Sem a discutir detalhadamente estes itens, pode-se dizer o seguinte:

- Durante muito tempo, existiu a opinião na ciência política de que sistemas de eleição majoritária favoreceriam a formação de sistemas bipartidários, que, por sua vez, garantiriam governos mais estáveis (Duverger, 1963). Todavia, basta olhar para a Índia para constatar o alto grau de fragmentação do sistema partidário, apesar do sistema de eleição majoritária. Ali, como também em outros países, a diversidade social, étnica e regional, assim como muitos outros fatores, contribuem para essa fragmentação. O efeito do sistema eleitoral é limitado. Entretanto, em muitos países com sistemas majoritários e circunscrições eleitorais uninominais, ainda é possível observar a tendência de um número menor de partidos e maior probabilidade de governos estáveis de um único partido. Países com um sistema eleitoral proporcional, no entanto, são mais propensos a governos de coalizão de vários partidos, cuja coesão é mais precária. Não há evidências quanto a uma diferença na eficiência desses governos.
- Sistemas proporcionais refletem as preferências dos eleitores da forma mais precisa. A diferença em relação aos sistemas majoritários é geralmente muito acentuada. Assim também os sistemas mistos têm dificuldades de atingir uma verdadeira proporcionalidade entre o voto dos eleitores e a distribuição dos mandatos. Na Alemanha, isso só é possível graças à criação de uma série de mandatos compensatórios, o que aumenta significativamente o número de mandatos parlamentares e permite que muito mais deputados ingressem no Parlamento, por meio de listas do que de circunscrições eleitorais. A intenção do sistema eleitoral de eleger metade dos deputados por via de circunscrições e a outra metade por via de listas é assim distorcida. Contrário a isso, no Japão, o número de circunscrições é significativamente maior que o número de vagas em lista, de modo que ali a proporcionalidade claramente não é alcançada. Elevadas cláusulas de barreira também contribuem para uma distorção da proporcionalidade.

- Nos casos em que os eleitores possuem influência direta sobre a escolha de um indivíduo para deputado, é mais provável que esse parlamentar procure se conectar com os eleitores do que candidatos eleitos por meio de listas partidárias. Uma vez que os candidatos são indicados pelos partidos, no entanto, não é apenas seu engajamento pessoal que desempenha um papel na eleição, mas também a preferência partidária dos eleitores. Isso limita as possibilidades de sancionamento por parte dos eleitores, a menos que eles optem por entregar seu voto a outro partido. De qualquer forma, porém, sistemas de lista fechada são os que, entre todos, oferecem ao eleitor a menor oportunidade de exigir transparência e prestação de contas por parte de deputados individuais.
- É uma ilusão pensar que o Parlamento possa espelhar as condições sociais de um país de forma totalmente adequada. Os parlamentos são geralmente compostos de membros de determinados grupos de elite, quanto mais não seja "apenas" a elite relativamente bem formada do ponto de vista educacional. Quanto a isso, os sistemas eleitorais não fazem diferença. Todavia, como discutido, um sistema proporcional com listas fechadas mostra-se mais eficiente quando se trata de possibilitar a eleição de mulheres ao Parlamento.
- Com relação à "boa governança", é bem verdade que se tem apregoadado uma relação significativa entre sistemas eleitorais e a qualidade da governança em geral (Lijphart, 1999, p. 258–300). De acordo com isso, "democracias de consenso", formadas como resultado de sistemas proporcionais, teriam desempenho superior ao de "democracias majoritárias". No cômputo geral, seu governo seria "mais amável e gentil", o que seria evidenciado, entre outros, por aumento dos gastos sociais, mais ajuda para países em desenvolvimento, medidas punitivas menos severas e melhor proteção ambiental. No entanto, não há dados empíricos realmente robustos que sustentem essa afirmação da superioridade de um sistema eleitoral no que se refere à "boa governança".

Os breves comentários sobre os sistemas eleitorais mostram que nenhum sistema eleitoral garante uma democracia "melhor" ou um governo mais estável e eficiente. Entretanto, eles têm consequências significativas para a estrutura do sistema partidário, que causam possíveis distorções da representação, favorecimentos ou desvantagens para determinados grupos de eleitores ou regiões inteiras do país. Somente quem conhece essas consequências de um sistema eleitoral pode tentar mudar isso – porém precisa estar ciente dos efeitos ao intervir em um sistema existente.

Embora os sistemas eleitorais de muitos países mostrem semelhanças, ainda assim é possível identificar peculiaridades em todos os lugares, que estão relacionadas à situação individual de um país, à tradição e cultura políticas, ao papel dos partidos, à importância de certas regiões, à composição da população e também aos objetivos políticos associados a determinado sistema eleitoral. É por isso que sistemas eleitorais não podem ser simplesmente copiados e transferidos para outros países. Eles precisam corresponder às especificidades nacionais e só devem ser alterados quando, após um minucioso debate, for estabelecido amplo consenso entre as diferentes forças políticas sobre a necessidade e o formato da reforma.

A escolha de um sistema eleitoral não diz respeito apenas a refletir a vontade do eleitorado no Parlamento, mas, muitas vezes, também envolve a busca por objetivos mais amplos. Na Alemanha, por exemplo, a partir de 1949, a nova República Federal quis garantir que o país tivesse um governo estável, pois a grande diversidade partidária no Parlamento foi vista como motivo da instabilidade política dos anos 1920 e como uma causa do colapso da democracia, o que, em 1933, levou à ascensão ao poder dos nacional-socialistas. Por esse motivo, foi introduzida, na legislação eleitoral alemã, uma chamada cláusula de barreira, que (dito de forma simplificada) estabelece que um partido precisa obter, pelo menos, 5 por cento dos votos ou três mandatos diretos para estar representado no Parlamento. A expectativa associada com isso de que, com menos partidos no Parlamento, seria mais fácil formar governos de coalizão estáveis, se viu, de fato, confirmada durante muito tempo. Há alguns anos, no entanto, mais partidos estão conseguindo vencer essa barreira dos 5 por cento – e logo a formação de coalizões entre poucos partidos vem se tornando novamente mais difícil.

Em 2015, o Chile mudou o sistema eleitoral ainda introduzido pelo ditador Pinochet, que, como único sistema majoritário do mundo, admitia a eleição de dois candidatos por circunscrição eleitoral. Isso assegurava que, mesmo um candidato que recebesse apenas um terço dos votos, ganhasse o segundo mandato. Esse sistema garantia aos partidos de direita, próximos ao grupo de Pinochet, uma sobrerrepresentação no Parlamento, mesmo após o fim da ditadura. A reforma de 2015 introduziu um sistema de representação proporcional com circunscrições eleitorais de tamanhos variáveis, de modo que, similarmente à Espanha, é eleito um número diferente de deputados por cada circunscrição. Uma cota de 40 por cento para mulheres nas listas de candidatos garante, no entanto, alta proporção de mulheres no Parlamento. Mas, ao mesmo tempo, o novo sistema levou também à maior fragmentação do Parlamento. Como o Presidente – que é ao mesmo tempo o chefe de governo – continua sendo eleito diretamente, após a mudança do sistema eleitoral parece agora ainda mais difícil chegar a um consenso entre o Executivo e o Legislativo. Nesse caso, a reforma do sistema eleitoral corrigiu o déficit

de representação, mas tornou mais difícil a governabilidade. Talvez, nesse ponto, as consequências dos diferentes sistemas eleitorais deveriam ter sido estudadas ainda mais a fundo antes da reforma.

Problemático com relação aos princípios democráticos é, de qualquer maneira, quando um partido (ab)usa sua posição de força, uma vez alcançada, para mudar o sistema eleitoral de tal forma que futuramente lhe proporcione vantagens unilaterais, como foi o caso da Hungria em 2011. Essa é uma grave violação da igualdade de oportunidades como princípio fundamental de eleições democráticas.

No Brasil, após o fim da ditadura militar, tomou-se, em 1989, um rumo completamente diferente, além de que, durante muito tempo, houve resistência a uma cláusula de desempenho, mesmo muito reduzida. Pelo contrário, uma variedade de regulamentos contribuiu para o fato de que muitos partidos, inclusive aqueles com apenas uma pequena participação nos votos, estejam representados no Parlamento. Vinte ou mais partidos na Câmara de Deputados não são nenhuma raridade no Brasil. Entretanto, o sistema eleitoral foi sempre considerado particularmente democrático, inclusive por renomados cientistas políticos do país, uma vez que reflete, com muita precisão, as preferências dos eleitores no Parlamento, ainda que governar com um Parlamento fragmentado seja mais difícil. Um sistema eleitoral majoritário como no Reino Unido, onde um grande número de votos (e eleitores), em última instância, não estão representados no Parlamento, não seria aceito no Brasil.

Na Espanha, para acrescentar outro exemplo, o sistema eleitoral baseia-se na divisão tradicional do país em províncias. Isso, no entanto, garante que, pelo menos, dois deputados por cada província sejam eleitos ao Parlamento nacional. Mas, por causa das diferenças no tamanho e na densidade populacional entre as províncias, são eleitos ao Parlamento proporcionalmente muito menos deputados nas províncias e cidades mais populosas, como Madri e Barcelona, que nas províncias menores. Um deputado em Madri representa um número significativamente maior de cidadãos que um deputado das pequenas províncias de Soria ou Teruel. Ao mesmo tempo, especialmente desde a virada do milênio, houve mudanças significativas do sistema partidário na Espanha, sem que o sistema eleitoral tivesse sido alterado.

Já foi feita referência, no início deste capítulo, às consequências do sistema eleitoral para as eleições presidenciais de 2016 nos EUA. Todos os países mencionados são democracias estabelecidas. Seus sistemas eleitorais variam muito entre si, e os exemplos mostram a influência que eles têm sobre a representação e a formação do governo. Apesar das diferenças, os sistemas eleitorais desses países são respeitados pela grande maioria de seus cidadãos e eleitores.

A campanha eleitoral

A preparação de eleições é uma das funções mais importantes dos partidos e seus líderes. Eleições acontecem geralmente a cada quatro ou cinco anos. Elas requerem um planejamento de longo prazo. A preparação dos pleitos deveria começar já no dia seguinte à última eleição. O primeiro passo deve ser uma análise objetiva e também autocrítica dos resultados eleitorais, a fim de entender por que os eleitores votaram de certa maneira e entregaram ou recusaram seus votos a determinados partidos. Isso fornecerá informações importantes para o planejamento de longo prazo das próximas eleições. Todavia, após um resultado eleitoral decepcionante, líderes partidários, muitas vezes, tentam evitar a análise das causas dessas perdas ou do mau desempenho, inclusive para não ter de assumir pessoalmente a responsabilidade por um resultado ruim, e depois, talvez, se verem obrigados a adotar consequências pessoais de uma derrota. Isso poderá ter um impacto significativo para a posterior evolução de um partido e suas perspectivas em eleições futuras. Lidar honestamente com os próprios resultados eleitorais, entretanto, é o primeiro passo para o sucesso eleitoral dali em diante e a preparação do próximo pleito.

Depois disso, duas coisas são essenciais para o sucesso eleitoral: um bom candidato *assim como* a estratégia correta. Se, além disso, os cofres de campanha estiverem bem recheados, o aparato partidário estiver eficientemente organizado e tiver sido elaborado um programa eleitoral de forma a oferecer soluções para questões e problemas importantes, o partido pode aguardar com confiança o dia da eleição. É claro que uma eleição nunca deve ser considerada ganha antes do fechamento das urnas e a apuração total dos votos no dia da eleição.

Sem uma estratégia adequada, mesmo um bom candidato terá dificuldade para vencer uma eleição, ainda que sua personalidade ou as circunstâncias da eleição o favoreçam de forma excepcional. Aung Sang Suu Kyi, por exemplo, líder mundialmente conhecida da oposição contra o regime militar da Birmânia – ela passou quase 17 anos em prisão domiciliar e recebeu o Prêmio Nobel da Paz – era tão popular em seu país que, em 2016, conseguiu levar seu partido NLD à vitória, sem que para isso fosse necessária uma estratégia sofisticada. Mas essas são situações excepcionais que, normalmente, não se repetem. Mesmo candidatos muito populares e vitoriosos em eleições frequentemente perdem o brilho quando passam a participar das atividades do dia a dia do exercício de governar. No mais tardar na próxima eleição, eles, em geral, não podem contar apenas com sua popularidade, mas precisam de uma estratégia.

A estratégia deve estar no início de uma campanha eleitoral e orientar toda a campanha. Isso vale tanto para eleições locais quanto nacionais, ainda que no nível local haja menos tempo e recursos disponíveis para elaborar uma estratégia sofisticada. Mas, independentemente da natureza do último pleito, os partidos e candidatos deveriam começar cedo a desenvolver uma estratégia para a próxima eleição. Nesse contexto, há várias coisas a considerar, muito específicas, relacionadas à situação local e à personalidade do candidato, mas também muitos outros fatores. O que sempre é verdade, porém, é que toda campanha eleitoral é uma grande "batalha de comunicação", em que o mais importante é promover uma diferença na percepção dos eleitores, para que o próprio partido ou candidato sejam vistos como mais competentes e simpáticos que os concorrentes. Para isso, é necessário orientar os debates para questões que favoreçam um partido ou seus candidatos, bem como impor o estilo de debate que mais se adapte ao próprio partido e a seus candidatos, e lhes possibilitem ganhar o maior número de votos.

A análise FOFA

A análise FOFA (SWOT na sigla em inglês – *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) mencionada é uma ferramenta muito útil e frequentemente utilizada para o planejamento de campanhas eleitorais. Essa análise deve ser realizada de forma sincera e é o ponto de partida para todas as outras etapas de uma estratégia de campanha.

A figura apresenta o esquema básico de uma análise FOFA para o planejamento de uma campanha eleitoral.

Figura 10: Utilização do modelo FOFA para o planejamento de campanhas

Fortalezas	Oportunidades
Quais são os principais pontos fortes e vantagens de seu partido?	Quais possibilidades existem para melhorar a percepção pública do partido e de seus candidatos?
Em relação a quais temas e questões específicas ele é especialmente competente aos olhos do público?	Como o partido e seus candidatos podem reagir a tendências atuais e atitudes no âmbito da sociedade em relação a temas específicos?
Como os principais representantes e candidatos são percebidos e avaliados pelo público?	Como a posição do partido e de seus candidatos se diferencia de outras legendas e como o público pode ser persuadido de que a própria oferta em termos de propostas e de pessoas é melhor que a da concorrência?
Como a organização do partido está preparada para a campanha eleitoral?	Quais acontecimentos estão prestes a ocorrer no país ou no município que podem ser usados no planejamento da campanha a favor do partido e de seus candidatos?

Fraquezas	Riscos e ameaças
Sobre quais temas e questões específicas seu partido tem posições não definidas?	Quais são os maiores obstáculos para o sucesso eleitoral?
Onde o público espera mudanças de atitude em relação a questões específicas?	Como se comportam os adversários políticos, quais são as chances deles em relação às perspectivas de seu próprio partido?
Quais áreas da atividade do partido são vistas de forma negativa pelo público?	Quais são os pontos fortes dos adversários políticos e como é possível reagir a isso e compensá-los?
O que deve ser evitado na campanha eleitoral e como isso pode ser alcançado?	Sua própria campanha está bem equipada em termos financeiros?
Em quais áreas e de que forma seu partido e/ou candidatos individuais deveriam se apresentar melhor?	O material publicitário necessário pode ser produzido e utilizado?
	As relações com a mídia estão bem encaminhadas, existe uma estratégia de comunicação, há suficientes apoiadores disponíveis para o trabalho de relações com a mídia?

Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma análise desse tipo será, em sua maioria, reveladora – tanto no que diz respeito a apontar medidas necessárias quanto à percepção de problemas que podem ser relevantes para a campanha eleitoral. Todo candidato potencial pode realizar uma análise FOFA para si mesmo, a fim de sondar suas chances eleitorais e preparar seu próprio planejamento de campanha. Também quando se trata de buscar outros objetivos políticos, recomenda-se a análise FOFA em relação às próprias capacidades e oportunidades.

A estratégia de campanha e outras etapas da campanha eleitoral

A estratégia de campanha é o plano geral de uma campanha eleitoral, que deve abranger todas as outras subetapas da campanha. Ela deve ser construída a partir de uma análise minuciosa de todas as circunstâncias de uma eleição e não deve se basear apenas em pesquisas, partindo da premissa, de qualquer forma, que haja disponibilidade de dados confiáveis de pesquisa. No caso de eleições municipais, isso não é muito frequente. Em nível regional e nacional, as pesquisas são muitas vezes politicamente "contaminadas", metodologicamente inadequadas ou não confiáveis por outras razões. Os partidos e políticos, portanto, devem esforçar-se para obter informações e avaliações quanto à situação de um país, cidade ou distrito eleitoral que transcendam as pesquisas. O contato permanente com grupos e organizações da sociedade civil rende bons frutos na campanha eleitoral. De grande utilidade são igualmente debates com assim chamados "grupos focais".

Esses são grupos de pessoas de diferentes classes sociais e com diferentes interesses, com os quais, no período pré-eleitoral, se discutem problemas políticos ou a reputação de um partido. As manifestações e reações oriundas dessas discussões em grupo podem ser fonte de orientação importante para o partido realizar o planejamento da campanha eleitoral.

A campanha eleitoral, obviamente, deve ser condizente com o caráter do partido ou do candidato. Embora todos os partidos hoje recorram aos atuais meios de comunicação e apresentem sua mensagem e seus candidatos em estilo "moderno", a campanha não pode distorcer a autêntica imagem de um partido ou de um candidato. Alguém que é considerado conservador e geralmente se apresenta vestindo um terno cinza e gravata não vai aparecer na campanha usando um macacão colorido, e vice-versa. Quem fala de forma mais ponderada não deve fazer uso de uma retórica inflamada na campanha, pois assim ele se apresentará aos eleitores de uma maneira diferente à que habitualmente se conhece dele, o que poderá gerar mais dúvidas do que confiança. O mesmo vale para propostas programáticas. Por mais importante que sejam consultores externos para ajudar a formular uma estratégia, eles nunca devem determinar o rumo a ser seguido. Essa é uma decisão que cabe à liderança do partido ou ao próprio candidato.

O início da campanha eleitoral: o diagnóstico da situação existente

Toda campanha eleitoral deve começar com um diagnóstico sincero. Isso inclui a elaboração dos próprios pontos fortes e fracos, mas também o diagnóstico da situação de um país, de uma região, de um município ou de uma circunscrição eleitoral, a depender da eleição para a qual a estratégia e campanha estão sendo elaboradas. Os próprios sucessos, mas também os próprios fracassos e, acima de tudo, as expectativas do eleitorado devem ser analisados sobriamente. As pesquisas de opinião podem ser uma ferramenta importante, embora nenhum estrategista de campanha deva apoiar-se apenas em pesquisas. Para um diagnóstico sincero como ponto de partida de qualquer estratégia de campanha, é útil responder às perguntas compiladas no quadro de diagnóstico da forma mais verdadeira e concreta possível.

Quadro de diagnóstico: ambiente eleitoral

1. **O contexto político:** os principais temas na opinião pública e na mídia; a situação interna do governo e dos partidos de oposição; as últimas medidas e iniciativas importantes do governo e da oposição; debates

importantes no Parlamento ou na Câmara municipal; alianças e coalizões políticas; a força dos partidos individuais no Parlamento e a correlação de poder entre eles; crises ou eventos com forte impacto sobre a opinião pública.

2. **O contexto econômico e social:** os principais indicadores econômicos e sociais: desemprego, desenvolvimento econômico, conflitos sociais etc.; o posicionamento dos principais atores sociais e econômicos em relação ao governo e à oposição; os principais atores sociais e econômicos relevantes; suas atitudes políticas e seu papel como líderes de opinião; características sociodemográficas dos eleitores, tais como faixa etária e segmentos ocupacionais, nível de educação, padrões migratórios, poder aquisitivo, status socioeconômico, instituições e grupos religiosos, organizações comunitárias relevantes como porta-vozes.
3. **Estrutura do eleitorado:** preferências políticas até o momento; evolução e mudanças no panorama partidário local; desempenho do próprio partido nas últimas eleições; informações sobre a migração do eleitorado; diferenças no comportamento eleitoral em eleições municipais e regionais ou nacionais; nível da participação eleitoral; bastiões de apoio e áreas de perdas eleitorais do partido; alianças e coligações eleitorais.
4. **Características políticas e pessoais de um candidato:** histórico político e pessoal; cargos e funções: características pessoais como caráter, capacidade de trabalho, habilidades políticas, carisma, tempo dedicado ao trabalho político, capacidade de comunicação, intuição, conexão com o eleitorado, enraizamento no partido, estilo de liderança, seguidores próprios em seu partido, relacionamento com representantes importantes do distrito eleitoral ou comunidade local; fortuna pessoal; litígios jurídicos no passado ou no presente, resiliência, capacidade de angariar doações ou outros recursos financeiros legais para financiar a campanha eleitoral, experiência com as mídias sociais.
5. **O papel da mídia:** principais meios de comunicação em um distrito eleitoral ou localidade, orientação política da mídia, principais programas de rádio e televisão, relação do partido e seus candidatos com a mídia ou diversos jornalistas no distrito eleitoral ou no município.
6. **Tipo da eleição:** objetivo eleitoral do partido e seus candidatos, influência do sistema eleitoral no comportamento dos eleitores e estratégia da campanha eleitoral.

7. **As apresentações do candidato:** onde, como, com quem: que apoio público é esperado, que apoiadores devem ser mobilizados, quais são as principais mensagens, que mídias devem ser usadas e como, que equipe de campanha é requerida, se é necessária e viável uma assessoria profissional.
8. **Alianças:** quais alianças os partidos ou candidatos devem buscar?

Destacar as vantagens comparativas

Todos os partidos e candidatos precisam demonstrar aos eleitores suas vantagens comparativas em relação aos concorrentes. Essa é a alavanca para conquistar novos votos. As vantagens podem dizer respeito a diferentes aspectos de um candidato: sua personalidade (honestidade, competência técnica, qualidades de liderança), suas convicções políticas, eventual experiência em um cargo de governo, percepção rápida de novos temas que se tornam relevantes ou experiência prática adquirida em longos anos de trabalho partidário. Ao destacar tais vantagens, o partido e o candidato diferenciam-se positivamente de outros. Durante a campanha, essas vantagens comparativas precisam ser constantemente ressaltadas, para que os eleitores comparem a proposta com as de outros partidos e, se possível, cheguem seguidamente à conclusão de que a proposta do candidato é melhor e mais convincente. Para que tenham papel decisivo em uma eleição, no entanto, as vantagens comparativas devem estar associadas aos temas que interessam os eleitores. Se um partido permite que lhe seja imposto um debate sobre assuntos em que não é líder de opinião, isso pode ser problemático em termos do resultado da eleição.

O objetivo da eleição

Será que é realmente necessário refletir sobre o objetivo de uma eleição? Obviamente todos os partidos e candidatos têm um objetivo fundamental em mente: querem ganhar a eleição. Isso, porém, não é suficiente para o sucesso. É preciso *ser capaz* de ganhar uma eleição. Ao definir os objetivos *reais* de uma eleição, os partidos e candidatos, portanto, devem proceder de forma mais inteligente. Ganhar uma eleição e depois assumir o governo nem sempre é realista. Assim, os objetivos *reais* devem ser avaliados de forma realista.

Um partido de oposição que queira desafiar um governo considerado bem-sucedido, conduzido por um chefe de governo respeitado, não deve elevar o tom para reivindicar com grande alarde sua própria pretensão de liderança ou questionar de forma bastante polêmica as qualificações do partido governante e de seu líder.

Isso provavelmente terá consequências mais negativas para as próprias perspectivas eleitorais. Em tais casos, um partido deve zelar por formular expectativas realistas em termos de seu objetivo eleitoral, por exemplo: "Queremos ampliar nossa participação e o número de mandatos" no sentido de obter um ganho relativo de votos, ou "Eu quero ganhar o distrito eleitoral XY". Esses podem ser objetivos realistas. Se forem alcançados, pode-se anunciar um sucesso após as eleições: "Atingimos nosso objetivo eleitoral!". Embora essa então seja apenas uma vitória parcial, ao mesmo tempo ela acende um sinal positivo para a próxima campanha eleitoral. Por isso, eleições devem ser pensadas a longo prazo. Assim, por exemplo, às vezes pode ser uma questão de primeiro tornar um candidato conhecido em um distrito eleitoral ou melhorar o resultado de um partido, para alcançar objetivos mais altos na próxima vez.

O plano da campanha eleitoral

Uma vez elaborado o diagnóstico inicial, identificadas as vantagens comparativas e definidos os objetivos, é preciso desenvolver o plano da campanha eleitoral propriamente dito. Todos os demais passos devem guiar-se por ele. Nada deverá ser alterado durante a campanha, a menos que ocorram acontecimentos inesperados. Um bom plano de fundo deixa espaço para imprevistos desde sua concepção. O plano constitui o tema central de uma campanha eleitoral e deve ser redigido de forma breve e concisa. Não é o *slogan* da campanha, e sim a ideia central à qual a campanha está subordinada e que serve como fio condutor para todos os que participam dela. Logo o *slogan* da campanha é apenas a tradução do plano para uma linguagem publicitária atraente e eficaz. O plano, porém, não deve se concentrar apenas no *slogan*, mas também orientar todas as outras atividades, que hoje incluem também a propaganda eleitoral em mídias sociais, comunicados de imprensa etc.

Nas eleições de 2008 nos Estados Unidos, o candidato Barack Obama tinha um nítido plano: "Change" – "Mudança". Toda a campanha eleitoral dele estava subordinada a esse plano. O *slogan* central da campanha era "Sim, nós podemos". Mas no *slogan*, assim como em todas as declarações de Obama e no uso dos diversos meios de publicidade, especialmente em mídias sociais, esse plano de "mudança" foi central. Representava também a ideia principal de sua participação em debates, conversando com grupos sociais, visitando empresas e outras instituições. Todas as atividades de uma campanha eleitoral devem estar em sintonia com o tema central. Não se deve permitir um desvio dele em função das campanhas de outros partidos. Quem quiser ganhar uma eleição, deve, ele mesmo, definir os temas.

Quem são meus eleitores?

Quem vai votar em mim e em nós? Essa é uma pergunta que parece ser bastante fácil de responder: "todos"! Mas a resposta está errada. Um partido ou candidato nunca é eleito por "todos". Isso é algo que deve ser considerado ao planejar uma campanha eleitoral. Após o diagnóstico inicial, um partido e seus candidatos deverão saber quem votará neles, onde eles ganharão e onde possivelmente irão perder. Por conseguinte, o plano e a estratégia de campanha devem ser adaptados precisamente àqueles grupos de eleitores que são decisivos para o partido. Quem são eles? Onde eles moram? Qual é a idade deles? Qual é a renda deles? O que eles esperam da política? Essas são as perguntas às quais os partidos e seus candidatos devem responder se quiserem identificar seus eleitores.

Em muitos lugares, a situação demográfica do país é um fator importante para a definição dos eleitores de um partido. Nas sociedades em envelhecimento da Europa ou mesmo da Ásia Oriental, é mais provável que as campanhas eleitorais tenham como alvo os eleitores mais velhos do que os mais jovens. Lá, os jovens são menos relevantes em termos numéricos. Mesmo esses partidos, entretanto, precisam de uma estratégia de longo prazo para "pegar" os "jovens" mais adiante, quando eles se aproximarem das coortes de idade que são o foco do partido. Nas "jovens" sociedades da África, do Sudeste Asiático e da América Latina, no entanto, parte da campanha eleitoral deve ser deliberadamente dirigida aos jovens e aos eleitores que votam pela primeira vez. Alguns partidos obtêm resultados consistentemente ruins nesse grupo. No caso de certos partidos não é muito eficaz eles tentarem desenvolver uma campanha eleitoral que se apresenta como muito jovem e moderna, mas que acaba irritando os eleitores mais velhos, sem realmente conquistar uma participação decisiva entre os mais jovens. Da mesma forma, um partido não precisa fazer concessões especiais a outros grupos, em sua campanha eleitoral, se for previsível que eles não votarão a favor da legenda. Prometer à classe média reduzir impostos e rejeitar o aumento da assistência social é passível de receber críticas dos partidos concorrentes, mas pode fornecer a um partido os votos decisivos para ganhar a eleição.

Apenas poucos eleitores decidem

Em muitos países, uma eleição frequentemente é decidida, em última instância, por apenas um pequeno grupo de, no máximo, 15 a 20 por cento dos chamados "eleitores voláteis" (*swing voters*). É nesse grupo que uma campanha eleitoral deve focar. É preciso direcionar uma proposta eleitoral a esses eleitores e, se possível, lançar igualmente um apelo emocional a esse grupo. Nas eleições presidenciais nos EUA, esse fenômeno pode ser observado repetidamente, uma vez que são

grupos relativamente pequenos nos poucos "estados-pêndulo" (swing states) os que acabam decidindo a eleição. Isso confirmou-se novamente em 2020. Os partidos e candidatos, portanto, devem saber onde concentrar seus esforços para não combater os adversários errados no lugar errado – o que acontece com frequência. Para continuar com o exemplo dos EUA: o Partido Republicano quase não gasta um único centavo em propaganda eleitoral na Califórnia, pois sabe que não pode ganhar lá. O mesmo vale para os Democratas no Texas. O sistema eleitoral tem, obviamente, uma influência decisiva nas eleições e na campanha eleitoral nos EUA. Fenômenos similares, porém, ocorrem também em outros países. Onde as eleições são realizadas de acordo com um sistema de maioria simples "first-past-the-post" (como no Reino Unido e na Austrália), os partidos frequentemente se abstêm de fazer campanha em certos distritos eleitorais e, em alguns lugares, até mesmo de apresentar candidatos, porque sabem que de qualquer forma não poderão vencer lá. Isso vale enquanto as tendências e preferências sociopolíticas em um distrito eleitoral permanecerem estáveis. Para o Partido Conservador no Reino Unido foi uma grande surpresa, nas eleições de dezembro de 2019, ganhar assentos em alguns distritos eleitorais onde nunca haviam tido chance anteriormente.

Definir tópicos que movem as pessoas

Campanhas eleitorais devem focar em um pequeno número de tópicos. É bem verdade que os partidos precisam oferecer programas que cubram a "política como um todo", ou seja, desenvolver propostas sobre como estruturar um grande número de áreas da política. Na campanha eleitoral, porém, só algumas questões geralmente se destacam, e é importante para um partido ou candidato impor "seus próprios" tópicos como temas centrais da campanha.

Esses temas não necessariamente precisam dizer respeito a questões técnicas. Pode-se tratar, por exemplo, de qual representante do partido ou candidato possui as melhores qualidades de liderança ou simplesmente inspira mais confiança. Em muitos países, a questão da corrupção e como combatê-la efetivamente vem sendo, há alguns anos, um tema central de campanhas eleitorais. Outras questões políticas específicas tendem, desse modo, a ficar em segundo plano. Nesse contexto, é muito importante se um partido ou candidato é percebido como corrupto. No Brasil, esse tema decidiu a eleição de 2018. Por um lado, o candidato vitorioso Bolsonaro não dispunha de nenhum plano elaborado de campanha eleitoral e admitia abertamente que não entendia nada de política econômica e social. Mas a rejeição ao candidato do Partido dos Trabalhadores, motivada por numerosos casos de corrupção durante os anos de governo do partido, foi tão forte

que Bolsonaro venceu a eleição, apesar de sua reconhecida falta de conhecimentos. Ele fez o que todo candidato é aconselhado a fazer: ressaltar na campanha aqueles temas que movem as pessoas. Mais que dois ou três assuntos irão sobrecarregar qualquer campanha eleitoral, diluindo a mensagem do partido e colocando à prova a compreensão dos eleitores.

Com relação aos temas da campanha eleitoral, há outros pontos a serem considerados:

- os temas de um partido ou candidato devem ser condizentes com seu perfil e a eleição que está em disputa. Um economista não deveria falar sobre política educacional ou cultural, e o candidato a um cargo de prefeito ou a uma cadeira em uma Câmara municipal não precisa se manifestar sobre política externa e de defesa de seu país;
- pode ocorrer durante uma campanha eleitoral que, de repente, surja um debate intenso sobre um tema que não tinha sido definido pelo próprio partido. Nesse caso, ele precisa assumir uma posição, porém certificando-se, primeiro, se o tema é de fato relevante para seus eleitores;
- também pode acontecer que todos os candidatos e partidos falem sobre os mesmos temas, por serem urgentes no país. Nesse caso, cabe apresentar claramente soluções alternativas, se possível de tal maneira a chamar a atenção dos eleitores para a relevância das próprias competências em comparação com as dos rivais;
- um tema pode se mostrar irrelevante, porque o público não está interessado nele no momento ou porque ocorrem eventos imprevistos que mudam abruptamente a agenda de uma campanha eleitoral. No primeiro caso, a escolha do tema "errado" deve-se claramente a um diagnóstico equivocado dos interesses e preferências dos eleitores. No segundo caso, é impossível um planejamento. Em ambas as circunstâncias, no entanto, um partido, seus candidatos e equipes de campanha devem ser capazes de reconhecer rapidamente a dimensão da mudança de tópico e tentar responder ofensivamente ao novo tema central do debate na sociedade, apresentando seus próprios posicionamentos.

Assim também, pode-se retomar temas que não faziam parte do perfil de um candidato ou partido. Bill Clinton, por exemplo, diante da ameaça de derrota nas eleições parlamentares de 1994, começou, de repente, a falar sobre valores da família, embora esse tópico tradicionalmente seja muito identificado com os Republicanos e não com seu próprio Partido Democrata. Essa virada de rumo ajudou Clinton a ganhar as eleições. Alguns anos depois, ele terminou seu mandato

como Presidente com bons índices de popularidade, por ter colocado no período muito mais ênfase no desenvolvimento econômico e na consolidação fiscal do que se associava tradicionalmente aos Democratas. Na mesma época, no fim dos anos 1990, na Inglaterra, Tony Blair, como líder do Partido Trabalhista, tinha "descoberto" para si e seu partido a questão da "segurança pública", tradicionalmente uma bandeira dos Conservadores. Com o *slogan* "força no combate ao crime, força no combate às causas do crime" ("*tough on crime, tough on the causes of crime*"), ele atraiu camadas de eleitores que tradicionalmente não tinham votado em seu partido ou há muito tempo não o faziam. Ao procurar por temas para a eleição, os envolvidos na campanha precisam estar dispostos a abrir os olhos sem preconceitos para ver o que realmente move os eleitores. Aí então eles podem oferecer soluções que se encaixam nesses temas, sem abandonar os valores com os quais o partido está comprometido.

Promessas eleitorais

No mundo todo ouve-se a acusação de que os partidos prometem mundos e fundos durante a campanha eleitoral – apenas para deixar suas promessas caírem no esquecimento logo após a eleição. Os partidos devem abrir mão de promessas durante as campanhas eleitorais? Não, de maneira nenhuma! As eleições são sempre, em primeiro lugar, uma espécie de aposta no futuro. Embora as eleições representem também um julgamento sobre o desempenho e a conduta de um governo e dos partidos durante o período eleitoral anterior, o voto do eleitor é, antes de tudo, um voto de confiança no sentido de que aqueles que ele elege farão um bom governo e tomarão decisões políticas sensatas. Para esses efeitos, estão disponíveis ao eleitor os temas e programas dos partidos que, ao mesmo tempo, contêm a promessa de implementar essas ideias e programas em benefício da comunidade. Promessas eleitorais devem ser vinculadas a resultados de trabalho mensuráveis: "prometemos reduzir o desemprego pela metade nos próximos quatro anos, dobrar o crescimento econômico, aumentar o número de estudantes do ensino médio e superior". Ao mesmo tempo, isso pode ser utilizado para reforçar a imagem de competência em determinados assuntos. Todavia, recomenda-se moderação em relação a promessas que são difíceis ou impossíveis de cumprir.

As apresentações e ações da campanha eleitoral

Além dos grandes projetos, planos e temas, é indispensável a atuação diária de um candidato na "frente de campanha". Desse modo, o planejamento da campanha também deve incluir um calendário em que todos os eventos do partido e apresentações do candidato sejam meticulosamente listados, a fim de organizá-los de

forma eficaz. No caso dessas apresentações, trata-se de dar visibilidade e chamar atenção – mas não a qualquer preço. Os partidos e candidatos devem permanecer fiéis a si mesmos e não fingir diante de seus eleitores.

Os cidadãos hoje em dia estão muito menos dispostos do que em décadas anteriores a ir a comícios eleitorais ou a declarar publicamente seu apoio a um partido ou candidato. Os partidos e candidatos precisam, portanto, encontrar formas novas e criativas de estabelecer contato e, se possível, dialogar com os cidadãos. A internet e as mídias sociais desempenham um papel importante nesse contexto. Mas nem mesmo elas podem substituir os encontros pessoais e o contato direto. Pelo contrário: são os eventos e encontros reais que criam a caixa de ressonância na rede. Um candidato que nas suas apresentações de campanha tira milhares de *selfies* com diferentes pessoas aparecerá centenas de milhares de vezes em diversos canais sociais na rede. Por isso, hoje é óbvio que todos os partidos e candidatos prestam atenção à forma como seus eventos e encontros são divulgados nas mídias sociais. Os encontros não devem se limitar a comícios ou até mesmo palestras de um candidato. Isso não gera atenção. Importantes, em vez disso, são debates "realistas", visitas a empresas e instituições, a eventos e exposições, abertura de cursos etc., em que um candidato tem uma interação direta com as pessoas, pode transmitir sua mensagem – e que, sobretudo, também geram uma grande quantidade de material fotográfico e audiovisual, que pode então ser usado nas mídias sociais. E o que continua sendo importante ainda hoje – apesar de todo o potencial de campanhas na mídia – é a ação porta a porta com os eleitores. Da Inglaterra conhecem-se as imagens em que mesmo um primeiro-ministro "bate de porta em porta" durante a campanha eleitoral para se dirigir pessoalmente a seus potenciais eleitores. Mesmo que ele só aperte a mão de algumas poucas pessoas no decorrer do dia, isso tem um grande efeito multiplicador, tanto na vizinhança como também em mídias sociais. Quando o próprio candidato não dispõe de muito tempo para investir em ações de porta em porta, é muito útil que um grupo de seus apoiadores assumam essa forma de angariar votos.

Além disso, o candidato também deve procurar deliberadamente reuniões com grupos importantes, decisivos para a formação de opinião. A equipe de campanha, portanto, irá esmiuçar logo cedo os calendários de diversas organizações em busca de reuniões anuais, congressos, jubileus etc., a fim de organizar a participação do candidato – e, se possível, acertar ao menos um discurso de boas-vindas. Da mesma forma, partidos e candidatos devem aproximar-se, por iniciativa própria, de organizações importantes na sociedade para organizar fóruns de encontros durante a campanha eleitoral. Quem quiser conquistar votos entre pequenos e médios empreendedores deve-se reunir com as associações do setor, bem como prestadores de serviços técnicos especializados e pequenas e médias

empresas ou profissionais liberais, para apresentar e divulgar seu programa e solicitar o apoio desses setores como multiplicadores. Em eleições municipais, os candidatos naturalmente deverão entrar em contato com um grande número de associações locais, comunidades religiosas e outros grupos.

Muitos eventos e encontros durante a campanha eleitoral não ajudam, em última instância, a aumentar o número de votos. Mas eles são importantes para a formação da imagem de um partido e a impressão sobre o candidato. Mesmo que um partido ou candidato não possa esperar votos de sindicalistas, é preciso buscar encontrá-los assim mesmo, porque eles representam grupos importantes, e o candidato demonstra abertura para a discussão. Muito importantes, além disso, são os chamados eventos emblemáticos no início ou no fim da campanha eleitoral, já que marcam presença e sinalizam certeza de vitória, mobilizando os apoiadores, mesmo que não possam contribuir para o aumento imediato dos votos – os participantes de tais eventos geralmente já são membros ou apoiadores convictos do partido ou candidato.

O que pode ser evitado

Por mais que esses encontros sejam importantes, os partidos e candidatos precisam saber igualmente o que *não* devem fazer. A agenda diária durante a campanha eleitoral está sempre cheia. Quem sabe que dificilmente poderá ganhar votos entre trabalhadores, não precisa ir de manhã cedo para o portão de uma fábrica para distribuir folhetos. Quem não tem opinião formada ou, então, tem uma opinião controversa sobre certas questões político-sociais, não precisa se reunir com representantes de organizações cuja opinião não compartilha. Porque o efeito disso na eleição é zero. Quem conhece a opinião de acadêmicos ou jornalistas críticos em relação a certas posições do partido, não deve tentar convencê-los do contrário durante a campanha eleitoral. Essas reuniões e debates são um desperdício de tempo e esforço.

O *timing* da campanha eleitoral

Faz igualmente parte de uma estratégia e planejamento adequados o *timing* correto, a coordenação apropriada das diversas ações durante a campanha eleitoral. Os partidos e candidatos devem desenvolver uma espécie de dramaturgia para o transcurso da campanha, que se desdobra à medida que ela avança. Assim como um atleta olímpico quer atingir o pico de sua curva de desempenho no dia da competição decisiva, os envolvidos na campanha também devem tentar alcançar o maior nível de atenção o mais próximo possível do dia da votação.

Nem todos os eleitores compartilham o mesmo interesse por uma campanha eleitoral: no início, tendem a ser as pessoas mais politizadas, ideologizadas e informadas. Somente na reta final da campanha é que aqueles que inicialmente não se interessam ou só se interessam à margem por acontecimentos políticos prestam um pouco mais de atenção. Essas pessoas respondem muito mais fortemente a um apelo emocional. É por isso que, na última fase da campanha, é importante elevar o ritmo da dramaturgia, aumentar o tamanho das imagens dos candidatos nos cartazes eleitorais e intensificar a campanha emocional. A publicidade na televisão e na *internet* tem um papel muito relevante nesse contexto. Como em um concerto musical, assim também a campanha eleitoral deve terminar com forte acorde emocional. No comício de encerramento, portanto, é preciso mobilizar o maior número possível de apoiadores, mais uma vez, para transmitir uma imagem de confiança que possa empolgar os eleitores a colocarem sua cruz no lugar certo da cédula eleitoral ou pressionar os botões certos na urna eletrônica.

Ataques pessoais contra o adversário são prejudiciais

Dos EUA é bem conhecida a ferocidade dos ataques pessoais entre os candidatos. Em 2016, Donald Trump praticamente não se furtou a nenhuma forma de rebaiamento de Hillary Clinton e permitiu que seus apoiadores gritassem em coro por minutos: "joguem ela na cadeia!" Na campanha de 2020, seus ataques pessoais contra Joe Biden não tiveram semelhante repercussão, em parte porque a pandemia do novo coronavírus impediu eventos de massa, que se prestam a discursos emocionais. Do mesmo modo, na Espanha, os candidatos não se esquivam de humilhar seus oponentes durante os debates na televisão. Em muitos outros países, pelo contrário, esses ataques pessoais são incomuns e teriam uma repercussão negativa para o agressor. Além disso, há, em muitos lugares, amplo consenso entre os partidos de que a vida privada dos candidatos é um tabu e não deve ser exposta no debate público. Em alguns países, no entanto (incluindo, por exemplo, o Reino Unido), os meios de comunicação têm poucos escrúpulos quanto a escancarar, sem pudor, a esfera privada de personalidades da vida pública, entre eles também políticos, diante da opinião pública. Que a partir daí seja possível tirar conclusões a respeito de quaisquer qualificações políticas, é altamente duvidoso. Na maioria dos casos é prejudicial para a própria credibilidade quando um candidato ataca (demais) seus oponentes. Isso então pode ser interpretado como fraqueza – e, além disso, gerar simpatia para quem é agredido. Muitas pessoas não gostam desses ataques pessoais e ainda menos se o agredido for visto como simpático. Isso se volta contra o atacante.

Cuidado na escolha dos apoiadores!

Os candidatos e seus partidos devem encontrar apoio em diferentes setores da sociedade. Entretanto, eles não podem aceitar quaisquer apoio que lhes é oferecido. É sempre útil ir ao encontro de importantes organizações da sociedade civil que congregam empresários, sindicatos, prestadores de serviços especializados, artistas, atletas etc. Isso pode ajudar a criar e transmitir uma imagem de amplo apoio que transcende o grupo restrito com o qual o candidato se relaciona. Ao mesmo tempo, é preciso lembrar que o impacto de tais reuniões será limitado, já que outros candidatos provavelmente organizarão atividades similares. Naturalmente, cada candidato tomará o cuidado de interagir em seu "meio" habitual. Além disso, encontros com blogueiros e outros ativistas da internet são muito úteis nos dias de hoje. Em qualquer caso, é preciso precaver-se para não ser apoiado por personalidades controversas de uma comunidade ou grupo. Isso pode afastar outros eleitores. Cada candidato, portanto, deve fazer uma análise cuidadosa de seus apoiadores.

Uma campanha eleitoral precisa de todos os membros do partido!

Se todos os membros e representantes apoiarem seu partido e seus candidatos, isso será de grande ajuda para a campanha eleitoral. Candidatos mais jovens ou desconhecidos podem se beneficiar se atuais ou antigos ocupantes de cargos se engajarem por eles. Se o candidato a prefeito ou a um simples assento na Câmara municipal tiver o apoio público de um ex-prefeito, que deixou o cargo bem avaliado e com boa reputação, isso também terá reflexo positivo adicional para o candidato.

Para candidatos que já ocupam cargos públicos e também para parlamentares, é indispensável demonstrar tudo o que eles já conquistaram para a comunidade. Sobretudo em eleições locais, é comum realizar um grande número de inaugurações de projetos mais ou menos importantes nos últimos meses e semanas antes da eleição. No Rio de Janeiro, por exemplo, um prefeito começou a inaugurar até mesmo semáforos para pedestres, uma vez que não tinha conseguido implementar nenhum outro projeto importante durante seu mandato. Isso, no entanto, não o ajudou em termos de sua reeleição.

Campanha eleitoral como partido governante...

Para a campanha eleitoral, faz grande diferença se um partido está no exercício do governo ou na oposição. Representantes de partidos governantes sempre vão destacar e defender as realizações e projetos de seu governo e também receberão apoio do Executivo. Na maioria dos Estados democráticos, porém, é proibido

o apoio direto a campanhas eleitorais por parte de órgãos governamentais, pois isso violaria a igualdade de oportunidades, um princípio importante para eleições em uma democracia. Se membros de governo ou outros candidatos de partidos de governo estiverem atuando em campanhas eleitorais, eles não poderão receber nem ajuda pessoal nem material pago com recursos do Executivo, como assistentes pessoais e outros assessores, veículos, computadores e outros equipamentos técnicos, assessores de imprensa e outros apoios para a campanha eleitoral na mídia etc. Em muitos países, esse princípio é violado, mas, em outros, toma-se muito cuidado para garantir que não haja mistura entre funções governamentais e partidárias ou de campanha eleitoral. Embora seja impossível impedir que partidos de governo e seus candidatos, por exemplo, tenham um acesso mais fácil a informações relevantes, os partidos de oposição devem zelar, como questão de princípio, para que os partidos de governo não abusem de seus privilégios para finalidades de campanha. Desse modo, todas as aparições públicas por parte do chefe de governo ou de ministros durante campanhas eleitorais devem ser pagas com recursos dos próprios partidos, incluindo os custos de veículos e combustível. Somente os agentes de proteção da segurança pessoal desses candidatos devem ser pagos pelo Estado.

... ou como partido de oposição

Para um partido de oposição e seus candidatos, é mais fácil fazer campanha quando um governo não conta com boa avaliação. Nesse caso, eles farão das críticas ao governo um de seus principais temas, ao mesmo tempo que, na estratégia de campanha, irão ressaltar suas contrapropostas para as áreas principalmente criticadas em termos da atuação do governo. Críticas e propostas alternativas devem ser sempre apresentadas conjuntamente. Além disso, as críticas devem focar nas questões realmente problemáticas e não devem ser formuladas de forma genérica demais, uma vez que, por via de regra, o desempenho do governo como um todo não é apenas visto como negativo, e críticas generalizadas podem sempre ser rejeitadas, apontando para as realizações positivas ou supostamente positivas.

Mais difícil para um partido de oposição é chamar a atenção para o próprio perfil quando um governo goza de boa reputação e tem conquistas para mostrar. Nesses casos, cabe também à oposição reconhecer algumas dessas conquistas. Isso é mais recompensado pelos eleitores do que a apresentação de críticas exacerbadas, que poucos compartilham. Dada a volatilidade do comportamento do eleitorado, tal atitude ponderada poderá ainda, de última hora, motivar um ou outro eleitor a votar na oposição. Muitos eleitores dão mais valor à autocrítica, prudência, moderação e ao senso comum do que a promessas extraordinárias e

discursos grandiloquentes. Isso pode não render resultados imediatos nessa eleição, mas pode ajudar a criar uma imagem positiva de uma personalidade ponderada que ajudará o candidato a ter sucesso em um próximo pleito.

A campanha para um mandato no Parlamento ou na Câmara municipal

Somente poucos parlamentares são eleitos por seu próprio mérito. Alguns candidatos podem achar isso difícil de aceitar, mas a maioria dos eleitores sabe muito bem que uma eleição tem a ver com mais do que os interesses de apenas uma pessoa. Por isso, todo candidato deve subordinar seus interesses pessoais aos objetivos mais amplos de seu partido e, conforme o caso, de seu governo. Isso é um fator importante para o sucesso pessoal.

Enquanto os candidatos ao cargo de presidente ou primeiro-ministro, governador ou prefeito lutam por um claro objetivo que os eleitores percebem muito nitidamente, as funções de um deputado no Parlamento ou de um vereador na Câmara Municipal são menos bem compreendidas. Os candidatos a esses mandatos devem ter ciência disso e também orientar sua campanha eleitoral nesse sentido. Se a eleição envolver também outros cargos, como presidência e prefeitura, isso poderá beneficiar os candidatos ao Parlamento e à Câmara Municipal. Em sua campanha eleitoral, eles precisam estabelecer uma ligação com os candidatos aos cargos mais altos e destacar que, junto com eles, formarão uma equipe para um governo de sucesso. Se, no entanto, os candidatos a deputado e vereador estiverem disputando "apenas a título individual" (ou seja, na falta de outras eleições concomitantes, ou porque um partido não tem mesmo chance de ocupar um cargo governamental), eles precisam deixar claro sobretudo que eles conhecem e vão defender os temas e demandas de seu distrito eleitoral. Ao fazer isso, eles devem abordar uma variedade de questões que afetam diretamente a vida de seus eleitores, mesmo que deva permanecer em aberto se, em sua futura função, eles sequer terão as atribuições necessárias para levar adiante todos os projetos que abordam na campanha eleitoral. Importante mesmo é transmitir aos eleitores que o candidato conhece suas preocupações e vai assumi-las na arena política.

Prepare-se para o imprevisível!

Mesmo na campanha eleitoral mais bem organizada haverá sempre acontecimentos inesperados. Por isso, partidos e candidatos precisam também planejar sua reação a situações dificilmente previsíveis. Uma análise sincera das próprias fraquezas no início do planejamento da campanha eleitoral revelará, certamente, um ou outro ponto fraco que pode afetar a campanha e para o qual é necessário

estar preparado caso seja utilizado pelo adversário. Na Alemanha, por exemplo, pouco mais de uma semana antes das eleições de 2019 para o Parlamento Europeu, foi publicado um vídeo na internet, no qual um blogueiro e influenciador, até então relativamente pouco conhecido, fazia pesadas críticas ao maior partido no governo, a União Democrata-Cristã (CDU), e advertia contra a eleição dessa legenda. No planejamento da campanha do partido não se esperava por um ataque dessa ordem. Não existia nenhum comitê de crise que pudesse dar uma resposta imediata e adequada ao incidente. Diante dos olhos do público, o partido procurava desesperadamente por uma resposta à altura. Enquanto isso, o tempo se esgotava e, no dia das eleições, o partido teve que pagar o preço dessa gestão fracassada da crise em forma de pesadas perdas eleitorais. O exemplo mostra que mesmo um partido grande e bem organizado deve estar preparado para todo tipo de eventualidades durante uma campanha eleitoral.

A campanha eleitoral nas mídias sociais

Partidos políticos no mundo todo estão aprendendo que, além da propaganda eleitoral tradicional em meios de comunicação, como rádio, televisão e jornais, precisam também recorrer mais intensamente ao *marketing* digital nas mídias sociais para apresentar suas propostas e pedir votos. Na campanha eleitoral de Barack Obama em 2008, a propaganda eleitoral digital obteve um enorme êxito. Em 2016, a campanha de Donald Trump mostrou, definitivamente, tudo o que é possível atingir com o *marketing* digital – mas também como se pode fazer mau uso dele (The Great Hack, 2019).

Com relação à propaganda eleitoral digital existe, nesse meio tempo, uma quantidade imensa de guias e ferramentas tecnológicas, que não podem ser apresentadas aqui. Por isso, são expostos apenas alguns princípios que são relevantes para a publicidade digital.

Princípios da propaganda eleitoral digital

- Preparação de longo prazo. Assim como a campanha eleitoral analógica, a campanha nas mídias sociais também deve ser preparada com muita antecedência. Partidos e candidatos devem familiarizar-se logo cedo com as inúmeras mídias sociais e também com os instrumentos e requisitos tecnológicos da *internet* e das diversas plataformas para saber como aplicá-las ao iniciar uma campanha eleitoral.

- Formular objetivos e temas de campanha idênticos para todos os formatos da propaganda eleitoral. As mensagens centrais devem permanecer sempre as mesmas. Elas são apenas apresentadas de maneiras diferentes nas mídias sociais.
- Forte presença nas plataformas sociais mais importantes, mas não necessariamente em todas. Atualmente, os partidos e candidatos devem estar presentes, pelo menos, no Twitter, Facebook, Instagram, Snapchat e YouTube e naqueles canais que desempenham um papel local, em diferentes países ou regiões. Mas também é verdade: se os recursos não são suficientes para atender a todas as plataformas com a mesma qualidade, é melhor focar em poucas e ter uma boa presença nelas. Isso não precisa ser caro. Mesmo sem publicidade paga, é possível alcançar um público amplo. Como ponto de partida, o importante é ter sua própria conta e/ou canal, que podem ser criados em todas as mídias sociais gratuitamente ou a baixo custo. Na campanha eleitoral de 2016 nos EUA, Hillary Clinton e Donald Trump fizeram suas campanhas principalmente no Twitter. Isso não custou muito dinheiro aos candidatos.
- Não repetir a forma da abordagem. A mensagem de conteúdo central, no entanto, deve ser sempre a mesma. É necessário levar em conta os diferentes "estilos de postagem" das diversas plataformas.
- É imprescindível ter uma equipe dedicada ao trabalho com os canais das mídias sociais. Nenhum candidato pode passar noites e dias sozinho no *smartphone* ou computador para redigir e postar suas mensagens, responder a comentários e ampliar o número de seus contatos. Mesmo em campanhas eleitorais municipais é útil se um candidato puder contar com alguns apoiadores de seu círculo de amigos para ajudá-lo com a campanha digital. A equipe deve ajudar a definir uma estratégia digital. Uma campanha digital é tão demorada e trabalhosa quanto uma campanha analógica.
- Recrutar influenciadores e outros parceiros famosos para apoiar a campanha. A campanha eleitoral de Joe Biden de 2020 nos EUA foi apoiada por importantes influenciadores e artistas, como Lady Gaga, que reproduziam para seus seguidores a mensagem do candidato em suas próprias palavras.
- Ampliação permanente do grupo-alvo Em algumas plataformas, é possível "comprar" publicidade direcionada a grupos específicos para

aumentar o alcance das próprias mensagens. Naturalmente, a viabilidade disso dependerá do orçamento do partido ou dos candidatos.

- Identificar os perfis de apoiadores e seguidores nas mídias sociais. Em alguns países, os dados pessoais de usuários podem ser coletados ou adquiridos com relativa facilidade. Em outros, isso não é possível devido à proteção de dados e outras regulamentações. Entretanto, nesses países existe também a possibilidade da coleta legal de dados relacionados a usuários. Sobretudo quando se trata somente de dados de um grupo limitado de pessoas – como os habitantes de um distrito eleitoral. Isso é possível com um pouco de paciência, preparação a longo prazo e, além disso, a criação de um banco próprio de dados de contatos.
- Monitoramento constante da presença digital dos partidos e candidatos concorrentes para identificar como eles se dirigem a seus seguidores, que temas eles propõem e de que maneira fazem isso. Isso também pode inspirar a própria campanha.
- Provocar *feedback* de seus seguidores, seja positivo ou negativo. Isso pode inspirar as próprias postagens e permite reagir rapidamente a eventuais erros cometidos. Os comentários influenciam também sempre o algoritmo das respectivas plataformas. Isso significa que quanto mais comentários forem gerados por um post tanto mais provável é que um algoritmo o incorpore e compartilhe com outros usuários de uma plataforma.
- Auxílio por parte de seus próprios apoiadores. Uma campanha digital fomenta muitas opiniões adicionais sobre um partido ou candidato, que não são diretamente estimuladas por eles. Tais reações devem ser incentivadas e apoiadas. Conseqüentemente, os próprios apoiadores devem ser convocados repetidamente para "chamados à ação" ("*calls for action*") especificamente definidos anteriormente, para participar ativamente e agir como intermediadores entre o candidato e um grupo-alvo expandido.
- Incentivar a formação de grupos de apoiadores para temas específicos. Isso ajudará a ampliar o alcance dos próprios posicionamentos. Esses grupos de apoiadores podem ser criados para os mais variados temas que sejam relevantes para uma campanha eleitoral. Entretanto, deve-se ter o cuidado de assegurar que exista uma conexão real com a campanha eleitoral e os tópicos em questão. Além disso, essas iniciativas devem ser sempre orientadas, ter um objetivo claramente definido e ser moderadas permanentemente para permanecerem construtivas.

- Compartilhar conteúdo privado somente se ele se encaixar no trabalho político e for significativo, como sucessos esportivos, atividades culturais etc. Dependerá dos costumes do país e dos respectivos ambientes até que ponto esses conteúdos privados são permitidos e apropriados.
- Produzir vídeos e utilizar as respectivas plataformas para sua divulgação. Análises mostram que vídeos recebem mais atenção nas mídias sociais, uma vez que são replicados preferencialmente por plataformas, em comparação com conteúdo estático (texto / fotos). Por meio de vídeos, é possível estabelecer uma espécie de contato direto com os seguidores. Vídeos também são os mais compartilhados. Eles podem ser produzidos sobre todas as aparições na campanha e inúmeras outras ocasiões. É muito útil criar seu próprio canal de vídeo no YouTube.
- Mostrar presença também em plataformas que oferecem salas de bate-papo e grupos de discussão.
- Incluir a referência a *sites* de campanha e canais de mídias sociais em todos os documentos, papéis timbrados, assinaturas de *e-mail* etc.
- Criar um *site* para a campanha eleitoral, em que serão divulgados os conteúdos mais importantes e onde os posts sejam atualizados regularmente.
- Usar a campanha digital também para angariar doações.

Organização Relacional (Relational Organizing)

Como costumam ser uma espécie de modelo para a modernização das formas de campanha também em outros países, as campanhas eleitorais nos EUA são sempre seguidas com especial atenção. Com relação à campanha eleitoral de 2020, um elemento destacou-se em particular: a "organização relacional" ("*relational organizing*"). Trata-se de uma ferramenta estratégica que usa a tecnologia baseada em dados para identificar padrões de mobilização psicológica e social dos eleitores, fazendo disso o ponto de partida central para a comunicação na campanha eleitoral. Isso significa que os responsáveis pelo planejamento da campanha tentam apurar os interesses e preferências dos eleitores que desejam alcançar com suas mensagens. Os partidos ou candidatos, no entanto, não mais enviam suas mensagens diretamente aos grupos-alvo. Eles utilizam apoiadores, que possuem um nível de confiança muito mais elevado. São esses os que estão conectados com "amigos" ou "seguidores" nas diversas plataformas de mídia. Dado que muitas pessoas não procuram mais se informar politicamente a partir da abundância de notícias fornecidas

pela mídia tradicional, porém transitam muito bem em comunidades restritas das mídias sociais e confiam, sobretudo, nas informações que recebem dos "amigos" de sua comunidade. Existe alta probabilidade de que as equipes de campanha e os partidos alcancem amplo público-alvo com suas mensagens e sejam também aceitos por ele, desde que sejam divulgadas pelos "amigos" da mídia social, considerados merecedores de confiança. Isso faz dos apoiadores, e não dos partidos ou dos meios de comunicação, os principais multiplicadores das mensagens políticas. Eles nem mesmo precisam ser apoiadores expressos ou declarados de um candidato ou partido, mas, a partir de seu próprio perfil, deixar antever a probabilidade de que irão tomar a iniciativa e encaminhar para terceiros mensagens que sejam condizentes com seu perfil individual. Assim, eles mobilizam, ao mesmo tempo, novos apoiadores no chamado microcosmo de "bolhas", que se caracterizam por interesses comuns. Dito de forma simplificada, as pessoas fazem propaganda eleitoral sem ter consciência disso. Para que o mecanismo funcione, as equipes de campanha precisam dispor, no início dessa cadeia de impacto, do máximo de dados possíveis sobre características pessoais para disparar as mensagens. Naturalmente, há também apoiadores que atuam deliberadamente como intermediadores de mensagens de campanha, a exemplo de Lady Gaga, que declarou apoio a Joe Biden em suas diversas plataformas. Ela fez campanha para o candidato presidencial usando mensagens próprias, porém inspiradas pelo comitê de campanha dele. Os membros do partido desempenham um papel especial nesse tipo de campanha, já que se dispõem conscientemente a atuar como intermediadores em favor de seu partido ou de um candidato. O objetivo dos estrategistas de campanha, entretanto, é que o eleitor receba mensagens personalizadas dirigidas especificamente a ele e assim tenha a impressão de que um partido ou candidato representa exatamente os seus interesses pessoais. Assim, ele dará de bom grado o voto. Essas formas de "organização relacional" são apoiadas por outras ferramentas e aplicações tecnológicas. É de se supor que tais procedimentos serão aperfeiçoados ainda mais no futuro.

As campanhas eleitorais do futuro

A maneira como as campanhas eleitorais são conduzidas mudou significativamente desde a virada do milênio, com o surgimento das mídias sociais. Hoje é possível prever que essas mídias, bem como os avanços tecnológicos, no caso da chamada inteligência artificial, e outros desenvolvimentos no campo do processamento eletrônico de dados terão futuramente impacto ainda mais significativo sobre as campanhas eleitorais. Isso não é apenas um desafio para os coordenadores de campanhas eleitorais, que utilizarão essas mídias e ferramentas da

maneira mais eficiente possível em benefício de seus candidatos e partidos, mas é um desafio para a democracia. Pois o que está em jogo é a decisão autodeterminada do eleitor ou do cidadão ao depositar seu voto. Um princípio fundamental das eleições é que elas sejam livres. Entretanto, o desenvolvimento atual e futuro no campo das mídias digitais e da inteligência artificial gera receios de que a liberdade de escolha do indivíduo esteja ameaçada se, de forma muito sutil, forem empreendidas tentativas de influenciar e controlar atitudes e comportamentos e, não menos importante, o exercício do voto em eleições.

Desdobramentos previsíveis ou hipotéticos, no que diz respeito a campanhas digitais, não podem ser apresentados ou discutidos aqui detalhadamente. Por isso, serão brevemente mencionados apenas alguns pontos que, muito provavelmente, desempenharão um papel em futuras campanhas eleitorais (Bartlett, Smith e Acton, 2018; Conselho da Europa, 2018). Os partidos e suas equipes de campanha terão que se debruçar sobre esses temas profundamente – mas também sobre a questão de quais formas de regulamentação serão necessárias no futuro para salvaguardar a autodeterminação de cada eleitor e a liberdade das eleições.

Um primeiro elemento importante que influencia todas as outras ações e possibilidades de futuras campanhas digitais é a disponibilidade de dados. É de se esperar que, nos próximos anos, a coleta de dados sobre demografia, comportamento e atitudes dos consumidores – incluindo dados sobre saúde e localização, coletados em *smartphones*, bem como o aumento de dispositivos conectados à internet – crescerá cada vez mais. A capacidade de combinar e analisar dados está avançando continuamente e oferecerá às empresas novas maneiras de avaliar seus clientes potenciais, além disso, fornecerá aos partidos políticos muitas novas informações sobre indivíduos e potenciais grupos de eleitores, pelo menos em lugares onde há poucas restrições para a coleta de dados individuais. A coleta permanente de dados já é um elemento importante do trabalho partidário – não apenas em época de campanhas eleitorais – e será intensificada ainda mais no futuro. É cada vez mais evidente que haverá aumento da capacidade de interconectar fontes grandes e díspares de dados. A Internet das Coisas (*IoT – Internet of Things*) e dados das mídias sociais, dados de geolocalização e históricos de navegação fornecem o material para essas combinações de diferentes bancos de dados, realizados por empresas e também por governos. É óbvio que isso deve gerar sérios problemas em termos da proteção de dados. Afinal, além dos benefícios funcionais da interconexão de dados, há o risco de coletar informações potencialmente sensíveis. Especialmente com relação a alguns aparelhos digitais de consumo que fazem parte do ambiente mais íntimo da vida privada das pessoas, como smart TVs ou assistentes domésticos, equipados com câmera e microfone e que transmitem dados a seus fabricantes assim que ouvem determinadas palavras-chave.

A coleta de dados é um pré-requisito para um segundo elemento que já foi utilizado em campanhas eleitorais anteriores, mas que se tornará ainda mais importante: o direcionamento de publicidade com foco em grupos-alvo (*targeting*). Em termos da publicidade de produtos de consumo, a expectativa é que, no futuro, o *marketing* seja cada vez mais automatizado, no sentido de que indivíduos ou grupos serão rastreados por máquinas bem como "mensurados" e alvo de mensagens direcionadas, possivelmente com a utilização de conteúdo gerado por máquinas. Já hoje, Facebook e Google fornecem uma série de ferramentas que permitem às empresas segmentar seus grupos-alvo e direcionar anúncios especificamente para eles. Além disso, esses mecanismos possibilitam identificar grupos de pessoas que guardam semelhanças com os grupos-alvo existentes. Empresas especializadas na coleta e análise de dados estão trabalhando para aprimorar essas tecnologias e torná-las disponíveis para seus clientes – incluindo partidos e políticos.

A Inteligência Artificial, um terceiro elemento que será também cada vez mais relevante em futuras campanhas eleitorais, já é capaz de produzir conteúdos audiovisuais originais e realistas, borrando o limite entre conteúdos produzidos por um ser humano e por uma máquina. A tecnologia da chamada "aprendizagem profunda" ("*deep learning*") possibilitará que os sistemas decidam por si mesmos como tirar conclusões detalhadas a partir de conjuntos de dados altamente abstratos. A partir disso, podem ser extraídas informações reveladoras sobre os usuários, mesmo que certos conjuntos de dados contenham poucos dados relativos a pessoas ou mesmo nenhum.

É óbvio e já foi demonstrado em várias oportunidades em campanhas eleitorais nos últimos anos que essas novas possibilidades tecnológicas também são utilizadas para fins de campanhas eleitorais. No entanto, cabe ressaltar de imediato que o sucesso de campanhas eleitorais continuará dependendo igualmente de outros fatores, que são independentes das opções digitais para a condução de campanhas e não são influenciados por elas, ou o são apenas minimamente. Como já mencionado anteriormente, as campanhas eleitorais não jogam nenhum papel para grande parte dos eleitores. Mas quando campanhas digitais atingem uma parcela importante do segmento dos eleitores indecisos que definem uma eleição, e conseguem influenciá-los no tocante a seu voto, elas podem se tornar cruciais para uma eleição. Esse foi o caso tanto da campanha eleitoral de 2016 de Donald Trump como do referendo sobre o Brexit no Reino Unido, em que a campanha "Saia" (*Leave*) enviou cerca de um bilhão de anúncios direcionados, por meio das mídias sociais, principalmente o Facebook. Nas eleições de 2017 para o Parlamento no Reino Unido, o Partido Trabalhista utilizou a modelagem de dados (*data modelling*) para identificar potenciais eleitores trabalhistas e, em seguida, dirigir-se a eles com mensagens específicas.

Diante do crescente interesse e demanda dos partidos políticos por dados de eleitores, existem atualmente várias empresas especializadas que coletam, processam e oferecem esses dados a partidos políticos para suas campanhas. Entre elas estão, por exemplo, a NGP VAN Inc, um fornecedor privado de bancos de dados de eleitores e serviços de hospedagem na *internet* utilizado pelo Partido Democrata dos EUA e organizações próximas a ele. Mas também empresas como Adobe, Oracle, Salesforce, Nielsen e IBM oferecem serviços aos partidos para dirigirem-se a eleitores de determinado distrito eleitoral, com mensagens e informações direcionadas. Agora falida e fechada, a Cambridge Analytica ganhou fama por desenvolver uma campanha bem-sucedida de *microtargeting* nas mídias sociais para a campanha vitoriosa de Donald Trump nas eleições americanas de 2016. Em 2019, a Comissão Federal de Comércio dos EUA considerou a empresa culpada de enganar os consumidores com suas práticas de coleta de dados no Facebook.

As tendências mais importantes que se destacam com relação a campanhas digitais são resumidas a seguir:

Segmentação detalhada de grupos-alvo (Detailed audience segmentation)

Com base em um extenso número de dados relativos à personalidade, é possível dividir grupos-alvo individuais em grupos menores para que equipes de campanha façam a abordagem com mensagens que, conforme acreditam, poderiam influenciar o comportamento eleitoral.

Abordagem multidispositivos (Cross device targeting)

A abordagem multidispositivos é uma área-chave da tecnologia da publicidade (*in ad-tech*), em que as empresas desenvolvem métodos cada vez mais sofisticados – tanto probabilísticos como determinísticos – para obter uma percepção "focada no usuário" de um indivíduo e fazer uma abordagem multidispositivos. "Multidispositivos" (*cross device*) significa que dados sobre grupos-alvo individuais são automaticamente aproveitados ao fazerem uso de dispositivos diferentes, de maneira que, por exemplo, é realizada a convergência dos dados de navegação de um usuário via TVs inteligentes, telefones celulares, *tablets* e computadores pessoais para formar um perfil de usuário abrangente. Essa tecnologia já vem sendo utilizada em campanhas. Desse modo, grupos-alvo podem ser abordados em um momento específico, por meio de dispositivos específicos, quando há a expectativa de que eles visualizem mensagens justamente nesse dispositivo.

Aumento do uso de métodos 'psicográficos' ou similares ('psychographic' or similar techniques)

Testes de personalidade vêm sendo usados há muito tempo, inclusive para fins políticos. A análise psicográfica é baseada em grandes volumes de dados, e muitas empresas de publicidade oferecem a possibilidade de abordar consumidores (ou eleitores) de forma direcionada com base na "emoção" que manifestam em suas interações nas mídias sociais. Nesse meio tempo, empresas também oferecem dados para campanhas políticas, interligando atributos demográficos, psicográficos e atitudinais para realizar a abordagem digital dos eleitores. Ao conectar as preferências políticas de uma pessoa com outras atitudes, expectativas, comportamentos, estilos de vida, hábitos de consumo e predileções por mídias, o objetivo é atingir corações e mentes ao mesmo tempo.

Uso de Inteligência Artificial (IA) para direcionar, mensurar e melhorar campanhas

A Inteligência Artificial poderia, no futuro, ajudar a descobrir quem deverá ser abordado, quando e com que conteúdo para maximizar o potencial persuasivo de uma campanha. A IA será capaz de agregar enormes quantidades de dados de múltiplas fontes e identificar correlações que, ao que tudo indica, provavelmente permanecerão imperceptíveis para analistas humanos, dado que os algoritmos evoluem de forma independente e podem tomar decisões altamente complexas em milissegundos. Não é de se descartar que plataformas operadas por IA possam conduzir campanhas políticas de forma semiautônoma em um futuro próximo.

Uso de inteligência artificial para a geração automática de conteúdo

A IA é cada vez mais capaz de gerar conteúdo automaticamente. Isso abre a perspectiva da geração automática de mensagens programáticas para grupos-alvo específicos no âmbito de campanhas. Essas mensagens poderão ser comunicadas em linguagem "natural", sem que o destinatário esteja ciente de que está sendo abordado por uma máquina autônoma. Devido ao uso dos dados sobre a personalidade, os eleitores individuais recebem mensagens de propaganda personalizadas e diferenciadas. Por intermédio de *chatbots*, é possível estabelecer até mesmo um diálogo com eleitores individuais, e a máquina vai identificando mais dados, que, por sua vez, são imediatamente atualizados e usados novamente para a abordagem direcionada aos eleitores. Essas campanhas poderiam combinar o elemento interativo com dados pessoais para veicular anúncios que envolvam uma interação recíproca entre pessoas e máquinas, possivelmente integrando, em novos conteúdos gerados, referências a interações anteriores ou preocupações externadas. Do ponto de vista da lógica, isso poderia levar a um fluxo de mensagens exclusivas e personalizadas, direcionadas a cada eleitor e constantemente

atualizadas, com base em testes do tipo A/B, um método utilizado principalmente em *software* e *web design* para aumentar as ações ou reações dos usuários.

Uso de dados pessoais para a previsão de resultados eleitorais

Os partidos realizam pesquisas durante a campanha para aferir seus índices de aprovação, aceitação de seus candidatos, impacto de sua campanha eleitoral e os temas que interessam aos eleitores. Nos últimos anos, vêm sendo utilizadas sobretudo as mídias sociais para esses levantamentos, com a intenção de descobrir o que preocupa as pessoas. Pesquisas constataram que os candidatos que eram mais ativos no Facebook e no Twitter tendiam a se sair melhor nas pesquisas.

Uso de novas plataformas (Delivery via new platforms)

Como os vídeos são particularmente eficazes na transmissão de mensagens emocionais, o YouTube tornou-se uma plataforma central para anúncios políticos. Muitos eleitores não tomam mais suas decisões políticas na sala de estar em frente à televisão, mas em chamados "*micromomentos*", quando assistem a vídeos móveis. Entretanto, isso também vem acompanhado de nova ameaça de manipulação por meio das chamadas "*deepfakes*", ou seja, falsificações extremamente realistas de conteúdos de mídia geradas de forma autônoma por meio de inteligência artificial. No espaço político, essas manipulações são utilizadas particularmente em vozes e rostos, possibilitando que as equipes de campanha "coloquem palavras na boca" de seus adversários. Sistemas de IA podem simplificar a produção de material de vídeo falso e de alta qualidade de políticos dizendo coisas terríveis (falsificadas). Dada a alta credibilidade que "provas" de vídeo e áudio possuem, é evidente o perigo da manipulação dos destinatários de tais mensagens.

Desafios para campanhas digitais

Não é preciso ser vidente para prever que a digitalização de campanhas eleitorais continuará aumentando no futuro – mesmo que métodos tradicionais como a campanha porta a porta dos candidatos, encontros pessoais e todos os outros itens mencionados mantenham sua relevância. Campanhas digitais complementarão as campanhas "analógicas", mas não as substituirão. Elas abrem oportunidades adicionais para que os partidos e seus candidatos comuniquem suas mensagens e lancem seus apelos diretamente aos eleitores. Todavia, isso vem acompanhado de alguns desafios dos quais eles precisam estar cientes. Isso diz respeito, em primeiro lugar, à área sensível da coleta e uso de dados pessoais. Em muitos países, os requisitos legais para coleta, armazenamento e utilização de dados pessoais não são muito rigorosos. Não por último, aqueles partidos que assumem

responsabilidades devem, portanto, zelar para que a coleta e o uso de dados sejam regulamentados e que a autoridade a quem cabe o monitoramento de eleições no país controle também o manejo correto de dados em campanhas eleitorais. Além disso, deve-se evitar o perfilamento impróprio de eleitores e o envio inadequado de mensagens. Conteúdos gerados automaticamente sob medida para cada eleitor e sua transmissão em forma de uma abordagem artificialmente "natural" serão, provavelmente, um elemento importante das campanhas políticas no futuro que se tornarão, assim, parcialmente "automatizadas". Independentemente dos aspectos da licitude e de uma competição política justa assim como do risco de transmitir, dessa maneira, mensagens falsas ou contraditórias, essas formas de campanha eleitoral levantam a questão sobre o verdadeiro perfil de um partido ou candidato e seus reais objetivos e intenções políticas. Se apenas máquinas forem conduzir campanhas eleitorais umas contra as outras, gerando suas mensagens de acordo com as supostas preferências dos eleitores, mas não com base nos princípios e convicções políticas de um partido, a competição política será levada ao absurdo. Isso, porém, ameaça a existência de uma democracia. É por esse motivo que, especialmente com relação à condução de campanhas digitais, deverá ser aplicado aos partidos políticos um rigoroso padrão em termos de sua responsabilização e obrigação de prestar contas.

Diversas análises comprovam que algumas poucas empresas da internet, em primeiro lugar Facebook e Google, estão se tornando cada vez mais dominantes na publicidade online, uma vez que dispõem de uma enorme quantidade de dados de seus usuários. É de se esperar que campanhas eleitorais online se tornem cada vez mais importantes. Medidas mais rigorosas para seu monitoramento e regulamentação são, portanto, essenciais para não minar a confiança na justiça e legitimidade das eleições (Conselho da Europa, 2018).

Perguntas ao leitor

- Qual é o sistema eleitoral que conhece e como ele influencia a composição do sistema partidário?
- Que tipos de partidos tendem a se beneficiar do sistema eleitoral e quais são mais bem prejudicados?
- Com que honestidade são analisados os resultados eleitorais? Quais são as consequências do desempenho de partidos individuais?

- Como os partidos preparam-se para eleições?
- O que caracteriza as campanhas eleitorais?
- De que forma as mídias sociais e outras plataformas são utilizadas para a propaganda eleitoral?
- Os partidos são capazes de organizar eventos de campanha com um grande número de participantes?
- De que forma é feita a abordagem pessoal dos eleitores?
- A ideologia e os valores fundamentais que os partidos representam são importantes para os eleitores?

10

PARTIDOS NO PARLAMENTO E NO GOVERNO

Depois da participação bem-sucedida em eleições, começa para os partidos uma parte essencial de seu trabalho político, seja ao assumirem a condução do Estado e/ou do governo, fornecerem ministros e preencherem outros cargos importantes em instituições públicas com seus representantes, ou, como partidos de oposição, participarem do debate legislativo no Parlamento e, antes de tudo, também fiscalizarem o governo. Em todo caso, inicia-se aquilo pelo qual os partidos lutaram não apenas na campanha eleitoral, mas também construindo sua organização e formulando seus programas: a tradução de suas ideias e propostas em leis e decisões políticas. Entretanto, isso traz consigo novos desafios e tarefas que os partidos devem levar em conta, a fim de não apenas desempenhar seu papel de forma eficaz no governo ou na oposição, mas também para permitir que sua própria organização partidária participe novamente com sucesso das próximas eleições, no fim de seu período de governo.

Uma primeira dificuldade após a eleição é frequentemente a formação de um governo, o que já foi apontado em seções anteriores. Desse modo, os partidos devem possuir a capacidade de formar coalizões, o que é discutido na segunda seção deste capítulo. Conduzir um governo requer de um partido lealdade e também outras qualidades, que serão abordadas na terceira seção deste capítulo. Primeiramente, no entanto, o olhar será dirigido às bancadas parlamentares dos partidos, que desempenham papel crucial em termos do apoio a um governo ou (no caso de partidos de oposição) de seu controle e também constituem uma importante "vitrine" no que diz respeito à percepção do público sobre um partido.

As bancadas parlamentares de um partido

Quando o Parlamento reúne-se após uma eleição, os representantes dos partidos geralmente agrupam-se voluntariamente em bancadas parlamentares. O objetivo da constituição de bancadas é principalmente a formação da vontade intrapartidária e a coordenação do trabalho no respectivo Parlamento. Ao mesmo tempo, as bancadas são também de extrema importância para os próprios partidos, uma vez que contribuem, em grande medida, para a percepção pública das agremiações. O alinhamento estreito e permanente entre a central nacional do partido e suas bancadas parlamentares e representantes é, por conseguinte, muito importante, sendo, com frequência, fomentado pela forte ligação entre os líderes dos partidos e das bancadas. Membros importantes de um partido são, muitas vezes, também deputados e, inversamente, membros dirigentes de bancadas possuem, por via de regra, grande influência no partido. Com frequência, os líderes partidários são igualmente líderes de suas bancadas parlamentares, a menos que exerçam um cargo importante no Executivo. Embora em alguns casos possam surgir tensões, as bancadas geralmente possuem autoconfiança suficiente para fazer frente a eventuais opiniões partidárias conflitantes. De qualquer modo, os líderes de bancada devem ter voz ativa em todas as decisões de um partido. Mesmo que não sejam membros eleitos da Comissão Executiva da agremiação, recomenda-se convidá-los para todas as reuniões importantes da liderança do partido e coordenar decisões relevantes com eles. Pois espera-se que as bancadas representem as posições de seu partido no Parlamento. Dado que nem todos os deputados participam de todas as comissões nem podem adquirir conhecimentos específicos sobre os mais diversos assuntos, as posições em relação a determinadas questões são alinhadas internamente no agrupamento parlamentar. A esse respeito, os deputados, obviamente, devem guiar-se pelo programa de seu partido. Em geral, as bancadas estabelecem consenso quanto a uma posição comum sobre determinado tema ou projeto de lei. Por causa da sua grande importância para os partidos, alguns aspectos relativos às bancadas parlamentares serão abordados detalhadamente a seguir.

A condição de bancada

Uma bancada é integrada por parlamentares de um ou mais partidos ou também por representantes sem partido. Cada Parlamento define o número de membros necessários para que um agrupamento de parlamentares obtenha a condição de bancada. Isso geralmente define o espaço de tempo alocado para o uso da palavra

durante os debates no plenário e certos benefícios, como gabinetes ou auxiliares adicionais. Para os independentes ou grupos menores de parlamentares é mais difícil marcar presença em um Parlamento. O maior grupo de oposição, no entanto, obtém em muitos países, além de alguns direitos políticos especiais, também alguns subsídios adicionais como compensação pelo apoio da(s) bancada(s) do governo por parte do aparato governamental. Na Alemanha, a maior bancada de oposição assume a presidência da Comissão de Orçamento do Parlamento, como uma forma de entregar-lhe uma chave de acesso para a melhor fiscalização do governo. Essa é a prática não apenas no *Bundestag*, o Parlamento nacional alemão, como também nos Parlamentos regionais e em muitos municípios. Nos países com um "parlamentarismo ao estilo Westminster", que segue o modelo do Reino Unido, a eleição do líder da oposição e a nomeação de "ministros-sombra", que ocupam uma posição excepcional, fazem parte dos direitos políticos especiais da oposição. Mediante o tratamento diferenciado da maior bancada de oposição, que em alguns países inclui outros privilégios adicionais, leva-se em conta o fato de que – como foi mencionado inicialmente – a oposição desempenha papel crucial para o funcionamento da democracia.

Os direitos de uma bancada

As bancadas fazem parte, com muita frequência, da condução do Parlamento, nomeando representantes para a Mesa Diretora. Em muitos países, a condição de bancada é necessária para encaminhar projetos de lei, que são então deliberados pelo Parlamento e suas comissões. Isso assegura o apoio de um número mínimo de deputados para um projeto, para evitar que alguns ou poucos deputados ocupem a pauta e paralise a condução dos trabalhos da Casa, com projetos que, de qualquer forma, não têm nenhuma perspectiva de aprovação. O exercício do direito parlamentar de controlar o governo, de lhe dirigir perguntas orais ou escritas, está também muitas vezes relacionado com a condição de bancada.

Bancadas e seus partidos

Os partidos exercem influência sobre seus parlamentares e bancadas de diferentes maneiras. A maioria dos estatutos partidários contém regulamentos que variam entre si e que abordam a relação entre o partido, seus representantes eleitos e suas bancadas parlamentares. Uma exigência mínima, nesse contexto, é que haja estreita comunicação e coordenação entre o partido e seus representantes eleitos. O estatuto do Partido Liberal australiano, por exemplo, impõe às lideranças das

bancadas e do partido a obrigação de se informarem mutuamente sobre desenvolvimentos políticos e de trabalharem em estreita cooperação. Além disso, exige igualmente a realização de encontros regulares entre as lideranças da bancada e do partido nacional. No caso dos social-democratas suecos, a bancada parlamentar é até responsável pela organização dos congressos do partido.

A necessidade de uma estreita cooperação entre o agrupamento parlamentar e a liderança do partido é óbvia. A melhor forma de alcançá-la é quando a presidência do partido e a liderança da bancada são exercidas pela mesma pessoa. O Reino Unido é o exemplo mais conhecido disso. Entretanto, essa "dupla função" não é comum em toda parte. Por isso, alguns partidos elegem ou cooptam o líder da bancada para integrar a liderança nacional do partido. No Novo Partido Patriótico (*New Patriotic Party*) de Gana, por exemplo, o líder da bancada e seu vice-líder são eleitos pela Comissão Executiva Nacional (*National Council*); se o Presidente da República for do mesmo partido, ele também é consultado. Além disso, a Executiva do partido avalia anualmente o desempenho da bancada e de seu porta-voz.

Além dos vínculos entre pessoas, existe, naturalmente, também um vínculo programático muito estreito entre um partido e sua bancada no Parlamento. As propostas políticas e iniciativas de lei dos parlamentares e também sua reação às iniciativas de outros partidos são orientadas, via de regra, pelo programa partidário e eleitoral. Enquanto encaminham e debatem iniciativas políticas e legislativas, eles geralmente buscam se alinhar internamente em sua bancada e também com os órgãos partidários, em nível nacional, com seu diretório regional ou local e sua circunscrição eleitoral. Isso garante, por um lado, o máximo de coerência possível entre essas iniciativas parlamentares e as ideias do partido e, pelo outro, o apoio e a aceitação por parte dos membros da agremiação. Em relação à forma de votação e à influência da liderança nacional ou outros órgãos sobre o conteúdo das posições de seus parlamentares e bancadas, os procedimentos variam muito mundo afora. Em alguns casos, eles preveem uma coordenação muito estreita, que vai até uma espécie de direito de imposição ou de veto da liderança do partido no que diz respeito às iniciativas de seus parlamentares, mas, em outros, é deixada aos representantes ampla margem de manobra, ao passo que a retroalimentação entre a bancada e o partido é exigida apenas em termos muito gerais. Cada partido deve decidir para si próprio como quer estruturar esse alinhamento. Todavia, é preciso levar em conta sempre que, no dia a dia da vida política e parlamentar, surgem na agenda política temas e propostas de regulamentos e leis que não estão previstos nos programas partidários, porém aos quais uma bancada deve responder. Especialmente naqueles casos em que o programa partidário não fornece nenhuma orientação, é indispensável a coordenação entre a bancada e o partido para alinhar uma posição uniforme quanto a novos temas e questões.

Funções do líder de bancada

A função de líder de bancada faz parte dos cargos mais importantes do partido, não só no Parlamento nacional, mas também em órgãos de representação municipal. Não é raro que a função de presidente do partido e de líder de bancada seja exercida pela mesma pessoa, com frequência, sobretudo, naqueles casos em que o partido não dirige o governo, uma vez que, enquanto chefe de governo ou ministro, o presidente do partido não pode ser, ao mesmo tempo, também líder de uma bancada parlamentar. Em países com um sistema de parlamentarismo britânico, não há um verdadeiro líder de grupo, mas a função do "chicote" (*whip*) dentro dos grupos parlamentares individuais é particularmente enfatizada lá. Ele não é tanto o porta-voz como o chefe executivo ou organizador principal de seu grupo. O verdadeiro papel de porta-voz é exercido pelo primeiro-ministro para o partido do governo e por seus líderes para os partidos da oposição. Os "chicotes", entretanto, asseguram a disciplina dentro do grupo parlamentar e desempenham papel decisivo na determinação da lista de oradores e outras questões importantes do procedimento parlamentar.

O líder de bancada e seus vice-líderes desempenham diversas funções, que são de grande importância para a coordenação e o estilo de trabalho de sua bancada:

- eles coordenam a definição das posições políticas da bancada em relação a todos os tópicos da agenda parlamentar e zelam para que elas sejam consistentes com os objetivos e programas do partido. Nos casos em que a agremiação não definiu uma posição clara sobre determinadas questões, eles assumem a coordenação entre a bancada e a liderança do partido além de outros órgãos partidários;
- eles coordenam a indicação de deputados para integrar comissões parlamentares, embora nem sempre possam atender a todas as preferências de cada um dos representantes;
- eles decidem sobre a lista de oradores para as sessões plenárias do Parlamento (também nesse caso, nem sempre é possível considerar todas as preferências de alguns deputados);
- eles determinam os temas que serão abordados pela bancada em sessões de perguntas do Parlamento;
- eles coordenam a pauta com a Mesa Diretora assim como outros assuntos relativos ao transcurso da sessão do Parlamento e ao desenrolar do trabalho parlamentar;
- eles se alinham com os líderes das outras bancadas em termos de iniciativas

comuns e da atuação conjunta em relação à votação de determinados projetos de lei;

- eles combinam com outras bancadas o chamado "*pairing*", ou seja, a desistência de certo número de deputados de uma bancada quanto a participar em votações se, do lado da outra bancada, deputados não puderem comparecer a uma votação por motivo de doença, viagens parlamentares ou outras obrigações. Isso faz com que seja mantido o equilíbrio geral de votos no Parlamento;
- eles observam, com atenção, a conduta dos membros de sua bancada em termos de eles votarem corretamente;
- eles gerenciam os colaboradores da bancada e também são responsáveis pela organização geral do trabalho parlamentar do agrupamento (incluindo até a alocação de gabinetes para os deputados etc.);
- eles representam a bancada e também o seu partido diante do público.

A profusão de funções e responsabilidades de um líder de bancada exige que ele ou ela possua muitos anos de experiência parlamentar, conheça bem o regimento interno, os procedimentos e também as regras do trabalho parlamentar, desfrute de um alto nível de confiança em seu próprio partido e também possua boas habilidades de comunicação. Líderes de bancada são representantes por excelência de seu partido.

Em alguns países, os líderes de bancada buscam o contato com a liderança nacional da agremiação e também organizam encontros regulares com os líderes de bancada de seu partido nos Parlamentos regionais, para que o clima reinante e as propostas desses Parlamentos possam ser levados em consideração no trabalho legislativo do Parlamento nacional. Na África do Sul, os líderes do Congresso Nacional Africano (*African National Congress* – ANC) dos Parlamentos nacionais e provinciais reúnem-se regularmente com os líderes nacionais do partido para trocar informações sobre iniciativas parlamentares e alinhar questões estratégicas.

Sessões periódicas das bancadas

Apesar da importância dos líderes de bancada, é indispensável a coordenação periódica entre todos os membros de uma bancada para se informarem mutuamente sobre o trabalho em determinadas comissões e para se alinharem em relação a diversas questões. Devido ao fato de que, especialmente em bancadas maiores, raramente existe um consenso sobre todos os assuntos da agenda

política, as sessões de bancada também servem para debater opiniões divergentes sobre alguns temas políticos ou projetos de lei. São apenas poucos os partidos e Parlamentos em que as lideranças partidárias e de bancadas possuem o poder suficiente para impor um comportamento homogêneo e silenciar qualquer opinião divergente. Por isso, a maioria dos agrupamentos parlamentares reúne-se em uma assembleia plenária durante as semanas da sessão legislativa. Ao final do debate sobre questões controversas, frequentemente há votações para definir a posição comum da bancada sobre determinadas questões. Uma vez decidida a linha comum, exige-se de cada membro a disciplina partidária da bancada.

Disciplina partidária da bancada

Em troca das prerrogativas concedidas a cada membro, uma bancada, geralmente exige a chamada disciplina partidária da bancada. Isso significa que todos os membros de um agrupamento parlamentar devem se comportar de maneira uniforme ao votar no Parlamento, mas também ao representar a opinião majoritária da bancada perante o público. Uma vez que a maioria das bancadas é formada por deputados de um único partido, a disciplina de bancada significa também disciplina partidária. Sendo assim, é exigida dos deputados a lealdade a seu partido e às suas posições. Somente em alguns casos excepcionais, principalmente nas chamadas decisões de consciência, as bancadas (e partidos) deixam os parlamentares à vontade para votarem de acordo com sua consciência e não conforme a disciplina de bancada (e partidária). No parlamentarismo, as facções fechadas e disciplinadas são sistemicamente necessárias, especialmente por parte dos partidos no governo, pois de outra forma não há um governo estável. No presidencialismo, o mandato livre pode ser tratado de forma mais flexível.

A disciplina de bancada contradiz, de certa forma, a liberdade de consciência dos parlamentares, que é garantida pelas constituições da França, Itália, Espanha, Alemanha, Lituânia, Nigéria, Peru e muitos outros países. Deputados devem dispor de um chamado "mandato livre", apenas comprometidos com sua consciência e não devem estar sujeitos a instruções ou a ordens de terceiros (ou seja, nem de seus partidos nem de seus eleitores). O objetivo disso é assegurar que eles realizem seu trabalho, no Parlamento, de forma estritamente orientada para o conteúdo das matérias e sempre tendo em vista os interesses da sociedade de seu país como um todo. Importante nesse sentido é também a experiência com regimes autoritários ou totalitários que submetem os parlamentares a um controle rigoroso, transformando, assim, os debates e votações no Parlamento em uma farsa.

A maioria dos partidos está ciente desses argumentos. No entanto, eles insistem na disciplina de bancada, a fim de impor seus próprios interesses e objetivos políticos, às vezes para garantir a maioria do governo ou para demonstrar a unidade e força da oposição, com a finalidade de manter a capacidade de ação, previsibilidade e confiabilidade de sua própria bancada e, por fim, para exibir uma imagem política claramente identificável diante do público. Uma das funções essenciais de um líder de bancada é preservar essa unidade. Quando isso acontece como resultado de um trabalho de persuasão e quando os membros se submetem voluntária e lealmente à disciplina de bancada, isso é compatível com o princípio da liberdade do mandato referido anteriormente. De qualquer forma, a intenção de muitos parlamentares de se candidatarem novamente nas próximas eleições os incentivará a serem leais ao seu partido e à sua bancada.

Essa prática, mas também o problema da liberdade do mandato, foi demonstrada no Reino Unido por ocasião das diversas votações na Câmara dos Comuns sobre o procedimento em relação ao chamado "Brexit". Nem todos os parlamentares do partido de governo nem os da oposição respeitaram as linhas estabelecidas por seus líderes partidários e de bancada e, pelo contrário, aceitaram ou rejeitaram determinadas propostas do governo e do Parlamento nas mais variadas formas, conforme lhes parecia conveniente. Esse comportamento individual não ajudou o processo político de tomada de decisão. Muitos deputados praticaram o chamado "*floor-crossing*", ou seja, atravessaram o corredor para votar junto com outro grupo de deputados ou também outra bancada sentados do lado oposto do corredor. Esse "*floor-crossing*" também é admitido na Austrália e no Canadá. Na sua acepção no idioma inglês, o termo também descreve a mudança permanente de um parlamentar para outra bancada.

O comportamento desviante de deputados é sancionado em alguns lugares não apenas pela recusa de uma nova candidatura, mas também por outras medidas, como multas pecuniárias e até mesmo a exclusão da bancada. Em relação à liberdade do mandato, isso é, no mínimo, questionável. Especialmente em países com um sistema eleitoral proporcional, no entanto, argumenta-se que, quando um deputado troca de bancada, o equilíbrio da representação definida pelo eleitorado é distorcido, visto que os eleitores entregam seu voto a uma lista partidária e não a um deputado individual. Portanto, também não deveria ser permitido a ele decidir livremente sobre sua filiação partidária, sem levar em conta os seus eleitores. Além disso, um grande número de mudanças partidárias e de bancada acaba abalando a confiança dos cidadãos nos partidos e na política como um todo. Os eleitores sentem-se ignorados e não mais representados. Eles perdem a confiança na previsibilidade e honestidade dos políticos. Essa perda de confiança, por sua vez, pode ser uma ameaça para a democracia de um país.

Por essa razão, diversos países têm até mesmo introduzido mecanismos legais de sancionamento para punir desvios comportamentais. Isso se aplica sobretudo ao caso extremo em que parlamentares pretendem abandonar a bancada. Em alguns países, entre eles Índia, Paquistão, Bangladesh e Nepal, África do Sul, Namíbia e Nigéria, ou mesmo Brasil, aplicam-se diferentes regras que tornam extremamente difícil deixar uma bancada, permitem isso apenas durante certa janela de tempo em uma legislatura, ou resultam mesmo, como em Bangladesh, na perda imediata do mandato. Tais regras foram introduzidas com a intenção de evitar as mudanças frequentes de partido em alguns países e a instabilidade das maiorias parlamentares que as acompanham, que, muitas vezes, estão também associadas ao enfraquecimento do governo. Em países com um sistema eleitoral proporcional, em que os parlamentares são eleitos por meio de listas partidárias, a pressão é maior, não apenas para excluir os dissidentes de um agrupamento parlamentar, mas também para privá-los de seu mandato, já que ele "pertenceria" ao partido. Como exemplo de uma regulamentação rigorosa da disciplina partidária e de bancada, segue aqui um trecho do estatuto do Partido Trabalhista da Austrália (ALP na sigla em inglês): "A política em nível nacional, estadual e territorial será determinada pelas conferências nacionais, estaduais e territoriais, respectivamente. Tais decisões serão vinculativas para cada membro e cada seção do partido, ou da ramificação estadual ou territorial relevante. Em assuntos que não estão sujeitos a decisões da Plataforma Nacional ou da Conferência, ou da Executiva, ou seus equivalentes nos Estados e Territórios, a decisão majoritária do Partido Trabalhista Parlamentar relevante será vinculativa para todos os membros do Parlamento" (ALP, 2014: 1, 14).

Em outros lugares, essas exigências são muito mais flexíveis. Por meio da mídia, é possível observar, uma e outra vez, o esforço dos partidos nos EUA para garantir o consenso de todos os membros de sua bancada na Câmara ou no Senado em diversas votações. O comportamento divergente, por via de regra, não é sancionado. O Partido Democrata, por exemplo, exige solidariedade partidária somente na votação para a eleição do porta-voz da Câmara e da presidência de comissões.

Se existe uma diferença entre os partidos de governo e de oposição em relação à disciplina de bancada e de partido, isso não é tão fácil de elucidar. Por um lado, há mais pressão nos partidos de governo em favor de um comportamento uniforme e em apoio ao Executivo. Por outro lado, há também sempre parlamentares insatisfeitos nessas bancadas, que não aceitam algumas decisões ou se sentem em desvantagem na distribuição de cargos. Quando detém uma grande maioria, um partido governante pode tolerar mais facilmente o comportamento divergente de alguns indivíduos. Quando as maiorias são apertadas, haverá mais pressão em favor de um comportamento consensual por parte de cada deputado. Nos partidos de oposição, a inclinação ao comportamento desviante às vezes é

mais elevada porque aqui os mecanismos de sanção também são mais limitados. Especialmente nas "jovens democracias" há uma tendência maior para que os deputados de partidos de oposição se sintam frustrados devido à pouca influência política que eles exercem. Eles estão menos inclinados a seguir seus líderes. Saídas do partido e mudanças de bancada são um pouco mais comuns nesse âmbito. É por isso que, especialmente nesses países, foram introduzidas as regras mencionadas para sancionar mudanças de partido e de bancada.

Finalmente, não se pode ignorar que mudanças de bancada não raramente são o resultado de suborno e corrupção. Esses dissidentes muitas vezes também não gozam de respeito por parte do público e são considerados oportunistas, se não corruptos. Mesmo que justifiquem sua atitude com princípios políticos, o público geralmente vê nisso uma busca de vantagens pessoais.

Regras de conduta para membros do Parlamento

Na maioria dos parlamentos mundiais, se não em todos, existem regras de conduta para os parlamentares, algumas das quais estabelecem em detalhes seus direitos e deveres e visam também tornar transparentes quaisquer atividades profissionais ou outras atividades além do exercício de seu mandato, qualquer renda adicional e quaisquer presentes ou doações de dinheiro disponibilizados a eles para suas atividades políticas. Isso se destina a deixar claro quais interesses pessoais os parlamentares podem estar buscando além de seu mandato ou quais grupos de interesse com os quais têm uma relação particularmente próxima, o que pode influenciar seu trabalho político. A publicação de tais informações tem como objetivo orientar o comportamento correto dos parlamentares e evitar a má conduta ou mesmo a corrupção. Em alguns países, essas regras são bastante gerais, e seu monitoramento não é muito rigoroso. Em outros países, entretanto, há informações extremamente detalhadas não apenas sobre a renda relacionada a um mandato parlamentar, mas também sobre as outras receitas e despesas dos parlamentares. Entretanto, mesmo nos websites de países considerados particularmente transparentes, como Dinamarca, Noruega, Suécia, Canadá e Suíça, quase não há mais informações sobre a renda dos deputados do que as informações gerais sobre seus rendimentos oficiais. A renda adicional geralmente não se torna transparente. Na Alemanha, os parlamentares têm que divulgar sua renda adicional em um esquema de dez níveis, de modo que cada cidadão saiba, pelo menos aproximadamente, seu valor. Após a má conduta de alguns deputados em relação à aquisição de materiais durante a pandemia de coronavírus, essa transparência deve ser estendida e, acima de tudo, as doações e doadores devem ser nomeados publicamente, mesmo por quantias relativamente pequenas de dinheiro.

A importância financeira de uma bancada para o partido

Além da relevância política, os agrupamentos parlamentares também têm importância financeira para os partidos. Em alguns países, além das verbas individuais, os partidos também se beneficiam de verbas públicas de financiamento que as bancadas recebem para a contratação de pessoal, serviços de assessoria e equipamentos de uso corrente, desde que cumpram um quorum fixo de um número mínimo de deputados. Em certos países, esses recursos assim como o pessoal pago com eles só podem ser destinados às atividades da bancada, para evitar a mistura entre o trabalho parlamentar e partidário. Em outros países, os recursos e o pessoal pago por meio deles também podem ser utilizados pelo partido. Na Alemanha, por exemplo, os colaboradores dos deputados e das bancadas não podem atuar em atividades partidárias nem, particularmente, em campanhas eleitorais. Na Espanha, no entanto, os partidos utilizam grande parte das verbas destinadas a suas bancadas para o trabalho partidário e à manutenção das sedes dos partidos. Como resultado, deputados e senadores estão mal servidos de colaboradores nas áreas de assessoria e secretariado. A restrição da atividade parlamentar devido a essa prática é evidente e é possível ver nela uma contradição em relação ao objetivo do financiamento das bancadas, cuja finalidade é, afinal de contas, apoiar principalmente a atividade parlamentar.

Por via de regra, os partidos esperam que os deputados doem parte de seu salário aos cofres da agremiação. Isso é tanto legal como também legítimo, uma vez que a maioria dos parlamentares deve sua eleição e a renda a ela associada a seu partido. Entretanto, existem regras diferentes de país para país sobre o benefício financeiro que um partido pode esperar de seus parlamentares e bancadas.

Partidos e coalizões

Os sistemas parlamentares exigem para a eleição do chefe do Executivo e a formação do governo uma maioria parlamentar – em alguns países também para a confirmação dos ministros. Quando um partido sozinho não dispõe dessa maioria, precisa estabelecer acordos com outros partidos para ganhar a eleição para chefe de governo e conquistar maiorias para a aprovação de leis ou apoio a outros projetos políticos. A forma mais comum desse tipo de acordo é a coalizão. Com isso os partidos podem atingir diferentes objetivos: ela possibilita obter uma participação no poder, às vezes até a condução do governo, e permite que eles implementem seus objetivos políticos – pelo menos em parte. Pois o outro lado da moeda de uma coalizão são compromissos e concessões aos

parceiros, tanto no que diz respeito à implementação das propostas de seu próprio programa partidário, como também no que se refere à indicação de candidatos em eleições ou à atribuição de cargos. Coalizões não são casamentos por amor, e sim, parcerias políticas de conveniência por um período de tempo limitado. Outra forma de cooperação parlamentar com outros partidos envolve acordos meramente pontuais em relação a determinadas questões, como a eleição do chefe de governo ou o apoio conjunto a algumas iniciativas de lei. Nesse caso, porém, isso significa a existência de um governo minoritário sem maioria clara no Parlamento, que é muito mais instável, também mais vulnerável a ataques de outros partidos em algumas ocasiões, e que precisa se defender contra a pressão muito mais acirrada de bancadas concorrentes. Uma coalizão formalizada, entretanto, fornece uma base mais sólida para a cooperação entre diversos agrupamentos parlamentares, mesmo que periodicamente surjam desentendimentos entre os parceiros. Mas em um acordo de coalizão habilmente negociado deverão ter sido acertados também mecanismos para dirimir e resolver essas diferenças sem comprometer a estabilidade da coalizão e do governo ao qual ela dá sustentação.

Embora coalizões fossem frequentes no passado sobretudo em sistemas parlamentares de governo, constata-se, há alguns anos, tendência crescente à formação de coalizões em sistemas presidencialistas também, embora o presidente e seu governo sejam menos dependentes de uma maioria parlamentar. Presidentes com um interesse genuíno na atividade de moldar a política geralmente precisam do apoio do Parlamento. Ao olharmos para os sistemas presidencialistas na América Latina, tem-se observado que, especialmente onde os Parlamentos são fortes e dotados de atribuições importantes, os presidentes buscam cada vez mais o apoio permanente de parte do Parlamento, por meio da formação de coalizões para governar com uma maioria parlamentar estável, obter aprovação para suas propostas legislativas e evitar longas negociações sobre cada projeto individual (Alemán e Tsebelis, 2011). Não obstante as nítidas diferenças entre os sistemas parlamentares e presidencialistas, em termos das funções e atribuições dos Parlamentos e de seus membros, a necessidade e a capacidade de formar coalizões apresentam-se, de forma crescente, como um elemento importante de uma governança eficiente. Os partidos devem, portanto, estar preparados para a construção de coalizões se quiserem liderar um governo ou participar dele.

Diferentes formas de coalizões

Coligações eleitorais, nas quais é acordada uma espécie de partilha de votos, quer seja que partidos, em certas circunscrições eleitorais, não concorram uns contra os outros e apoiem um candidato comum, quer seja que lá, onde a lei eleitoral o permite, vários partidos constituam uma lista comum, ou, ainda, quando alguns partidos sozinhos não cumpram os requisitos legais para participar de uma eleição. Em todas as instâncias, trata-se de aumentar, por meio de uma aliança eleitoral, o número conjunto de votos e mandatos que os parceiros não alcançariam caso se candidatassem sozinhos à eleição. Pelo menos quando essa aliança tiver a perspectiva de formação ou participação de um governo, os parceiros deveriam, antes da eleição, chegar a um acordo sobre determinados projetos políticos comuns e propostas de ocupantes de cargos, no intuito de evitar divergências após a eleição.

Governos de coalizão geralmente surgem quando nenhum partido possui uma maioria parlamentar suficiente para a aprovação de leis e a formação de uma maioria estável. Por causa da fragmentação de muitos Parlamentos, dois partidos apenas não são mais suficientes, em diversos lugares nos dias de hoje, para formar uma coalizão. Mas quanto mais partidos participam dela, tanto mais difícil é chegar a um acordo sobre certas iniciativas políticas, a distribuição de cargos – uma vez que, por via de regra, todos os parceiros querem também nomear representantes próprios para integrar o governo – e, não por último, preservar a identidade de cada parceiro da coalizão. Principalmente os parceiros "menores" temem que sua participação em um governo de coalizão não seja percebida adequadamente e que, como resultado, sofram desvantagens em eleições posteriormente.

Grandes coalizões são uma forma especial de coalizão de governo entre os dois partidos mais fortes de um país, que, geralmente, são os principais adversários na disputa política. Mas, quando outras formas de coalizão envolvem partidos menores não se concretizam em virtude de diferenças ideológicas ou mesmo animosidades pessoais, são formadas, ocasionalmente, essas "grandes" coalizões para evitar paralisação política. Situações de crise nacional podem levar igualmente a grandes coalizões se os parceiros, por razões de Estado, colocarem de lado suas diferenças político-partidárias para debelar conjuntamente uma crise no seu país. Alemanha e Áustria, Israel e Itália são países onde houve, repetidamente, grandes coalizões. Na Espanha, no entanto, os dois principais partidos não se mostraram, até agora, dispostos a formar uma grande coalizão, embora alguns

observadores acreditem que os conflitos com os separatistas nacionalistas na Catalunha, no País Basco e em outras regiões do país, por exemplo, poderiam ser resolvidos de forma mais eficaz por meio de uma ação conjunta dos dois principais partidos.

Governos de unidade nacional também são governos de coalizão, que se formam principalmente em momentos de profunda turbulência política ou no momento de uma crise política nacional ou também econômica e social. Nesses momentos, conflitos interpartidários são colocados de lado em favor de um interesse comum de Estado. Partidos, muitas vezes, tentam resolver crises políticas mediante emendas constitucionais ou a elaboração de uma nova constituição, o que, porém, não garante a resolução duradoura de conflitos. Governos de unidade nacional existiram mais recentemente no Sul do Sudão e na Líbia e, antes disso, por exemplo, também em Ruanda, no Zimbábue ou na República da África do Sul após o fim do regime do *apartheid*.

Coalizões legislativas às vezes surgem quando alguns partidos não querem aderir formalmente a uma coalizão de governo, mas estabelecem acordos com um ou mais partidos governantes para a aprovação conjunta de leis relativas a matérias específicas. Isso assegura um consenso mais amplo e é particularmente importante no caso de leis que dizem respeito a áreas políticas sensíveis, como os direitos de minorias ou a legislação eleitoral. Coalizões legislativas podem evitar conflitos graves no futuro.

Coalizões podem ser de grande benefício para um sistema político democrático, mas também implicam alguns riscos tanto para os participantes quanto para o sistema político como um todo. O maior risco é que os parceiros da coalizão usem sua cooperação para mudar as regras do jogo político de tal forma a invalidar os pesos e contrapesos (*checks and balances*) em vigor, assegurando o controle permanente do poder político para si (por exemplo, via alteração da legislação eleitoral).

A possibilidade e a capacidade dos partidos de formarem coalizões dependem de vários fatores. O sistema eleitoral e de governo é decisivo para a relação de forças em um Parlamento, assim como para o poder efetivo e a margem de manobra de um governo. Isso influencia a necessidade da formação de uma coalizão. A cultura política e a atitude dos atores são igualmente importantes. Nos países europeus com, no ínterim, uma longa tradição na formação de coalizões, como a Bélgica, Holanda ou a Noruega e muitos outros, não há mais nenhuma resistência de princípio, dentro e fora dos partidos, contra a necessidade de formar coalizões a fim de garantir um governo estável. Isso é muito mais difícil em países com

alto grau de polarização política, onde uma cooperação que envolve as fronteiras partidárias e também diferentes campos políticos é vista, com ceticismo, por membros e apoiadores de um partido, se não desaprovação. Mais difícil ainda é a formação de "governos de unidade nacional" em países marcados por conflitos violentos. Na Colômbia, por exemplo, a integração de ex-membros do movimento guerrilheiro ao sistema político, e sua representação parlamentar por meio de um partido por eles fundado, defronta-se com considerável rejeição por parte de grandes setores da população. Sua inclusão em uma coalizão de governo provocaria, provavelmente, novos conflitos. Entretanto, a experiência no Chile durante a transição da ditadura de Pinochet, por exemplo, mostra que partidos, que por causa de diferenças ideológicas e políticas travaram duras lutas entre si durante longos anos, perceberam que só poderiam reconstruir a democracia no país por meio de ampla coalizão e deixando de lado importantes posições políticas e ideológicas próprias. A oposição comum ao antigo regime e seus partidários favoreceu, nesse caso, a formação de uma coalizão.

Figura 11: Vantagens e desvantagens de coalizões

VANTAGENS E OPORTUNIDADES	DESvantagens E RISCOS
Formar um governo estável e conquistar a capacidade de governar é possível.	A necessidade permanente de consulta e coordenação entre os parceiros da coalizão dificulta "governar sem atropelos" e o trabalho de governo de "uma única matriz".
Realização de objetivos políticos que um partido sozinho não pode alcançar.	Prioridades próprias e princípios em relação à atividade legislativa e no trabalho de governo precisam ser colocados de lado ou são "suavizados", devido a compromissos necessários com o parceiro da coalizão.
Os interesses de diferentes grupos sociais representados pelos diversos partidos da coalizão são levados em conta no processo legislativo e ao interior do governo (inclusive na atribuição de cargos).	O perfil de cada um dos parceiros da coalizão sofre com a constante busca por compromissos e consenso, e é difícil para os partidos destacar sua participação individual no sucesso comum.
O público aprende que o compromisso é um meio importante para resolver divergências de opinião sobre questões políticas específicas.	Na percepção pública, partidos menores podem ser "esmagados" por um parceiro dominante na coalizão – mas também podem-se beneficiar desproporcionalmente dos êxitos de uma coalizão se forem capazes de fazer o <i>marketing</i> adequado de sua participação no sucesso conjunto.

<p>O público aprende a ser tolerante com as posições e exigências de outros partidos com os quais, um dia, poderá ser necessário formar uma coalizão.</p>	<p>O público e alguns dos próprios apoiadores da legenda podem ter a impressão de que o partido está negligenciando seus próprios princípios em favor de cargos no governo; isso resulta em mais necessidade de justificar as decisões tomadas, tanto diante do público quanto dos próprios apoiadores.</p>
<p>O conflito político é "amansado" porque um outro partido pode, um dia, ser necessário como parceiro para uma coalizão, sendo, portanto, aconselhável manter a capacidade de diálogo e não sobrecarregá-la com ataques duros e até mesmo pessoais.</p>	<p>Alguns dos próprios apoiadores de partidos da coalizão não aceitam compromissos acordados e abandonam seu partido.</p>
<p>Alguns ou mesmo todos os parceiros da coalizão podem obter vantagens e mais apoio nas eleições seguintes, mediante a demonstração de bons resultados de governo e competência, assim como capacidade na tomada de decisões.</p>	<p>Divergências de opinião e conflitos dentro de uma coalizão, bem como erros ou fraquezas de um dos parceiros podem ser imputados a todos os partidos da coalizão e afetar as perspectivas nas eleições seguintes.</p>
<p>Cargos e posições podem ser preenchidos por representantes dos parceiros da coalizão que de outra forma permaneceriam inacessíveis; isso resulta em um incentivo para o trabalho político por parte dos detentores de cargos e futuros aspirantes.</p>	<p>Grandes coalizões podem correr o risco de marginalizar os partidos de oposição mais fracos; no entanto, existe o perigo de partidos extremistas ganharem força nas beiradas da política quando há uma ausência de partidos fortes de oposição no centro político.</p>
<p>Ao assumir funções executivas, os parceiros da coalizão obtêm experiências que de outra forma não seriam possíveis, expandem suas competências e podem usar isso para se autopromover e promover seu partido em futuras campanhas eleitorais.</p>	<p>Partidos dominantes que não precisam temer uma derrota podem ser tentados a usar coalizões para cooptar certos grupos, enfraquecê-los ou mesmo eliminá-los antes que eles possam se converter em uma alternativa.</p>
<p>Assim também, decisões impopulares do governo em tempos de crise (como a restrição de liberdades individuais devido a uma pandemia) conseguem mais facilmente ganhar maior legitimidade se forem apoiadas por vários parceiros da coalizão.</p>	
<p>Um governo e os partidos que o integram desfrutam de maior acesso à mídia e de um alcance mais amplo de seu trabalho de relações-públicas porque cada parceiro da coalizão usa seus canais de comunicação para divulgar os resultados do trabalho do governo.</p>	

Fonte: Elaborado pelo autor.

A construção de uma coalizão envolve não apenas boa vontade e a ponderação das vantagens e desvantagens para o próprio partido *bem como* para o país e sua ordem democrática, mas também uma série de outros fatores e características que os partidos devem considerar. Estes incluem:

- **O limite temporal disponível:** em alguns países, a constituição ou a legislação eleitoral determina o prazo disponível para a formação de um governo após as eleições. Os partidos precisam levar isso em conta antes do pleito, desde que haja a perspectiva de que pretendam ou precisem integrar uma coalizão. Eles precisam preparar-se para isso e, ao menos internamente, definir as prioridades para as futuras negociações da coalizão. Quanto mais bem preparados estiverem para essas negociações, maior é a probabilidade de conseguirem engendrar um acordo com os temas que são importantes para eles.
- **A constelação política:** coalizões entre parceiros são, às vezes, inevitáveis, mesmo que eles não tenham necessariamente essa intenção. Na Alemanha, por exemplo, houve entre 2013 e 2017 uma grande coalizão entre a União Demócrata Cristã (CDU) e o Partido Social-Democrata (SPD). Ambos os partidos não estavam mais plenamente satisfeitos no fim desse período eleitoral e particularmente o SPD, como parceiro menor, achava que os sucessos da coalizão governante só seriam creditados ao parceiro maior, a CDU. Internamente na CDU, por sua vez, alguns eram da opinião que teriam sido feitas demasiadas concessões ao parceiro menor. Ainda na noite da eleição, o presidente do SPD anunciou, depois de significativas perdas sofridas por seu partido, que de forma alguma faria parte novamente de uma coalizão com a CDU. Nas semanas seguintes, foram iniciadas negociações para uma coalizão entre a CDU, o Partido Verde e o partido liberal FDP. Este último, porém, não estava preparado para negociações com vistas a uma coalizão e acabou por deixá-las fracassar. Como a constituição alemã não permite a repetição de eleições em breve intervalo de tempo, e o Presidente da República tinha lançado um apelo a ambos os partidos, o SPD acabou concordando em formar uma coalizão com a CDU, mais uma vez. A "grande" coalizão foi continuada. Em troca, a CDU novamente teve que fazer concessões ao parceiro menor em algumas áreas da política que eram importantes para ela.
- **Confiança no futuro parceiro:** apesar de todas as rivalidades entre partidos, ao formar uma coalizão, eles precisam estar imbuídos de algum tipo de confiança básica de que ambos os lados se manterão fiéis aos acordos uma vez estabelecidos. Coalizões não são casamentos por amor e sempre haverá tendência de todos os parceiros a jogarem a luz dos holofotes sobre

seu próprio desempenho. No fim das contas, em futuras eleições eles estarão competindo novamente uns com os outros pelos votos dos eleitores. Por isso, é importante que, já no âmbito das negociações para a coalizão, eles não apenas tomem decisões de fundo em determinadas áreas da política, mas também definam alguns procedimentos sobre o tratamento entre eles. Isso inclui:

- a troca regular de informações sobre assuntos importantes que dizem respeito ao trabalho conjunto de governo. Isso pode incluir, por exemplo, encontros regulares das Comissões Executivas dos partidos da coalizão, em que projetos conjuntos são discutidos antecipadamente ou também conflitos são resolvidos;
- um acordo claro e um entendimento preciso sobre os procedimentos para a tomada de decisões. Muito importante nesse contexto é o consenso segundo o qual nenhum partido introduzirá um projeto de lei no Parlamento sem consulta prévia com seus parceiros de coalizão e que os parceiros não aprovarão as propostas de partidos de oposição;
- decisões claras sobre os papéis, posições e responsabilidades de cada um dos parceiros. Faz parte disso, por fim, o entendimento sobre a distribuição de cargos ministeriais no governo ou o preenchimento de postos importantes no Parlamento, tais como a presidência do Parlamento ou a presidência de comissões;
- disposição para o consenso e compromisso, provavelmente os dois pré-requisitos mais importantes para o sucesso de coalizões. A depender das circunstâncias, nem sempre será possível chegar a um consenso sobre determinados temas e projetos. Nesses casos, todos os parceiros deverão estar dispostos a estabelecer compromissos em que nenhum dos partidos poderá impor seu objetivo máximo. Não obstante, na medida do possível, todos precisam ter a sensação (que transmitem a seus membros e apoiadores) de que se beneficiam de um compromisso. Compromissos não raramente são alcançados na medida em que diferentes temas são negociados em um "pacote" e depois arrematados. O pacote em seu conjunto é composto de peças individuais, cada uma das quais é importante para apenas um parceiro ou parte deles. Mas, no final, todos saem satisfeitos em relação ao que conseguiram embalar nesse pacote.

Antes de poderem montar tais pacotes enquanto coalizão de governo, os parceiros devem completar algumas tarefas.

Passos para a construção de uma coalizão

1. É necessário que os partidos tenham definido sua própria estratégia para as negociações da coalizão e o futuro trabalho no governo, além de terem decidido o que é importante para eles e quais temas e projetos poderão, eventualmente, ser relegados a um segundo plano. Da mesma forma, eles devem determinar antecipadamente quais de seus representantes participarão das negociações. Muitas vezes, as negociações para uma coalizão envolvem a formação de comissões especiais em certas áreas da política, para as quais cada agremiação deve enviar seus especialistas. Muitas vezes, são depois nomeados ministros dentre as fileiras desses especialistas.
2. Todos os potenciais parceiros da coalizão conduzem uma negociação formal sobre a formação da coalizão, da qual deverá resultar, na melhor das hipóteses, um acordo escrito que estabeleça os principais objetivos e projetos da cooperação. Não se trata, nesse momento, de formular textos concretos de lei, mas, se possível, acordar e tomar decisões fundamentais para determinadas áreas da política.
3. O acordo de coalizão deverá ser aceito pelos principais órgãos partidários. No caso de alguns partidos basta que a Executiva aprove o acordo de coalizão. Outros deixam seus deputados votarem sobre o assunto, uma vez que eles, como parlamentares, deverão aprovar as leis resultantes do acordo de coalizão e apoiar o governo no dia a dia da legislatura. Alguns partidos realizam até mesmo referendos sobre acordos de coalizão com seus filiados. Embora, à primeira vista, esse seja um procedimento democrático, ele acarreta o risco, como toda votação plebiscitária, de que os eleitores não tenham conhecimento, ou só tenham conhecimento parcial, do assunto que está sendo votado. Nem todos os membros do partido leem um acordo de coalizão. Principalmente, porém, alguns filiados "rasos" são menos flexíveis em suas atitudes e expectativas, e não percebem que mesmo um acordo de coalizão é um documento de compromisso, que pode conter renúncias substanciais a "autênticas" reivindicações de um partido. Se os membros de uma agremiação rejeitarem um acordo de coalizão após longas negociações, isso não só irá deslegitimar seus próprios negociadores, mas poderá afetar a governabilidade do país.

Durante e especialmente após o fim de uma coalizão, cada parceiro deverá fazer um balanço do que conseguiu nesse período e que lições podem ser aprendidas a partir disso para futuras coalizões.

Partidos no governo

Assumir o governo, ou pelo menos participar dele, é um ponto alto na vida de qualquer partido. Nesse momento, ele está em condições de implementar seu programa político e convertê-lo em política concreta. Isso traz consigo dois desafios que ele deve enfrentar ao mesmo tempo: por um lado, uma boa governança e, por outro, a preservação e o desenvolvimento de sua própria organização. Muitas agremiações já fracassaram diante dessa dupla tarefa.

Figura 12: Oito princípios da boa governança
(8 Princípios da Boa Governança pelas Nações Unidas)



Boa governança é um termo que, há três décadas, vem sendo usado para descrever, idealmente, o processo de tomada de decisões e a implementação de decisões por parte dos governos. Via de regra, são associadas com o conceito de boa governança oito características: *participativa, orientada para o consenso, responsável e que presta contas, transparente, responsiva, eficaz e eficiente, equitativa e inclusiva e segue as normas do Estado de Direito*. O objetivo é assegurar, entre outras coisas, que seja evitada ou pelo menos minimizada a corrupção, que as opiniões das minorias assim como as vozes dos mais vulneráveis na sociedade sejam ouvidas quando da tomada de decisões e que não apenas as demandas presentes como também futuras de uma sociedade sejam levadas em conta nas decisões políticas.

Participação (*Participation*): as pessoas devem poder expressar suas próprias opiniões por meio de organizações ou representantes imediatos legítimos. Isso inclui homens e mulheres, setores vulneráveis da sociedade, minorias etc. A participação também implica liberdade de associação e de expressão.

Estado de Direito (*Rule of Law*): o arcabouço legal deve ser aplicado de forma imparcial, especialmente no que diz respeito às leis sobre direitos humanos. Sem um Estado de Direito, os fortes prevalecerão sobre os fracos.

Orientação para o consenso (*Consensus Oriented*): a tomada de decisões orientada para o consenso assegura que mesmo que ninguém consiga realizar sua vontade plena, um mínimo comum pode ser alcançado por todos e permite a todos os atores envolvidos realizar parte de seus objetivos. Promove a mediação entre interesses diferentes para chegar a amplo consenso em relação aos melhores interesses de uma comunidade.

Equidade e inclusividade (*Equity and Inclusiveness*): a boa governança assegura uma sociedade equitativa. As pessoas devem ter oportunidades para melhorar ou manter seu bem-estar.

Eficácia e eficiência (*Effectiveness and Efficiency*): os processos e instituições devem ser capazes de produzir resultados que satisfaçam as necessidades de sua comunidade. Os recursos da comunidade devem ser utilizados de forma eficaz para atingir o máximo impacto.

Responsabilidade e prestação de contas (*Accountability*): a boa governança visa a melhorar a situação das pessoas, e isso não pode ocorrer sem que o governo atue de forma responsável e preste contas à população. Os órgãos governamentais, o setor privado e organizações da sociedade civil devem ser responsabilizados perante o público e todas as partes e instituições interessadas.

Transparência (*Transparency*): as informações devem ser acessíveis ao público e devem ser compreensíveis e monitoradas. Isso também significa liberdade dos meios de comunicação e o acesso deles à informação.

Capacidade de resposta (*Responsiveness*): as instituições e processos devem atender a todas as partes interessadas em um período de tempo razoável.

A segunda tarefa de manter e desenvolver a própria organização é igualmente fundamental para os partidos como pré-requisito para sucessos eleitorais no futuro. Após assumirem o governo ou participarem dele, muitos partidos, e

especialmente os líderes partidários, se veem absorvidos pelas novas tarefas do Executivo, de modo que acaba restando pouco tempo para o trabalho partidário. Em sistemas parlamentares, o presidente e outros membros importantes de um partido geralmente exercem um duplo papel também como chefes de governo ou ministros. Por um lado, isso garante o vínculo entre partido e governo, mas, pelo outro, só não se transforma em desvantagem para o partido se funções importantes para a manutenção da organização partidária forem colocadas em mãos de profissionais e também se aqueles que atuam no governo se ocuparem regularmente com os assuntos do partido.

Assumir a responsabilidade de governo tem consequências para um partido, nem que seja porque aqueles entre seus líderes e representantes que ocupam cargos públicos após uma eleição não são mais meros representantes do partido, mas, como detentores de cargos, também moldam a política – e ao fazê-lo são guiados, entre outros, pelo interesse em manter suas posições. Suas ações e sua conduta no desempenho do cargo agora influenciam mais ainda a avaliação do público em relação ao partido. Quando eles acertam, isso beneficia o partido, quando cometem erros ou malfeitos, isso o prejudica. Os detentores de cargos possuem, assim, forte papel pessoal na implementação dos objetivos do partido – mas também têm melhores condições para ver quais projetos não são imediatamente viáveis, em que são necessários compromissos para uma aproximação gradual a um objetivo desejado, e os muitos limites, restrições e amarras existentes quando se trata de moldar a política em um sistema democrático. Membros "rasos" do partido nem sempre percebem esses limites à capacidade de ação, e a implementação insatisfatória, na sua visão, dos objetivos do partido muitas vezes conduz à decepção ou até mesmo à saída da agremiação.

Ao fazer parte de um governo, a conduta do partido deve assumir características de "política de Estado", ou seja, precisa considerar a situação geral do país e não apenas direcionar o foco para seus interesses particularistas. Para partidos que, internamente, integram representantes de diferentes grupos sociais e buscam um equilíbrio entre diversos interesses, será mais fácil, no exercício do governo, estabelecer compromissos e servir ao bem comum.

A participação no governo, obviamente, também resulta em claras vantagens para um partido. Isso inclui, em primeiro lugar, que seus membros no governo tomam decisões destinadas a moldar a política, concretizando, assim, pelo menos em parte e gradualmente, os objetivos e programas de sua legenda. Em segundo lugar, o partido pode promover grupos ou setores específicos, o que pode lhe render vantagens nas próximas eleições. Em terceiro lugar, o partido tem acesso a conhecimentos técnicos e informações, o que lhe proporciona uma vantagem

sobre os concorrentes políticos. Embora seja vedado fazer mau uso da burocracia estatal para fins partidários, um aparato estatal operante fortalece o titular de um ministério ou de um órgão de governo, de modo que, em quarto lugar, um partido se beneficia do prestígio de seus representantes no Executivo, desde que eles façam seu trabalho adequadamente. Em quinto lugar, é comum em muitos lugares que ministros ou outros detentores de cargos contribuam com taxas de filiação mais elevadas para seu partido, uma vez que devem seus cargos ao fato de estarem filiados à agremiação; isso beneficia a legenda inclusive financeiramente, sem que tal conduta seja ilegal. Todavia, não são poucos os exemplos de detentores de cargos e partidos no governo que abusam de seu acesso a recursos públicos para a prática do clientelismo ilegal e da corrupção. Isso abala a confiança do eleitorado e, quando tais casos vêm a público, isso não raramente leva a derrotas eleitorais e ao declínio do partido.

Perguntas ao leitor

- Os representantes eleitos nos Parlamentos comportam-se de forma coerente e unida em relação à linha partidária?
- As bancadas são disciplinadas ou há repetidamente conflitos e saídas?
- Os partidos são capazes de formar coalizões entre si? Quais são os principais obstáculos para a formação de coalizões?
- Como as coalizões são vistas por membros do partido e como são avaliadas pelo público em geral?
- Os partidos desempenham suas funções governamentais de acordo com os princípios da boa governança? Em que áreas eles são menos efetivos e em quais eles fracassam?

11

LIDERANÇA POLÍTICA

Liderança política é mais do que assumir formalmente uma função de liderança em um partido. Além da legitimidade formal mediante uma eleição interna na agremiação, líderes políticos requerem uma série de qualidades pessoais a fim de obter aprovação e legitimidade para suas decisões. Nas últimas décadas, os líderes políticos têm ganho importância adicional em virtude da personalização da competição política e da "presidencialização" dos partidos anteriormente mencionadas. Isso não tem só limitado a percepção dos partidos como também tem levado a que atualmente pessoas que antes não eram politicamente ativas, mas que fizeram carreira e ganharam popularidade como empresários ou artistas, concorram a cargos políticos. Entretanto, muitas vezes lhes falta experiência política, além de conhecimento sobre o funcionamento das instituições políticas, dos importantes princípios constitucionais e da política de Estado de um país. Pelo contrário, eles tampouco sabem que as exigências que um líder político enfrenta são bem diferentes das de um líder empresarial ou artista, mesmo que qualquer líder político bem-sucedido deva possuir sólidas habilidades de gestão. Líderes empresariais são considerados muito bem-sucedidos quando conquistam uma participação de 5 ou 10 por cento do mercado para seu produto. De um líder político espera-se um ganho significativamente maior, idealmente 50 por cento mais um do "mercado" de votos em uma eleição. Para isso, além das qualidades e habilidades pessoais, ele deve também ser capaz de estabelecer compromissos e conquistar apoiadores de diferentes estratos sociais cujas exigências e expectativas não são tão fáceis de satisfazer após a eleição. Para assegurar que essa coalizão de eleitores e o apoio público não sejam perdidos rapidamente de novo, o líder político precisa lutar continuamente para obter não só a aprovação de uma maioria parlamentar,

mas também a aprovação pública. Líderes políticos, portanto, são responsáveis, o tempo todo, não apenas perante os órgãos de seu partido, mas também perante um amplo público. Isso requer habilidades e qualidades especiais.

Liderança política entre poder, bem comum e razão de Estado

Liderança política é um tema central da vida política no mundo todo e ao longo dos tempos. O líder político supremo – um chefe de Estado ou primeiro-ministro – não é apenas o mais alto representante do sistema político, como também encarna o poder de moldar o destino de um país, mesmo que nas democracias modernas esse poder esteja sujeito a limites através de vários mecanismos de equilíbrio e controle. Assim, desde a Antiguidade, pensar sobre liderança política e a pessoa do líder político tem sido um campo central de reflexão sobre a política.

Na Antiguidade, a filosofia política de Platão e Aristóteles girava em torno da questão de como estabelecer uma boa ordem. Para Platão (427–347 a.C.), a justiça era um elemento central da boa ordem. Assim, ele exigia de líderes políticos que aspirassem por justiça. Ele observou, entretanto, que, em todas as formas de governo que conhecia, os governantes se caracterizavam mais pelo egoísmo e pela tentação de determinar a Lei à procura de vantagens para si próprios do que pela busca por justiça. Isso, todavia, estaria em contradição com o verdadeiro caráter da política, que deveria ser guiada pelo que é melhor para todos. Platão, portanto, esperava do líder político que ele se esforçasse para reconhecer o bem e aspirasse pela realização de justiça.

Também para Aristóteles (384–322 a.C.), considerado o precursor da ciência política moderna, a política gira em torno do desenvolvimento de uma constituição na qual a felicidade do indivíduo e a felicidade da sociedade como um todo sejam realizadas. Liderança política, portanto, tinha também para ele a função de colocar em prática uma boa sociedade. Tanto para Platão como para Aristóteles, a política tem sempre um forte caráter normativo.

Nicolau Maquiavel (1469–1527) rompeu com essa visão da política e do homem da Antiguidade. Para ele, política é a busca pela obtenção e manutenção de poder. Em sua obra *O Príncipe* ele formulou alguns conselhos sobre como um político pode ganhar e manter o poder. Além da sorte ou do acaso (*fortuna*), que não podem ser controlados, ele considera que depende sobretudo da habilidade do governante (*virtu*) aproveitar igualmente as oportunidades que a ele se apresentam para a aquisição e manutenção do poder. Políticos, portanto, deveriam

ser, acima de tudo, enérgicos e determinados. Maquiavel não era adepto da ideia de que um homem e político quisesse professar a bondade em todas as circunstâncias. Isso o levaria a sucumbir em meio a tantos outros que não seriam bons. Príncipes, e com isso Maquiavel se referia a autocratas, se veriam obrigados, em determinadas situações, a passar por cima de leis e normas morais vigentes. Sua recomendação era, por exemplo, que eles rompessem a sua palavra se cumpri-la fosse prejudicar o Estado. Maquiavel, porém, tampouco defendia um cinismo político cego na busca do poder ou um pensamento guiado pelo egoísmo, mas exigia do príncipe que suas ações fossem orientadas para o bem do Estado. Entretanto, ele rejeitava expressamente uma moral de Estado baseada na ética. Para ele, o objetivo da política era governar com sucesso. Com essa visão, ele instituiu a moderna doutrina da razão de Estado, que desde então vem sendo usada como justificativa por governantes em todos os lugares do mundo quando violam leis e/ou preceitos morais existentes a fim de proteger os interesses – reais ou presumidos – do Estado. Pode-se supor que Donald Trump e outros políticos não tenham lido *O Príncipe*, mas seu comportamento, no entanto, aproxima-se muito de algumas das recomendações do autor desta obra.

Essa breve referência à história da filosofia política mostra que questionamentos essenciais sobre o caráter da liderança política têm acompanhado o debate político durante séculos. A "controvérsia" entre os filósofos antigos e o diplomata e escritor florentino continua a ser relevante. Como menor denominador comum desse debate secular pode-se constatar: é atribuída aos líderes políticos uma influência decisiva sobre a ordem política de suas sociedades. O que permanece em aberto, contudo, é a questão de como a liderança política pode ser alcançada e para que ela deve ser usada.

Nas sociedades democráticas contemporâneas, existem ideias muito diferentes sobre o que se entende por liderança política. Dessa forma, não existe uma teoria nem um conjunto de módulos de ensino sobre qualidades de liderança que aspirantes a políticos pudessem aprender e treinar, de maneira que os participantes de maior destaque do curso se tornassem líderes políticos bem-sucedidos e assertivos. Importante, nesse sentido, são bons exemplos e experiências, motivo pelo qual no final deste capítulo são apresentados exemplos e recomendações de três renomados políticos.

O tema da liderança política continua a ser objeto de debate. Em geral, é possível observar que em nível internacional a necessidade por liderança parece ter aumentado novamente. Isso é uma consequência da pressão resultante da variedade de problemas que a democracia liberal e representativa enfrenta. É verdade que todos os países se encontram diante de desafios decorrentes da mudança

tecnológica, da mudança climática, da globalização, dos fluxos migratórios, conflitos (sociais) e guerras, doenças e pandemias etc. Porém somente em democracias liberais a luta para a resolução dos problemas se torna visível ao público e tangível para todos. Em regimes autoritários e totalitários, erros e problemas não são discutidos publicamente porque seus líderes temem que problemas possam ser interpretados como fraqueza ou fracasso. Isso tornou-se muito evidente, por exemplo, no contexto da pandemia da Covid-19. Também alguns líderes eleitos democraticamente evitaram admitir sua perplexidade, ou pelo menos sua insegurança, diante do novo fenômeno e a ameaça que ele representava e responderam com uma negação populista do perigo. Mas ficou evidente que aqueles líderes que levaram a sério as preocupações das pessoas, que mostraram publicamente sua disposição para aprender, que enfrentaram críticas de seus opositores ou da mídia e que agiram com determinação e competência conquistaram especial confiança por parte da população.

Todavia, não é apenas o aumento da pressão dos problemas políticos, sociais e econômicos que faz com que o chamado por liderança política se faça ouvir novamente. Assim também, os meios de comunicação de massa contribuem decisivamente, através de seu efeito de personalização, para a valorização dos ocupantes de cargos políticos de ponta, ao retratá-los como os principais atores políticos na tomada de decisões. Alguns chefes de estado e de governo, ou líderes políticos em outras posições, acham isso bastante conveniente, pois permite que eles se apresentem pessoalmente no papel dos que "fazem acontecer" e dos "tomadores de decisões" – embora em estados democráticos seja necessário obter a aprovação dos Parlamentos ou de outros órgãos, mesmo em casos em que alguns líderes tenham anunciado previamente determinadas decisões à mídia.

Qualidades de um "bom" líder político

Liderança política significa que um "líder" influencia outras pessoas e conquista apoiadores. Quando ele é mais bem-sucedido, ele pode induzir outros a realizar uma determinada ação, persuadi-los a votar de uma certa forma em uma eleição, obter aprovação e cooperação no partido, no Parlamento e na administração, tomar e implementar decisões, desenvolver ideias, propostas e programas para os quais consegue apoio, e eventualmente romper com ideias há muito alimentadas e amplamente difundidas, obtendo aprovação também para elas.

Ao menos quando seu poder é democraticamente legitimado, líderes políticos não conseguem realizar nada sem sua base de apoio. Mesmo ditadores precisam

de um mínimo de apoio do aparato repressivo. Em uma sociedade democrática, porém, o líder político vive em um permanente "processo de retroalimentação", ou seja, ele precisa estar atento para que sua aprovação não diminua e sua base de apoio permaneça coesa. Por conseguinte, ele precisa ter a capacidade de avaliar corretamente a sua base de apoio a fim de prever possíveis conflitos e reagir a eles em tempo hábil.

Além disso, um líder político também precisa conhecer e estar ciente das condições estruturais e das restrições que condicionam e limitam seu potencial de atuação. São múltiplos os fatores envolvidos:

- O sistema de governo – existe no país um sistema presidencialista de governo, onde um líder pode recorrer ao povo como "fonte de legitimidade", ou um sistema parlamentarista com maior fragmentação do Parlamento, a necessidade de um alinhamento mais estreito com o próprio partido e a necessidade de coalizões interpartidárias?
- A organização do estado – a estrutura do estado é federativa ou unitária, com a conseguinte repercussão sobre o escopo de decisões políticas?
- O papel do Parlamento e dos partidos – quem define a pauta do Parlamento? Que atribuições tem um líder dentro do sistema de governo? Quais são as competências de parlamentares, por exemplo, na tomada de decisões que afetam suas circunscrições eleitorais?
- A posição dos grupos de interesse – qual o papel que desempenham quando se trata de implementar ou impedir decisões políticas, e como os políticos devem lidar com eles?
- Temas e tabus importantes para uma sociedade e que um político deve conhecer – quais eventos da história de um país que ainda têm impacto em seu próprio presente ou quais características estruturais ou ambientais devem ser sempre levados em conta em declarações políticas dentro de um país, mas também em suas relações exteriores? Que grupos sociais têm direito a ser tratados com especial respeito pelo Estado e também pelos políticos?
- O papel da mídia na comunicação de conteúdos políticos e, sobretudo, na busca de aprovação da base de apoio; naturalmente, também o papel das novas mídias e, em particular, das mídias sociais – como elas comunicam mensagens políticas e como os políticos devem se comportar em relação a elas?

Um político de primeira linha bem-sucedido deve também possuir outras qualidades pessoais e de liderança, tais como habilidade retórica, força de vontade, ambição pessoal de poder, carisma e a capacidade de ter empatia. Dificilmente

essas qualidades poderão ser adquiridas através de treinamento, mas é possível aprender algumas delas. Mas, se um político não estiver preocupado apenas em conquistar poder, outra qualidade deveria ser acrescentada: um sistema de coordenadas pessoais de valores e princípios que orientam suas próprias ações políticas. Isso inclui, também, o respeito aos limites éticos e morais do poder político. Assim, quem aspira à liderança política deverá lidar também com as questões éticas que a atuação política inevitavelmente traz consigo.

O sociólogo Max Weber, que tratou desse tema, abordou em seu famoso discurso sobre a "Política como vocação" sobretudo o dilema entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade (Weber, 1992). É um dilema que líderes políticos precisam enfrentar uma e outra vez, como ficou demonstrado recentemente, por exemplo, no contexto da pandemia do novo coronavírus. A ética da convicção significa que uma ação é guiada principalmente pelos próprios princípios éticos e morais, sem considerar as suas consequências. A ética da responsabilidade, por outro lado, leva em conta também as consequências éticas e morais de uma ação. Max Weber chegou à conclusão de que o moderno líder político-democrático não deve ser um político de convicção ou pragmático, e sim, um político de responsabilidade. Política de responsabilidade requer instinto de poder, senso de responsabilidade e sentido de proporção, mas também a dedicação apaixonada a uma causa da própria escolha que ultrapassa o limite individual, além de carisma para suprir as necessidades emocionais de seus seguidores.

Em resumo, é possível destacar as seguintes qualidades que um líder político deve possuir.

Qualidades de um líder político

- Princípios éticos e morais e claros objetivos políticos que orientam suas ações (as quais devem ser transparentes em uma democracia). Honestidade e credibilidade são qualidades fundamentais de liderança assim como consciência da responsabilidade para com os cidadãos;
- Conhecimento político específico para avaliar e ponderar determinados temas políticos em termos de sua importância para o processo político e suas consequências para a política e a sociedade;
- Capacidade de gestão para poder liderar um agrupamento maior;
- Capacidade de persuasão e, na melhor das hipóteses, carisma, para convencer as pessoas das decisões políticas tomadas e conquistar apoio para elas;

- Inspiração: líderes precisam motivar seus liderados com uma visão arrebatadora;
- Estímulo à reflexão: líderes precisam quebrar padrões de pensamento estabelecidos e proporcionar novas perspectivas;
- Atenção individual: líderes devem apoiar seus liderados de forma direcionada e específica;
- Fatores pessoais como conhecimento da natureza humana e raciocínio prático, relações pessoais, talento retórico e habilidade tática, rapidez para agir e paciência para esperar etc.

Essas qualidades são os requisitos funcionais fundamentais para o exercício de liderança política para dentro, para liderar o próprio partido, e para fora, para ganhar o apoio dos cidadãos e eleitores e exercer o poder político.

Liderança política envolve, assim, mais do que presidir um órgão partidário ou exercer o controle funcional sobre o processo legislativo. Trata-se muito mais, por um lado, de perseguir projetos políticos no longo prazo e de forma continuada e, pelo outro, de convencer desses projetos tanto as instituições políticas como os cidadãos e fazê-los participarem de sua implementação. Ao mesmo tempo, liderança política exige que os tomadores de decisão sejam flexíveis na adaptação às mudanças de comportamento dos eleitores. A margem de ação estratégica para os partidos tem aumentado: o mesmo partido pode agora lançar seu apelo a grupos diferentes de eleitores. Como resultado, exige-se igualmente dos líderes políticos que sejam mais flexíveis em termos de conteúdo do que no passado. Isso, às vezes, implica uma caminhada ao longo de uma linha tênue entre manter os princípios programáticos e ideológicos de longo prazo e ceder a novas demandas sociais.

Líderes políticos e as mídias sociais

Além das qualidades pessoais que acabamos de mencionar, os líderes políticos têm que mostrar a sua capacidade de lidar com as mídias sociais. Isto é hoje um elemento chave para se ser eleito para o topo de um partido ou país. Os novos meios de comunicação não são importantes apenas como veículo de transmissão das mensagens. Ao contrário, eles próprios criaram um novo estilo e tipo de líderes que, de uma maneira antes pouco usual, se colocam em cena, se expondo e construindo um espaço emocional para atingir seus seguidores e um público mais amplo (Davis e Taras, 2020). Para líderes políticos, não é mais suficiente fazer

discursos ou vencer a batalha diária para conquistar um lugar na pauta das notícias convencionais. Eles precisam contar histórias no Instagram, ser onipresentes no Twitter, postar regularmente no Facebook, ou mesmo, como no caso de Barack Obama, veicular anúncios em *banners* que aparecem em videogames.

Mas, apesar desses esforços de apresentação e presença, políticos de ponta estão passando pela experiência de ter perdido o controle sobre a sua comunicação. Embora exposição e manchetes lhes sejam quase garantidas devido à sua posição como tomadores de decisões políticas e às funções cerimoniais que desempenham, eles nem de perto conseguem controlar sua mensagem como na época antes da virada do milênio e do advento da internet, quando havia menos meios de comunicação, porém um público de massa. Assim, líderes políticos precisam competir por espaço e atenção de uma forma que até há pouco tempo era impossível imaginar. O enorme caleidoscópio das alternativas de mídia disponível para as pessoas hoje em dia significa que alcançar um público específico e romper a barreira do barulho é mais difícil do que nunca. Além disso, sobretudo o aumento explosivo da oferta de entretenimento tem levado um grande número de pessoas a evitar completamente as notícias, a dedicar pouca atenção à política, exceto no caso de eleições ou histórias sensacionalistas, e a ter pouco conhecimento sobre sua própria comunidade. Muitas pessoas só podem ser atingidas com mensagens políticas por meio do *infotainment*, ou seja, a mistura de entretenimento com informação. Por isso, o presidente Obama, por exemplo, participava regularmente de programas de entrevista tarde da noite e de outros porque sabia que essa era a maneira mais eficaz de alcançar um público importante. Há sinais de que a profusão da mídia tenha antes produzido um público menos informado do que um público mais esclarecido.

O poder das mídias sociais torna-se muito evidente no caso do presidente Donald Trump, a quem inicialmente quase nenhum observador político dava alguma chance de ser eleito presidente dos EUA. Ele foi rejeitado pela elite do Partido Republicano, só tinha um reduzido orçamento de campanha, uma organização apenas rudimentar e pouco conhecimento de questões políticas fundamentais. Entretanto, com sua personalidade extravagante, sua linguagem bombástica e mensagens simples – "tornar a América grande novamente", "drenar o pântano em Washington", "evitar a migração construindo um muro ao longo da fronteira com o México" –, ele conseguiu dominar, através das mídias sociais, também a cobertura da mídia convencional. Seu principal instrumento para isso foi o Twitter. Com sua linguagem e "eloquência vulgar" (Jennifer Stromer-Galley) no Twitter, onde insultava e humilhava seus adversários, ele conseguiu uma atenção quase ilimitada. Assim, ele foi capaz de se estabelecer como uma espécie de editor-chefe nacional com a ajuda de

um tipo de "rede de *fake news*" (M. Scacco e Wiemer, 2020). Ele usava o Twitter para refutar matérias críticas, atacando repórteres e fontes de notícias de que ele não gostava de forma dura e feroz e redirecionando os seguidores para fontes alternativas de notícias e fatos. De certa forma, Trump havia invertido a dinâmica habitual das relações do presidente com a imprensa. Enquanto o trabalho da imprensa é noticiar sobre o presidente, o presidente estava agora noticiando sobre a imprensa. A ironia era que seus ataques implacáveis e muitas vezes impiedosos a jornalistas e veículos de notícias ganhavam regularmente as manchetes. Enquanto isso, outros políticos imitam o estilo de Donald Trump. Ele é um exemplo de como as mídias sociais beneficiam os populistas e são utilizadas por eles com grande sucesso (Gerbaudo, 2018). Mas também outros tipos de líderes políticos que não são populistas utilizam as mídias sociais de forma muito intensa. Nesse contexto, existem algumas semelhanças resumidas brevemente a seguir (Davis, em Davis e Taras, 2020, p. 235):

Contornar formas tradicionais da mídia ***(Bypassing Traditional Media Forms)***

As mídias sociais são quase universalmente utilizadas para a comunicação com públicos específicos sem passar pelo atalho das mídias tradicionais de notícias. Via de regra, não é fácil, mesmo para líderes políticos conhecidos e importantes, chegar até as manchetes da mídia tradicional e especialmente da chamada mídia de qualidade, que de qualquer maneira não reproduzem as manifestações de um líder político de forma acrítica. Porta-vozes de bancadas parlamentares, membros "comuns" do Parlamento ou candidatos que desempenham um papel de liderança importante em seu entorno (por exemplo, no nível de uma circunscrição eleitoral ou de uma organização partidária regional), enfrentam regularmente grandes dificuldades no que se refere a serem mencionados ou ouvidos na mídia tradicional diante das limitações de espaço ou tempo disponíveis. As mídias sociais, por outro lado, oferecem uma alta probabilidade de que um político possa alcançar seu público-alvo sem muito esforço. Enquanto ao elaborar a pauta de notícias a mídia tradicional precisa levar em conta que seus leitores ou ouvintes pertencem a estratos muito diferentes e possuem grande variedade de interesses, o político pode usar as mídias sociais para alimentar seu público com as notícias que considera importantes e que ele quer comunicar.

Controlar a mensagem (*Controlling the Message*)

O controle sobre a própria mensagem é um desafio diretamente ligado à maior autonomia em termos da disseminação. Isso diz respeito tanto ao conteúdo quanto à divulgação. Em comparação com a mídia tradicional, esse controle é muito difícil ou mesmo impossível, porque ao menos a mídia de qualidade submete todo comunicado de imprensa ou qualquer outra declaração de um político a uma apuração jornalística. Nas mídias sociais, cada político pode determinar o conteúdo e a forma de sua mensagem. Mas mesmo isso não está isento de riscos, pois pelo menos líderes responsáveis tomarão cuidado para que suas mensagens sejam corretas, verdadeiras e também faladas ou escritas em uma linguagem que respeite as regras de decência socialmente aceitas. Muitos usuários das mídias sociais têm uma postura crítica em relação aos políticos e verificam mensagens políticas quanto à sua veracidade – e não raro alguns respondem com suas próprias teorias sobre certas questões. Como resultado, pode fugir do controle a própria mensagem. Líderes políticos e suas equipes, portanto, devem estar preparados para ter de agir rapidamente em resposta a reações a suas próprias mensagens, visando manter a soberania sobre elas.

Estabelecer a agenda (*Agenda Setting*)

As mídias sociais definem em grande parte os temas que aparecem na agenda política e que dominam o debate público. Os líderes que utilizam habilmente as mídias sociais podem, dessa maneira, exercer grande influência sobre a agenda do público e suas prioridades. Por isso, existe às vezes na *web* uma competição intensa para determinar quais tópicos devem ser percebidos como importantes pelo público. A proteção do clima é um bom exemplo disso. É preciso falar mais sobre proteção do clima e energias limpas ou mais sobre a manutenção de empregos e o crescimento econômico? Essa questão está sendo objeto de forte controvérsia na *web* de diversos países, da qual obviamente também participam políticos. No entanto, a capacidade de estabelecer a agenda (*agenda setting*) está muito ligada ao papel e à função de um político. Quanto mais importante for a sua posição do ponto de vista formal, tanto mais ele também poderá influenciar o debate público, seja através da mídia tradicional ou das mídias sociais. Um sucesso especial do *agenda setting* é quando, através de suas mensagens nas mídias sociais, um político consegue influenciar também a lista de tópicos da mídia tradicional e, assim, "direcionar" ainda mais fortemente os rumos do debate público.

Influenciar a forma como alguns tópicos são percebidos (*Framing*)

Políticos, e especialmente líderes políticos, precisam lidar permanentemente com questões difíceis e tomar decisões que normalmente satisfazem só uma parte dos cidadãos. Além disso, muitas pessoas também não conseguirão se familiarizar com todos os aspectos de uma questão, quanto mais não seja por falta de tempo ou mesmo de conhecimento para tanto. Por isso é importante que haja um alto grau de confiança na competência específica dos atores políticos e dos líderes. Líderes responsáveis geralmente conhecem (ou ao menos deveriam conhecer) os diferentes lados de um assunto e as consequências positivas e negativas de certas decisões. Eles sabem quais são as expectativas de seus eleitores – e sabem também o que os afasta. Ao formular, anunciar e defender certas decisões, portanto, eles muitas vezes têm o cuidado de comunicar e ressaltar sobretudo aqueles aspectos que mais provavelmente provocarão a aprovação dos eleitores ou de seus próprios apoiadores. Ao fazer isso, eles procuram influenciar a percepção e o futuro debate sobre determinados temas. Essa técnica de comunicação é chamada de "enquadramento" (*framing*). Trata-se de determinar como certas questões são vistas (ao passo que o *agenda setting* tem a ver primeiramente com o que se torna foco de um debate). O enquadramento, a forma como é percebido um objeto de debate, está muitas vezes no centro da disputa partidária. Por isso, os políticos hoje em dia estão fortemente empenhados em apresentar sua visão de um assunto também através das mídias sociais, dando ênfase sobretudo àqueles aspectos que são importantes para eles. Para tomar novamente o exemplo da proteção do clima: existe hoje um amplo consenso (com exceção de alguns poucos negacionistas proeminentes) quanto à sua necessidade. A controvérsia não é sobre se o clima deve ser protegido, mas sobre *como* fazê-lo. A disputa está sendo travada, também, nas redes sociais, onde líderes políticos estão tentando, com muito empenho, conquistar apoiadores para sua visão do assunto.

Comunicação com grupos-alvo específicos

Enquanto os meios de comunicação tradicionais visam a um público amplo com interesses diversos, há nas mídias sociais muitos grupos interessados em um ou alguns poucos temas específicos e que estão sobretudo à procura de notícias sobre tais assuntos específicos. Muitos líderes políticos, portanto, tentam alcançar especialmente esses grupos quando querem comunicar determinados tópicos ou mobilizar apoiadores para suas posições. A campanha de Hillary Clinton de 2016, por exemplo, usou o Twitter como um fórum para chegar a apoiadores fortes e mobilizá-los. Seus tuítes eram redigidos para atender esse objetivo. Por outro

lado, através do Instagram, Clinton tentava alcançar eleitores que na opinião dos organizadores da campanha estariam menos interessados em assuntos políticos e mais no lado pessoal da candidata. O público-alvo específico desse braço da campanha eram mulheres, conforme indicavam as mensagens do Instagram, fortemente focadas em gênero da campanha de Clinton (McGregor e Lawrence, 2020). Muitos políticos usam a plataforma Instagram, até agora mais "apolítica", para mostrar imagens mais pessoais, por exemplo, da vida familiar, e para provocar ou reforçar atitudes positivas com apelo emocional.

Jornalistas são um público específico particularmente importante para políticos. Além dos formatos já usados no passado da entrevista e da conversa de fundo assim como o comunicado de imprensa ou a coletiva de imprensa, agora eles são abordados particularmente via Twitter, uma vez que essa plataforma vem também sendo consultada automaticamente por jornalistas na coleta de notícias.

Mobilização

A comunicação via mídias sociais serve não apenas para a informação como também para a mobilização de apoiadores. Líderes políticos procuram, dessa forma, mobilizar pessoas individualmente, sendo que o objetivo não é só informá-las, mas também engajá-las. Políticos com mensagens populistas são particularmente bem-sucedidos nesse sentido. Isso não se aplica, de modo algum, apenas a Donald Trump, mas também, por exemplo, a movimentos sociais como grupos feministas e organizações juvenis, que mobilizam seus apoiadores com mensagens populistas (Sina Blassnig et al., 2020).

Exemplos de líderes de sucesso

Como bons exemplos são sempre instrutivos, é feita aqui referência a três líderes políticos muito bem-sucedidos, cuja conduta e recomendações podem ser de interesse para outros líderes políticos atuais ou futuros.

Angela Merkel

Angela Merkel foi eleita chanceler da República Federal da Alemanha pela primeira vez em 2005 e foi reeleita três vezes em 2009, 2013 e 2017. Na Alemanha, ela vem desfrutando de índices de aprovação persistentemente altos. Nem uma única vez nos longos anos de sua chancelaria a atuação de Merkel foi vista

negativamente por uma maioria. Um índice de 50 por cento foi o valor mais baixo de sua aprovação pessoal (em 2010). Como consequência de sua gestão da pandemia causada pelo novo coronavírus e da crise resultante, seu índice de aprovação subiu para 83 por cento. Há muitos anos ela vem sendo considerada a mulher mais poderosa da Europa e uma das lideranças mais poderosas do mundo. Mesmo seus adversários políticos reconhecem que como líder política ela teve muitos acertos. Desse modo, há uma série de tentativas para explicar seu sucesso político a partir de seu estilo de liderança. Como exemplo de uma dessas tentativas de explicação, citamos aqui um discurso no qual uma outra mulher poderosa, Christine Lagarde, presidente do Fundo Monetário Internacional até 2019 e posteriormente presidente do Banco Central Europeu, descreveu, em agosto de 2019, o estilo de liderança de Angela Merkel.

Christine Lagarde sobre Angela Merkel

"Ela consegue encontrar a nota certa, e é especialmente hábil em tocar o que eu chamaria os Quatro D's: diplomacia, diligência, determinação e dever.

(a) Diplomacia

Isso tem a ver com o compromisso incansável de Angela Merkel de reunir as pessoas. Como ela disse uma vez: "Eu procuro cooperação em vez de confronto". Angela Merkel compreende bem que não podemos jogar sozinhos, que precisamos fazer parte de uma moderna "orquestra internacional".

(b) Diligência

(...) Angela Merkel é sempre a pessoa mais bem preparada na sala, sempre por dentro de seu material de briefing. Ela se debruça metódica e pacientemente sobre um problema, separando-o em seus vários aspectos, pesando prós e contras, e elaborando uma solução passo a passo, pouco a pouco. Na verdade, seu zelo vai muito além de cifras de produtividade, estatísticas climáticas e de todas as outras questões da pauta do dia.

(c) Determinação

Todos sabemos que Angela Merkel possui uma extraordinária motivação e persistência, uma incrível força interior que lhe permite permanecer à mesa e levar as negociações até o fim.

Seu objetivo é sempre alcançar aquele compromisso importantíssimo que, por definição, deixa todos um pouco insatisfeitos, mas em situação muito melhor. Esse espírito ajudou a remodelar o nosso mundo, especialmente durante a última década.

(d) Dever

Angela Merkel tira forças de seu profundo senso do dever: o "D" final. Além de todo seu trabalho metódico e pensamento racional, Angela Merkel é guiada por esse senso do dever

Conclusão

Angela Merkel enfrenta essas questões com um senso do dever permanente, com grande humildade e profundo otimismo. Como ela disse certa vez: "Não perguntemos o que está errado ou o que sempre foi. Perguntemos primeiro o que é possível e procuremos por algo que nunca antes tenha sido feito".

Fonte: Lagarde, 2019.

Dois aspectos podem ser acrescentados: em primeiro lugar, Angela Merkel exerceu seu papel de liderança sem se deixar deslumbrar pelo poder. Em todos os momentos ela cultivou um estilo de vida simples, sem extravagâncias. Isso funcionou como um espelho para grande maioria dos alemães, para quem sempre foi óbvio: "Ela é uma de nós". Esse sentimento do "nós" é algo que um líder bem-sucedido deve ser capaz de evocar. Em segundo lugar, ela soube ouvir e escutar opiniões diferentes e, ao mesmo tempo, mergulhou em assuntos diversos, estudando documentos e usando outras fontes de informação. Devido a esse método de trabalho, certas decisões levaram um pouco mais de tempo para amadurecer, e algumas vezes acabaram sendo mais bem o resumo e o ponto final de uma discussão do que a implementação de uma ideia com a qual ela tinha aberto um debate. Mas precisamente por isso muitos que apresentavam opiniões controversas no início de um debate acabavam se encontrando na decisão final alcançada. A conclusão a ser tirada disso: liderança bem-sucedida às vezes tem mais a ver com agir como moderador entre opiniões diferentes do que assumir uma atitude de "chega" no sentido de impor o próprio ponto de vista.

Nelson Mandela

Nelson Mandela foi o líder incontestado da resistência contra o regime do apartheid da República da África do Sul. Embora tenha passado 28 anos na prisão, sem oportunidade de se pronunciar politicamente, foi eleito presidente do país após a sua libertação (1994-1999). Ele formulou algumas recomendações para líderes políticos, que foram resumidas por um jornalista e podem ser acessadas na internet.

Recomendações de Nelson Mandela para uma liderança política de sucesso

Coragem não é a ausência de medo – é inspirar os outros a avançarem para além dele.

Um líder precisa fazer de conta que é corajoso e não pode deixar que as pessoas notem quando ele não é. Ele "precisa assumir um papel". Através do ato de parecer destemido, Mandela inspirou outras pessoas. Saber que ele era um modelo para os outros deu a Mandela a força para triunfar sobre seu próprio medo.

Lidere na frente – mas não deixe sua base para trás.

Um líder leva sua base de apoio junto com ele e, quando alcança uma posição estratégica, permite que as pessoas tomem a dianteira.

Lidere a partir de trás – e deixe os outros acreditarem que estão na frente.

O truque da liderança é permitir-se ser liderado também. Mandela disse que é sábio persuadir as pessoas a fazerem coisas e deixá-las pensarem que a ideia foi mesmo delas.

Mantenha seus amigos próximos – e seus rivais ainda mais próximos

Um líder deve prezar a lealdade, mas ele nunca foi obcecado por ela e dizia "as pessoas agem por interesse próprio". Ele acreditava que abraçar seus rivais era uma forma de controlá-los: eles eram mais perigosos deixados sozinhos do que dentro de sua esfera de influência. Ele reconhecia que a maneira de lidar com aqueles em quem não confiava era neutralizá-los com simpatia.

Nada é preto ou branco.

Decisões são complexas e há sempre fatores concorrentes. Procurar explicações simples é a tendência do cérebro humano, mas não corresponde à realidade. Nada é sempre tão simples quanto parece. Mandela sentia-se à vontade com contradições e como político era um pragmático que via o mundo caracterizado por infinitas nuances. Seu raciocínio sempre era: qual é o fim que eu procuro e qual é a maneira mais prática de chegar lá?

Desistir também é liderar.

Mandela aceitava com humildade que saber abandonar uma ideia, tarefa ou relacionamento fracassados é muitas vezes a decisão mais difícil que um líder precisa tomar. Seu maior legado como presidente da África do Sul é a maneira que ele escolheu para deixar o poder. O homem que fez nascer seu país se recusou a mantê-lo como refém. "Sua função era definir o rumo, não dirigir o navio." Ele sabia que os líderes lideram tanto pelo que escolhem não fazer quanto pelo que fazem.

Fonte: Stengel, 2008.

Mikuláš Dzurinda

Mikuláš Dzurinda foi primeiro-ministro da Eslováquia de 1998 a 2006. Ele também atuou várias vezes como ministro no gabinete do governo eslovaco. Durante seu período no governo, seu país, um dos estados pós-comunistas que só surgiu em 1º de janeiro de 1993 após a divisão pacífica da antiga Tchecoslováquia, conseguiu grandes avanços na consolidação de uma democracia liberal e de uma economia de mercado, dando passos decisivos na preparação de uma adesão à União Europeia. Durante um fórum internacional sobre democracia em Madri, em maio de 2019, ele falou sobre requisitos e princípios para uma liderança política de sucesso.

Mikuláš Dzurinda: Requisitos e princípios para uma liderança política de sucesso

- A) uma visão forte e cativante para o futuro, porém em um horizonte real;
- B) uma vontade política forte e inabalável para promover as reformas necessárias a fim de tornar a visão realidade (lema de sua vida: onde há uma vontade, há um caminho);
- C) uma ótima equipe de pessoas entusiasmadas e profissionais;

Segundo Mikuláš Dzurinda, se essas três precondições forem respeitadas, a liderança política pode ter sucesso quando atende a uma série de fatores adicionais que ele chamou de os dez mandamentos de uma liderança bem-sucedida:

- 1) No início de qualquer empreendimento é necessário ter uma ideia clara do que se pretende atingir. É preciso entender por que alguém vai querer se submeter à dor. É preciso perceber que toda mudança, toda reforma é dolorosa e você – como líder – sofrerá com a resistência (reação negativa) daqueles que vão perder (porque cada reforma traz não só vencedores, mas também perdedores, mesmo que muitas vezes só no curto prazo).
- 2) A seguir é necessário um plano concreto, um projeto por meio do qual a visão desejada deverá ser implementada (no nosso caso, tal projeto tinha sido representado pelo conjunto de reformas na economia, na área social, na saúde, na educação, na defesa, no serviço público);
- 3) Uma vez que a visão e o projeto tenham sido estabelecidos, será preciso contar com pessoas competentes para implementar o projeto. Uma das características mais significativas de uma liderança forte é que o líder se cerca das melhores pessoas – pessoas competentes e de elevados princípios;

- 4) Um líder deve mostrar confiança em sua equipe e orientar o trabalho em relação ao projeto. Mas ele ou ela deve evitar assumir as responsabilidades de membros individuais da equipe;
- 5) Tudo o que diz respeito ao projeto é importante, até os mínimos detalhes. Como se diz com muita propriedade, o diabo está nos detalhes. Mas a tarefa essencial do líder é identificar prioridades e, posteriormente, focar em sua realização;
- 6) Para cada projeto, é muito importante decidir a estratégia a ser utilizada em sua implementação. Isso inclui igualmente a identificação de fatores externos que poderiam ter um impacto sobre o efeito e o resultado do projeto;
- 7) Um elemento importante de toda estratégia é definir as "linhas vermelhas", os parâmetros do projeto, que devem ser rigorosamente cumpridos. Ou os limites que não podem ser ultrapassados; (um exemplo apropriado é a atual situação na Áustria, onde o envolvimento do parceiro da coalizão de governo em atos de corrupção não foi tolerado pelo chanceler Sebastian Kurz);
- 8) É muito importante também identificar as "linhas vermelhas" de seus parceiros (por exemplo, na coalizão governante) que poderiam influenciar ou prejudicar o resultado final e o sucesso de seu projeto;
- 9) O projeto terá sucesso se forem implementados de forma consistente todos os parâmetros importantes e o projeto como um todo, independentemente das reações imediatas do entorno ou do público em geral. O projeto é exitoso apenas como um todo. Soluções pela metade são as piores – tem-se o custo, mas perde-se o lucro do projeto. Isso significa não ceder à pressão da oposição política ou da mídia. Os meios de comunicação devem ser respeitados, mas é igualmente importante não ceder a eles.
- 10) E finalmente: uma boa comunicação da decisão é essencial. Os eleitores podem nem sempre concordar com os passos que estão sendo dados, mas é preciso que tenham a oportunidade de entender as razões por trás da decisão.

Fonte: Dzurinda, 2019.

Perguntas ao leitor

- O comportamento de políticos e líderes partidários que conhece atende aos requisitos de conhecimento específico sobre os temas e de respeito aos padrões éticos que devem ser usados como referência quando se trata de tomar decisões que afetam o destino de muitas pessoas?
- Como, em seu país, políticos de diferentes esferas estabelecem contato com os cidadãos e eleitores e que estratégias eles escolhem para informar sobre seu trabalho?
- Líderes populistas se apresentam com muito estardalhaço nas mídias sociais. Quais estratégias os líderes mais propensos aos fatos, menos dados ao espetáculo, poderiam utilizar futuramente nas mídias sociais para compensar essa desvantagem?

12

OS PARTIDOS MOLDAM A DEMOCRACIA

Os partidos políticos vivem permanentemente com uma espécie de esquizofrenia: por um lado, eles são produto da diversidade de opiniões e da divisão de sua sociedade em diferentes grupos de interesse. Eles representam a heterogeneidade da sociedade e lutam para garantir que seus interesses e os de seus apoiadores e eleitores dominem ou pelo menos sejam levados em conta nas decisões políticas. Por outro lado, eles são fundamentais na formação do bem comum para todos os membros da sociedade, fora da multidão de grupos e interesses particulares. Seus apoiadores esperam deles grande compromisso na luta política, que às vezes é amargamente combatida – e ao mesmo tempo devem ser capazes de se comprometer, encontrar soluções consensuais e formar coalizões. É precisamente cumprindo essas expectativas e tarefas aparentemente contraditórias que os partidos dão uma contribuição crucial para a democracia. Eles continuarão sendo necessários para garantir os elementos essenciais de uma ordem democrática: a eleição do governo e o controle do poder político.

Mesmo que, da perspectiva atual, os partidos não possam ser substituídos por outras instituições ou procedimentos, não se pode ignorar que muitos partidos têm dificuldades em cumprir efetivamente suas funções para a democracia e formular propostas políticas que representem os anseios de um grande número de cidadãos. Apesar disso, é de se esperar que continue aumentando o número de partidos, cada um dos quais representa apenas um conjunto limitado de interesses, mas que mesmo assim conquistam mandatos parlamentares em eleições. Considerado isoladamente, isso não é um desafio para a democracia, que sabidamente reconhece o pluralismo de opiniões e interesses como um elemento constitutivo. Entretanto, isso dá origem a problemas na formação de governos estáveis como

vem sendo observado há alguns anos em muitas democracias. E isso se aplica não só aos sistemas parlamentaristas, mas também aos sistemas presidencialistas de governo. Onde a governabilidade é permanentemente prejudicada pelo multipartidarismo, a ordem democrática passa a estar ameaçada: seja porque populistas tentem se aproveitar das dificuldades dos partidos e democracias estabelecidos para ganhar vantagens, o que sempre leva a uma ameaça à democracia, seja porque militares, líderes autoritários ou partidos antidemocráticos de variados matizes conquistem o poder (às vezes até pela via democrática) e depois, passo a passo, ponham fim à democracia.

As sociedades atuais são caracterizadas por uma pluralidade e heterogeneidade de pontos de vista e estilos de vida, que também se refletem em diferentes atitudes e expectativas em relação à política e aos partidos. Mesmo aquelas sociedades que ainda hoje parecem ser "homogêneas" serão alcançadas por esse desenvolvimento. Isso já se faz evidente na mudança dos estilos de vida urbanos em todos os cinco continentes. Soma-se a isso a retração – fomentada pelas mídias sociais – de muitas pessoas, especialmente também das mais jovens, para as chamadas bolhas de opinião, que reproduzem e reforçam opiniões de igual conteúdo, o que vai de mãos dadas com uma redução da capacidade e da vontade de aceitar pontos de vista divergentes ou pelo menos de lidar com eles em um diálogo aberto. Para os partidos políticos mundo afora, isso resulta na difícil tarefa de encontrar soluções para questões e problemas políticos que sejam aceitas pelo maior número possível de pessoas. Há muitos indícios de que os partidos que têm sucesso – ou seja, que ganham uma proporção maior de votos – são sobretudo aqueles que já permitem uma certa pluralidade de opiniões e atitudes dentro de sua própria organização (sempre no âmbito de seus princípios fundamentais) e, a partir disso, formulam então propostas políticas comuns. Isso requer que eles promovam o debate interno entre seus membros, permitindo também opiniões controversas e mantendo, ao mesmo tempo, um contato estreito com importantes organizações da sociedade civil e com os cidadãos individualmente. Para isso, um partido precisa não apenas de formas estabelecidas de diálogo com tais organizações, mas sobretudo de muitos membros ativos que constituem o "elo" com os cidadãos "comuns" e agem retroalimentando as opiniões da sociedade para o partido.

Além da capacidade de diálogo e da capacidade de representação daí resultantes, um partido precisa de um segundo elemento para ser politicamente bem-sucedido: líderes que possuam as qualidades práticas, mas também pessoais e éticas para liderar com sucesso um grande agrupamento de pessoas. No capítulo anterior foram enumeradas algumas das qualidades que caracterizam um líder de sucesso. A tendência à personalização da política tem sido mencionada diversas vezes. Especialmente quando os partidos perdem aprovação, a personalização

aumenta e há inúmeros exemplos de como um líder partidário convincente pode evitar o declínio de um partido e fortalecê-lo novamente. Não obstante, a personalização é um grande desafio para os partidos, porque em última instância não é uma única pessoa, mas só um partido enquanto comunidade de pessoas com objetivos convergentes que pode agrupar e representar os interesses da sociedade e transformá-los em decisões políticas para o bem de todos. Isso vale, ao menos, para a democracia liberal.

O que precisa ser feito para fortalecer o papel dos partidos na democracia? Principalmente e antes de tudo: os partidos precisam cuidar de si mesmos, fortalecer sua organização e tentar se tornar melhores em relação a todos os temas que foram abordados nos diversos capítulos deste livro: representação, organização, programa, filiação e participação intrapartidária dos membros, comunicação, contato com a sociedade civil. Nesse contexto, eles, na verdade, estão bem posicionados, pois a eleição de Parlamentos e de governos continuará sendo um elemento central da democracia, mesmo que a forma dos procedimentos de votação possa mudar. Assim também, os partidos manterão por um bom tempo seu papel crucial como mediadores entre o Estado e a sociedade. São eles que continuarão desempenhando um papel decisivo em eleições democráticas, pois a maioria dos candidatos é indicada por eles, eles fornecem a maioria dos deputados nos Parlamentos e também são eles que formam os governos. Democracias representativas não funcionam sem partidos. Devido ao sufrágio livre e universal, eles têm uma vantagem em termos de legitimidade sobre outros atores políticos ou processos de tomada de decisões.

Mas os partidos não serão capazes de enfrentar sozinhos os desafios do futuro. Eles precisam de cidadãos como militantes que não só reclamem do fracasso dos partidos e os critiquem, mas sejam também conscientes de que a democracia tem um preço, que não consiste apenas no pagamento de impostos e na contribuição do Estado para o financiamento dos partidos, mas também em abrir mão de seu próprio conforto. Quanto mais cidadãos estiverem dispostos a se engajar nos partidos e quanto mais os partidos estiverem dispostos a deixar seus novos membros participarem de debates e decisões, tanto melhor eles desempenharão suas funções e tanto mais vibrante será a democracia.

BIBLIOGRAFIA

- ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. Political parties and government coalitions in the Americas. **Journal of Politics in Latin America** 3 (1), p. 3–28, 2011.
- ALLERN, Elin Haugsgjerd; VERE, Tània. Still connecting with society? Political parties' formal links with social groups in the twenty-first century. In: SCARROW et al. (Ed.), **Organizing political parties: representation, participation and power**. 2017, p. 106–135.
- ALP. Australian Labour Party. National Constitution of the ALP. As amended at the 43rd ALP National Conference 2004. Disponível em: http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/xx/z1/PPD2011/11.%20ALP%20Constitution.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.
- ALTMAN, David. **Citizenship and contemporary direct democracy**. Nova York: Cambridge University Press, 2019.
- ARISTOTELES. **Politik**. Ditzingen, 1989.
- ASDA'A BCW. 11th annual ASDA'A BCW Arab youth survey 201, A call for reform. 2019. Disponível em: <http://arabyouthsurvey.com/experts/sunil.html>. Acesso em: 26 nov. 2019.
- BÄCHTIGER, Andre et al. (Ed.) **The Oxford handbook of deliberative democracy**. Oxford, 2018.
- BARNDT, William T. Corporation-based parties. The present and future of business politics in Latin America. **Latin American politics and society** 56 (3), p. 1–22, 2014.
- BARTLETT, Jamie. The future of political campaigning. Demos. Julho, 2018. Disponível em: <https://ico.org.uk/media/2259365/the-future-of-political-campaigning.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020.
- BASEDAU, Matthias. Party systems in Africa. In: **The Oxford encyclopedia of African politics**. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.891>. Acesso em: 28 abr. 2021.
- BERMEO, Nancy; YASHAR, Deborah J. (Ed.) **Parties, movements, and democracy in the developing world**. Nova York, 2016.

- BENHABIB, Seyla. Towards a deliberative model of democratic legitimacy. Democracy and difference. In: Benhabib, Seyla (Ed.) **Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political**. Princeton, 1996, p. 67-94.
- BERNHARD, Michael; KARAKOÇ Ekrem. Civil society and the legacies of dictatorship. **World politics** 59, p. 539-567, 2007.
- BIEZEN, Ingrid van.; KOPECKÝ, Petr. The paradox of party funding: the limited impact of state subsidies and party membership. In: SCARROW et al. (Ed.) **Organizing political parties: representation, participation and power**. 2017, p. 84-105.
- BLAND, Ben. Politics in Indonesia. Resilient elections, defective democracy. **Lowy Institute**, Abril, 2020. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/publications/politics-indonesia-resilient-elections-defective-democracy#sec36641>. Acesso em: 28 maio 2020.
- BLASSNIG, Sina et al. Populism and social media popularity: how populist communication benefits political leaders on Facebook and Twitter. In: Davis/Taras (Ed.), 2020, p. 97-111.
- BMI O. J. [Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat]: Parteienfinanzierung. Disponível em: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/parteienrecht/parteienfinanzierung/parteienfinanzierung-node.html>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- BOB-MILLIAR, George M. Activism of political parties in Africa. In: **The Oxford encyclopedia of African politics**. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1365>. Acesso em: 28 abr. 2021.
- BORZ, Gabriela; JANDA, Kenneth. Contemporary trends in party organization: Revisiting intra-party democracy. **Party Politics** 6 (1), p. 3-8, 2018.
- BRANCATI, Dawn. **Democracy protests. Origins, features and significance**. Nova York, 2016.
- CARAMANI, Daniel. Party systems. In: DERS (Ed.) **Comparative politics**. Oxford, 2020.
- CARTY, Kenneth R. Are political parties meant to be democratic? In: CROSS, William; KATZ, Richard S. (Ed.) **The challenges of intra-party democracy**. Oxford, 2013, p. 11-26.
- COUNCIL OF EUROPE O. J. **12 principles of good governance**. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>. Acesso em: 9 nov. 2020.
- COUNCIL OF EUROPE. **Internet and electoral campaigns. Study on the use of internet in electoral campaigns**. Council of Europe study, DGI (2017 11). 2018. Disponível em: <https://rm.coe.int/use-of-internet-in-electoral-campaigns-/16807c0e24>. Acesso em: 9 nov. 2020.
- CROSS, William; PILET, Jean-Benoit. Parties, leadership selection and intra-party democracy. In: DIES (Ed.) **The politics of party leadership: a cross-national perspective**. Oxford, 2015, p. 165-173.
- DAHL, Robert A. **Polyarchy; participation and opposition**. New Haven, Londres, 1971.
- DAHL, Robert A. **Democracy and its critics**. New Haven, 1989.

- DALTON, Russell J. The decline of party identifications. In: DERS; WATTENBERG, Martin P. (Ed.) **Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies**. Oxford, 2000, p. 19–36.
- DAVIS, Richard; TARAS, David (Ed.) **Power shift? Political leadership and social media**. Nova York, 2020.
- DECKER, Frank. **Parteiendemokratie im Wandel**, 2. Aufl. Baden–Baden, 2018.
- DECKER, Frank; NEU, Viola (Ed.) *Handbuch der deutschen Parteien*, 2. Ed. Wiesbaden, 2018.
- DESCHOUWER, Kris. New parties and the crisis of representation: Between indicator and solution. In: HARFST et al. (Ed.) 2017, p. 73–85.
- DETTERBECK, Klaus. Die strategische Bedeutung von Mitgliedern für moderne Parteien. In: SCHMID; ZOLLEIS (Ed.) 2005, p. 63–76.
- DIAMOND, Larry. Economic development and democracy reconsidered. In: MARKS; DIAMOND (Ed.) **Reexamining democracy**. Newbury Park, 1992, p. 93–139.
- DIAMOND, Larry. Rethinking civil society. **Journal of democracy** 5, p. 4–17, 1994.
- DIAMOND, Larry. **Developing democracy. Toward consolidation**. Baltimore, Londres, 1999.
- DIAMOND, Larry. Facing up to the democratic recession. **Journal of democracy** 26, p. 141–55, 2015.
- DIAMOND, Larry. **Ill winds. Saving democracy from Russian rage, Chinese ambition, and American complacency**. Nova York, 2019.
- DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard. Types and functions of parties. In: DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard (Ed.) **Political parties and democracy**. Baltimore, Londres, 2001, p. 3–39.
- DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.) **Democracy in decline? (A journal of democracy publication)**. Baltimore, 2015.
- DONGES, Patrick; JARREN, Ottfried. **Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung**. 4. ed.. Wiesbaden, 2017.
- DUVERGER, Maurice. **Die politischen parteien**. Tübingen, 1963.
- DYCK, Brandon van. Why new parties split. The Schism of Peru's United Left in comparative perspective. **Journal of Latin American Studies** 50 (4), p. 889–918, 2018.
- EIU. Economic Intelligence Unit. **Democracy Index 201**. 2020. Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Acesso em: 9 abr. 2020.
- EUROBAROMETER. **Standard Eurobarometer 94**. 2020–2021. Public opinion in the European Union. 2021. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355> <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/>. Acesso em: 15 abr. 2021.
- ENYEDI, Zsolt. Party politics in post-communist Transition. In: KATZ; CROTTY (Ed.) 2006, p. 228–238.

- FARA, Carlos. Estrategias de campaña. In: DERS et al. **Acciones para una buena comunicación en campañas electorales: manual de marketing y comunicación política**. Buenos Aires, 2013, p. 71-110.
- FLESCHENBERG, Andrea. Allgemein, frei und fair? Gender und Wahlen. In: DERICH, Claudia; HEBERER, Thomas (Ed.) **Wahlssysteme und Wahltypen. Politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich**. Wiesbaden, 2006, p. 72-98.
- FONTOURA, Joana; HOFMEISTER, Wilhelm. Zwischen Konflikten und Reformen: Soziale Bewegungen in Brasilien. In: ISMAR, Georg; MITTAG, Jürgen (Ed.) **“El pueblo unido?” Soziale Bewegungen und politischer Protest in der Geschichte Lateinamerikas**. Münster, 2009, p. 229-254.
- FREIDENBERG, Flavia. Conclusiones. In: FREIDENBERG, Flavia (Ed.) **Los sistemas de partidos en América Latina, 1975-2015, Tomo 2: Cono Sur y países Andinos**. México. 2016, p. 525-544.
- FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. Nova York, 1992.
- FUKUYAMA, Francis. Identity. **Contemporary identity politics and the struggle for recognition**. Londres, 2018.
- GALLAGHER, Michael. Electoral institutions and representation. In: LEDUC, Lawrence et al. (Ed.) **Comparing democracies elections and voting in a changing world**. Londres, 2014, p. 11-31.
- GAUJA, Anika. **Party reform: The causes, challenges and consequences of organizational change**. Oxford, 2017.
- GERBAUDO, Paulo. Social media and populism. An elective affinity?. **Media culture & society** 40 (5), p. 745-753, 2018.
- GERBAUDO, Paulo. **Are digital parties more democratic than traditional parties? Evaluating Podemos and Movimento 5 Stelle's online decision-making platforms**. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1354068819884878>. Acesso em: 9 nov. 2020.
- GESETZ über die politischen Parteien 2020: Parteiengesetz. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/>. Acesso em: 1 jun. 2020.
- GHERGHINA, Sergiu; VOLINTIRU, Clara. **Political parties and clientelism in transition countries: evidence from Georgia, Moldova and Ukraine**. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41269-020-00151-x>. Acesso em: 24 abr. 2021.
- GONZALEZ, Dennis T. Priorities for Philippine political parties. Mass membership, political education, and party development. In: LYE; HOFMEISTER (Ed.) 2011, p. 243-256.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Denis F. **Why deliberative democracy?** Princeton, 2004.
- HADI, Syamsul. Last chapter of an uneasy partnership. The loss of Jusuf Kalla in the 2009 presidential election. In: LYE; HOFMEISTER (Ed.) 2011, p. 189-210.
- HARFST, Philipp et al. (Ed.) **Parties, governments and elites. The comparative study of democracy**. Wiesbaden, 2017.

- HAZAN, Reuven Y.; RAHAT, Gideon. Candidate selection. Methods and consequences. In: KATZ; CROTTY (Ed.) 2006, p. 109–121.
- HEIGL, Andrea; HACKER, Philipp. **Politik 2.0. Demokratie im Netz**. Viena, 2010.
- HERSHEY, Marjorie Randon. Political parties as mechanisms of social choice. In: KATZ; CROTTY (Ed.) 2006, p. 75–88.
- HEYWOOD, Andrew. **Political ideologies. An introduction**. 6. ed. Londres, 2017.
- HENNL, Annika; FRANZMANN, Simon Tobias. The effects of manifesto politics on programmatic change. In: SCARROW et al. (Ed.) **Organizing political parties: representation, participation, and power**. 2017, p. 259–284.
- HOFMEISTER, Wilhelm. **Chile: Option für die Demokratie. Die Christlich-Demokratische Partei (PDC) und die politische Entwicklung in Chile 1964–1994**. Paderborn, 1995.
- HOFMEISTER, Wilhelm. Einfache Erklärungen. Warum nationalistische Kräfte in Europa erstarken. **KAS-Auslandsinformationen**. 2/2020, p. 6–17, 2020.
- HOFMEISTER, Wilhelm; THESING, Josef (Ed.) **Politischer Systemwandel in Lateinamerika**. Frankfurt, 1996.
- HOOGHE, Marc; STOLLE, Dietlind. Youth organisations within political parties: political recruitment and the transformation of party systems. in: FORBRIG, Joerg (Ed.) **Revisiting youth political participation. Challenges for research and democratic practice in Europe**. Strasbourg, 2005, p. 43–51.
- HUNTINGTON, Samuel P. **The third wave: Democratization in the late twentieth century**. Norman, 1991.
- IBARRA, Pedro (Ed.) **Social movements and democracy**. Nova York, 2003.
- IPU (Inter-Parliamentary Union). **Women in politics – 2019**. 2020. Disponível em: <https://www.ipu.org/news/women-in-politics-2021>. Acesso em: 2 abr. 2021.
- INTERNATIONAL IDEA. **Political parties in South Asia: The challenge of change**. South Asia regional report, based on research and dialogue with political parties. 2007. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-parties-in-south-asia-the-challenge-of-change.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.
- INTERNATIONAL IDEA. **Funding of political parties and election campaigns**. A handbook on political finance. Estocolmo, 2014. Disponível em: <https://www.idea.int/es/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance>. Acesso em: 28 jan. 2020.
- INTERNATIONAL IDEA. **The global state of democracy 2019. Addressing the ills, reviving the promise**. Estocolmo, 2019.
- JUN, Uwe. Parteien und Medien. **Parteien und Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Informationen zur politischen Bildung**. n. 328. Bonn, 2015.
- JUST, Petr; CHARVÁT, Jakub. Business–firm parties and the Czech party system after 2010. **Politics in Central Europe** 12, 3. 2016.

- KATZ, Richard S.; CROTTY, William (Ed.) **Handbook of party politics**. Londres, 2006.
- KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party politics** 1, p. 5–28, 1995.
- KATZ, Richard. Should we believe that improved intra-party democracy would arrest party decline? In: CROSS; KATZ (Ed.) 2013, p. 49–64.
- KATZ, Richard S. Political parties. In: CARAMANI (Ed.) 2020, p. 213–230.
- KELLY, Norm; ASHIAGBOR, Sefakor. **Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives**. Washington, 2011.
- KIRCHHEIMER, Otto. Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. **Politische Vierteljahresschrift** 6 (1), p. 20–41, 1965.
- KITSCHELT, Herbert. Divergent paths of postcommunist democracies. In: DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard (Ed.) **Political parties and democracy**. 2001, p. 299–323.
- KNEUER, Mariann; LAUTH, Hans-Joachim. Parteien und Parteiensysteme in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: LAUTH, Hans-Joachim; KNEUER, Marianne; PICKEL, Gert (Ed.) **Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft**. Wiesbaden, p. 453–468, 2016.
- KOELBLE, Tom. One-party dominance and public sector corruption in South Africa: Consequences for democracy. In: HARFST et al. (Ed.) 2017, p. 281–302.
- KOSIARA-PEDERSEN et al. Rules of engagement? Party membership costs, new forms of party affiliation and partisan participation. In: SCARROW et al. (Ed.) 2017, p. 234–258.
- KOO, Sejin. Can intra-party democracy save party activism? Evidence from Korea. **Party politics** 26 (1), p. 32–42, 2018.
- KUBBE, Ina. Elites and corruption in European democracies. In: HARFST et al. (Ed.) 2017, p. 249–280.
- KUNZE, Rolf Ulrich. **Nationalismus: Illusionen und Realitäten. Eine kritische Bestandsaufnahme**. Stuttgart, 2019.
- LADNER, Andreas. Das Parteiensystem der Schweiz. In: NIEDERMAYER, Oskar et al. (Ed.) **Die Parteiensysteme Westeuropas**. Wiesbaden, 2006, p. 397–419.
- LAMMERT, Norbert (Ed.) **Christlich Demokratische Union. Beiträge und Positionen zur Geschichte der CDU**. Munique, 2020.
- LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron. **Political parties and political development**. Princeton, 1967.
- LATINOBARÓMETRO 2018. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- LAUX, Annika. Was motiviert Parteimitglieder zum Beitritt? In: SPIER, Tim et al. (Ed.) **Parteimitglieder in Deutschland**. Wiesbaden, 2001, p. 81–78.
- LEBAS, Adrienne. Political parties and regime outcomes in multiparty Africa. **The Oxford encyclopedia of African politics**. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.732>. Acesso em: 28 abr. 2021.

- LEVITSKY, Steven; ZIBLAT, Daniel. **How democracies die. What history reveals about our future.** Nova York, 2018.
- LEVITSKY, Steven; CAMERON, Maxwell. Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. **Latin American Politics & Society** 45 (3), p. 1–33, 2003.
- LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries,** New Haven, Londres, 1999.
- LIM, Sunghack. Political parties and party system in Korea after democratization: cartelized party system and oscillations between two models. In: LYE; HOFMEISTER (Ed.) **Political parties, party systems and democratization in East Asia.** Singapore, 2011, p. 211–242.
- LINZ, Juan et al. **Democracy in developing countries.** Vol. II, Africa, Boulder, 1988.
- LINZ, Juan; ALFRED, Stepan. **Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.** Baltimore, Londres, 1996.
- LIPSET, Seymour M. Some Social Requisites. Economic development and political legitimacy. **American Political Science Review** 53 (March), p. 69–105, 1959.
- LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. In: LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein (Ed.) **Party systems and voter alignments: cross national perspectives.** Nova York, 1967.
- LISI, Marco et al. Leadership selection methods and party types. In: CROSS; PILET (Ed.), 2015, p. 12–30.
- LÖFFLER, Berthold. **Der Riss durch Europa. Kollision zweier Wertesysteme.** Stuttgart, 2020.
- LÓPEZ-ALVES, Fernando; DIANE, E. Johnson (Ed.) **Populist Nationalism in Europe and the Americas.** Nova York, Londres, 2019.
- LUCARDIE, Paul. Zur Typologie der politischen Parteien. In: DECKER; NEU (Ed.), 2018, p. 41–56.
- LYE, Lian Fook; HOFMEISTER, Wilhelm (Ed.) **Political Parties, Party Systems and Democratization in East Asia, Singapore.** 2011.
- MACHIAVELLI, Niccolò. **Der Fürst/Il Principe.** Ditzingen, 1986 (original de 1513).
- MÄRTIN, René. **Strategische Öffentlichkeitsarbeit für die Kommunalpolitik.** Bonn, 2009.
- MARTINEZ Kuhonta. Erik: Social Cleavages, Political Parties, and the Building of Performance Legitimacy in Southeast Asia. In: BERMEO; YASHAR (Ed.) 2016, p. 61–92.
- MATTES, Robert. Democracy in Africa: Demand, supply, and the 'dissatisfied democrat'. **Afrobarometer Policy Paper** No. 54, 2019. Disponível em: <https://www.afrobarometer.org/publications/pp54-democracy-africa-demand-supply-and-dissatisfied-democrat>. Acesso em: 5 abr. 2020.

- MCGREGOR, Shannon C.; LAWRENCE, Regina G. "Delete your account?" Hillary Clinton across social media platforms in the 2016 U.S. presidential election. In: DAVIS; TARAS (Ed.) 2020, p. 49–62.
- MERKEL, Wolfgang. **Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung**. Opladen, 1996.
- MERKEL, Wolfgang. Parteien und Parteiensysteme im Transformationsprozess: ein interregionaler Vergleich, in: MERKEL, Wolfgang; SANDSCHNEIDER, Eberhard (Ed.). **Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess**. Opladen, 1997, p. 337–371.
- MERKEL, Wolfgang. Kosmopolitismus versus Kommunitarismus. Ein neuer Konflikt in der Demokratie. In: HARFST et al. (Ed.), 2017, p. 79–25.
- MICHELS, Robert. **Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens**, 4. ed. mit einer Einführung von Frank R. Pfetsch. Stuttgart, 1989 (original de 1911).
- MOSCA, Lorenzo. Democratic vision and online participatory spaces in the italian Movimento 5 Stelle. **Acta Politica** 55, p. 1–18, 2020.
- MOZAFFAR, Shaheen. Party, ethnicity and democratization in Africa. In: KATZ; CROTTY (Ed.) 2006, p. 239–247.
- MÜLLER, Jan-Werner. **Was ist Populismus? Ein Essay**. Berlin, 2016.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina; JONSTON, Michael (Ed.) **Transitions to good governance: creating virtuous circles of anticorruption**. Cheltenham, 2017.
- MUNO, Wolfgang. Klientelismus und Patronage in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: LATH, Hans-Joachim et al. (Ed.) **Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft**. Wiesbaden, 2016, p. 649–662.
- National Democratic Institute and The Oslo Center for Peace and Human Rights. **Coalitions. A Guide for Political Parties**, 2015.
- NIEDERMAYER, Oskar. Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems. In: DECKER, Frank; NEU, Viola (Ed.), **Handbuch der deutschen Parteien**, 2. ed. Wiesbaden, 2013, p. 111–131.
- NOHLEN, Dieter. **Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie der Wahlsysteme**. Wiesbaden, 1986
- NORRIS, Pippa. Recruitment. In: KATZ; CROTTY (Ed.), 2006, p. 89–108.
- OBERT, Peter; MÜLLER, Jochen. Representation and new party survival in multi-level systems. **Journal of Elections, Public Opinion and Parties** 27 (4), 2017, p. 413–432.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. (Ed.) Tentative conclusions about uncertain democracies. In: O'DONNELL, Guillermo et al. (Ed.) **Transitions from authoritarian rule**, vol. 4, Baltimore, 1986, p. 1–72.
- OSTROGORSKI, Moissei. **Democracy and the organization of political parties**. Nova York, 2010.

- PANEBIANCO, Angelo. **Political parties. Organization & power.** Cambridge, 1988.
- PELIZZO, Riccardo; NWOKORA, Zim. **Party system change and the quality of democracy in East Africa**, 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/173657/1/agdi-wp-17-051.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2020.
- PILET, Jean-Benoit; CROSS, William (Ed.) **The selection of political party leaders in contemporary parliamentary democracies. A comparative study.** Abington, Nova York, 2014.
- PLASSER, Fritz; ULRAM, Peter A. Das Parteiensystem Österreichs. In: NIEDERMAYER et al. (Ed.) **Die Parteiensysteme Westeuropas.** Wiesbaden, 2006, p. 351–372.
- PLATÃO. **Der Staat (Politeia)**, Ditzingen, 2017.
- POGUNTKE, Thomas. **Parteiorganisation im Wandel. Gesellschaftliche Verankerung und organisatorische Anpassung im europäischen Vergleich.** Wiesbaden, 2000.
- POGUNTKE, Thomas. Parteien ohne (An)bindung. Verkümmern die organisatorischen Wurzeln der Parteien? In: SCHMID; ZOLLEIS (Ed.) 2005, p. 43–62.
- POGUNTKE, Thomas. Political parties and other organizations. In: KATZ; CROTTY (Ed.) 2006, p. 396–405.
- POGUNTKE, Thomas. Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century. **Party Politics** 22 (6), p. 661–678, 2016.
- POGUNTKE, Thomas; SCHMITT, Johannes. The crisis, party system change, and the growth of populism. In: LAFAN, Brigid; CICCHI, Lorenzo (Ed.) **Europe's bumper year of elections**, Fiesole, 2017, p. 1–24.
- POGUNTKE, Thomas; WEBB, Paul. **The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies.** Oxford, 2005.
- PRUYERS, Scott et al. Candidate selection rules and democratic outcomes: the impact of parties on women's representation. In: SCARROW et al. (Ed.) 2017, p. 208–233.
- RANDALL, Vicky; SVÅSAND, Lars. Party institutionalization in new democracies. **Party Politics** 8 (1), p. 5–29, 2002.
- RAHAT, Gideon; KENIG, Ofer. **From party politics to personalized politics? Party change and political personalization in democracies.** Oxford, 2018.
- RAHAT, Gideon; SHAPIRA, Assf A. An intra-party democracy index: theory, design and a demonstration. **Parliamentary Affairs** 70 (1), p. 84–110, 2017.
- RAINSFORD, Emily. UK political parties' youth factions: a glance at the future of political parties. **Parliamentary Affairs** 71 (4), p. 783–803, 2018.
- REITER, Dan; STAM, Allan C. **Democracies at war.** Princeton, 2002.
- ROMERO JR., ECLAR SEGUNDO, Joaquin. **Project design and management. Toolbox for young political leaders in Asia.** Singapore, 2017.
- RUNCIMAN, David. **How democracy ends.** Londres, 2018.

- SARTORI, Giovanni. **Parties and party systems. A framework for analysis**, Colchester, 2005 (ursp. 1976).
- SCACCO, Joshua M.; WIEMER, Eric. C. The president tweets the press. President–press relations and the politics of media degradation. In: DAVIS; TARAS (Ed.) 2020, p. 17–32.
- SCARROW, Susan E. The ‘paradox of enrolment’: Assessing the costs and benefits of party memberships. **European Journal of Political Research** 25, p. 41–60, 1994.
- SCARROW, Susan E. **Implementing intra-party democracy**. 2005. Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf. Acesso em: 18 nov. 2020.
- SCARROW Susan E. et al. (Ed.) **Organizing political parties: representation, participation, and power**. Oxford, 2017.
- SCHÄUBLE sieht in Bürgerrat neue Impulse für die repräsentative Demokratie. Disponível em: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw02-buergerrat-816534>. Acesso em: 28 fev. 2021.
- SCHIENER, Dominik. **Liquid democracy: true democracy for the 21st century**. 2016. Disponível em: <https://www.enliveningedge.org/tools-practices/liquid-democracy-true-democracy-21st-century>. Acesso em: 8 nov. 2020.
- SCHMID, Josef; ZOLLEIS, Udo. Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteioorganisationen. In: SCHMID, Josef; ZOLLEIS, Udo (Eds.), 2005, p. 9–21.
- SCHMID, Josef; ZOLLEIS, Udo (Ed.) **Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteioorganisationen**. Wiesbaden, 2005.
- SHYU, Hua-yan. Taiwan’s democratization and the freezing of the party system. In: LYE; HOFMEISTER (Ed.) 2011, p. 257–290.
- STEPAN, Alfred. State power and the strength of civil society in the southern cone of Latin America. In: EVANS PB et al. (Ed.) 1985.
- STÖSS, Richard. Parteienstaat oder Parteiendemokratie? In: GABRIEL, Oscar W. et al. (Ed.) **Parteiendemokratie in Deutschland**, Bonn, 2. ed., 2001, p. 16–19.
- TAN, Paul. The people’s action party and political liberalization in Singapore. In: LYE; HOFMEISTER (Ed.), 2011, p. 107–132.
- The Great Hack**: a Netflix documentary, 2019. Disponível em: www.netflix.com/es-en/title/80117542. Acesso em: 20 jun. 2020.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **Über die Demokratie in Amerika**, Ditzingen, 1985 (original de 1835).
- UFEN, Andreas. Parteienfinanzierung und politische Korruption in Südostasien. **GIGA Focus Asien**, 6, 2015. Disponível em: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-448550>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- WAUTERS, Bram; PILET, Jean-Benoit. Electing women as party leaders: Does the Selectorate Matter? In: CROSS; PILET (Ed.) **The politics of party leadership: a cross-national perspective**. 2015, p. 50–72.

- WEBB, Paul; WHITE, Stephen (Ed.) **Party politics in new democracies**. Oxford, 2007. (Kindle Version)
- WEBB, Paul D.; KEITH, Dan. Assessing the strength of party organizational resources: a survey of the evidence from the Political Party Database. In: SCARROW et al. (Ed.), 2017, p. 31–61.
- WEIZSÄCKER, Richard von. Wo bleibt der politische Wille des Volkes? **Die Zeit** 26, 1992.
- WOLINETZ, Steven B. Party Systems and Party Systems Types. In: KATZ; CROTTY (Ed.), 2006, p. 51–62.
- WEBER, Max. **Politik als Beruf**. Ditzingen, 1992 (original de 1918)
- WYK, Jo-Ansie van. Political Parties and Democracy in Africa. In: OLORUNTOBA, Samuel Ojo; FALOLA, Toyin (Ed.), **The Palgrave Handbook of African Politics, Governance and Development**. 2018, p. 485–501.
- ZOVATTO, Daniel. **Reforma-político electoral e innovación institucional en América Latina (1978–2016)**, México, 2018.



Wilhelm Hofmeister é conselheiro político sênior no campo da cooperação internacional da Fundação Konrad Adenauer da Alemanha. Ele foi diretor do Centro de Estudos daquela Fundação no Brasil e viveu muitos anos na América Latina e Ásia como diretor de consultorias partidárias e projetos de educação política. Também participou de programas de treinamento político na África, na Europa e no Oriente Médio. É doutor em ciência política e tem publicado extensivamente sobre o tema de partidos políticos e democracia.

O funcionamento de uma democracia depende em grande medida do comportamento e da capacidade dos partidos para representar os interesses dos cidadãos e elaborar alternativas políticas. Com este objetivo, os partidos devem desenvolver seus programas, construir estruturas organizativas eficazes, oferecer a seus membros uma participação ativa nas decisões internas do partido, colocar suas finanças sobre uma base sólida e transparente, manter um contato estreito com os grupos sociais, informar abertamente sobre seus objetivos e intenções, planejar eficazmente as campanhas eleitorais, assim como contar com líderes que se destaquem por sua competência e pelo respeito aos princípios éticos exigidos para o exercício da política na representação dos cidadãos.

A presente obra oferece uma introdução completa e de fácil leitura ao mundo dos partidos políticos. Baseando-se em sua rica experiência internacional, o autor consegue comparar a evolução em diferentes países e regiões do mundo e formular recomendações práticas concretas para a organização e eventuais reformas dos partidos.