

Introdução

O problema a resolver é saber como dar forma à ligação entre cidadãos e partidos: os líderes podem, por algum tempo, conseguir fazê-lo com sucesso; organizações eficazes podem ajudar a consolidar os laços existentes. Os resultados, no entanto, permanecem frágeis ou limitados. É possível formar ligações mais fortes ou temos de aceitar que a maioria dos partidos continuará acima ou ao lado da comunidade, mas nunca no seu interior?

Jean Blondel, *Political Leadership* (1987, 191)

Nas democracias da «terceira vaga» (Huntington 1991), os partidos políticos tiveram uma evolução *sui generis*, distinta em relação aos partidos das democracias «avançadas» (Van Biezen 2003a). Apesar das particularidades apresentadas pelas organizações partidárias recentes, este percurso não deu origem a modelos organizacionais completamente novos, mas simplesmente reforçou algumas características já presentes nos partidos das democracias ocidentais. Dois aspectos merecem ser sublinhados. O primeiro é o progressivo enfraquecimento das ligações entre os partidos e a sociedade civil. As forças políticas têm cada vez mais dificuldade em articular a relação entre as instituições e os cidadãos. Este fenómeno emerge quando se analisa a evolução da identificação partidária, a escassa confiança em relação aos partidos, bem como os crescentes níveis de abstenção e de volatilidade eleitoral. No que diz respeito aos partidos da Europa do Sul, vários autores interpretam estas características como reflexo da fraca estruturação organizativa das forças políticas (Ignazi e Ysmal 1998; Gunther e Montero 2001).

O segundo aspecto que se deve evidenciar tem a ver com a proeminência assumida pelos órgãos executivos e, em particular, pelas lide-

ranças partidárias. Observando a evolução da distribuição interna do poder nos partidos contemporâneos, vários autores sublinham uma crescente autonomia dos líderes e das elites dirigentes. Nos casos das democracias recentes, por exemplo, Van Biezen salienta o facto de «as organizações de um partido parecerem ser controladas por um núcleo restrito de poder que se situa no interstício entre o partido extraparlamentar e o partido nas instituições» (Van Biezen 2003a, 218). Em particular, a análise empírica evidencia quer as amplas prerrogativas atribuídas aos órgãos executivos dos partidos, quer o elevado grau de centralização. Este, porém, é um fenómeno que emerge também nas democracias avançadas, em que vários factores – a expansão dos meios de comunicação, uma maior capacidade cognitiva dos indivíduos, etc. – contribuem para reforçar a concentração de poderes nas cúpulas partidárias (Mughan 2000, 1-21).

Estas tendências têm suscitado um amplo debate na literatura sobre a personalização (ou «liderização») das organizações partidárias e as suas implicações a nível do comportamento eleitoral, da competição interpartidária e das características dos regimes democráticos (Poguntke e Webb 2005a). Existem várias dimensões em que este fenómeno pode emergir: na esfera eleitoral, nas práticas institucionais, na comunicação política – sobretudo durante as campanhas eleitorais – e nas organizações partidárias. Este trabalho ocupa-se, em particular, desta última vertente, delineando as características da autonomia do líder e a sua evolução no caso do Partido Socialista (PS) português.

Para examinar de que forma se estabelece a divisão interna do poder e quais são os actores intrapartidários que prevalecem nas organizações explora-se o momento da formação das novas forças políticas. Deste ponto de vista, apesar de terem nascido no momento da expansão da participação, as forças políticas das novas democracias têm seguido o processo típico dos partidos nascidos «internamente», ou seja, dentro das instituições, mais do que na sociedade civil (Duverger 1981). Nesta fase, os líderes desenvolvem uma função central e mantêm uma ampla liberdade de manobra pela necessidade de tomarem decisões essenciais não apenas para a definição dos novos regimes (Higley e Gunther 1992), mas também para as escolhas que se relacionam com os aspectos organizativos das novas forças políticas. De facto, para além de construírem estruturas locais para competir nas eleições, os partidos têm de procurar recursos necessários para desenvolver funções como, por exemplo, recrutar um grupo dirigente, construir canais de comunicação, estabelecer fontes de financiamento, assim como definir e consolidar uma base de

militantes. Os líderes têm de responder a estes imperativos organizacionais no momento em que os partidos nascem, procurando depois adaptar-se à evolução dos sistemas políticos e das organizações. Os líderes são também actores fundamentais para a construção de laços com o eleitorado, individualizam um alvo eleitoral e conseguem agregar uma multiplicidade de interesses na sociedade. Finalmente, são os responsáveis pela estratégia competitiva, mantêm os contactos com as outras forças políticas e definem a linha a seguir.

Depois da fase de formação, outros factores podem intervir no sentido de aumentarem a centralização do poder nos líderes. Alguns autores consideram o financiamento público um elemento importante para a maior autonomia conquistada pelos órgãos executivos dos partidos (Katz e Mair 1995; Van Biezen 2003a). Outros sublinham a importância do acesso ao governo para reforçar o papel dos líderes, que adquirem uma supremacia de facto quer em relação aos outros actores intrapartidários, quer ao partido extraparlamentar (Poguntke e Webb 2005a). Os líderes têm também um papel fundamental nas campanhas eleitorais, sobretudo com a expansão dos meios de comunicação de massas e a necessidade de transmitirem de forma eficaz a sua imagem aos eleitores, com a consequente prevalência do *soundbite* sobre os conteúdos programáticos, o que implica a centralização dos recursos dos partidos para melhorar o desempenho dos candidatos (Norris 2000; Farrell 2002 e 2006). As forças políticas estão a experimentar, porém, um processo de adaptação que procura reduzir a distância em relação à sociedade civil e encontrar recursos alternativos para garantir as funções da organização. Em particular, vários autores enfatizam como a introdução de novas formas de incentivos tem o efeito – mais ou menos intencional – de aumentar a liberdade de manobra dos líderes, os quais veriam a sua posição reforçada em relação aos outros actores intrapartidários (Mair 1994; Ignazi 2004). Estes mecanismos podem ter a ver com incentivos selectivos distribuídos através de formas de patronagem ou com incentivos colectivos baseados na participação directa por parte dos filiados para escolher candidatos para cargos públicos ou influenciar as políticas adoptadas (Blondel 2002; Ignazi *et al.* 2005; Kittilson e Scarrow 2003).

Examinar o papel desempenhado pelos líderes dentro dos partidos oferece, portanto, um quadro de interpretação e de explicação privilegiada para a análise das forças políticas nas democracias recentes, quer na fase de formação, quer na subsequente evolução. Em particular, esta perspectiva permite-nos compreender qual é a distribuição interna do

poder, de que forma os partidos estruturam os canais de comunicação e quais são as linhas de acção na arena eleitoral. Finalmente, a análise do papel do vértice dos partidos evidencia a relação entre os líderes, por um lado, e a classe dirigente e os filiados, por outro.

Estas considerações levantam várias perguntas. Qual é o papel dos líderes dentro dos partidos? Quais são os factores que têm contribuído para diminuir ou aumentar a autonomia dos líderes dentro da organização? Que mudanças organizativas são implementadas pelos líderes e quais as consequências sobre a distribuição interna do poder? Em que arenas da actividade partidária emerge a autonomia dos líderes? O objectivo principal deste estudo é evidenciar o papel desempenhado pelos líderes no Partido Socialista português. Trata-se, noutros termos, de examinar a posição dos líderes como elementos cruciais da intersecção entre as diversas «dimensões» que compõem o partido.

Os estudos sobre os partidos têm tratado, geralmente, o papel do líder de forma indiferenciada em relação à elite dirigente. Também os estudos que analisam as dinâmicas organizativas internas através da abordagem «conflitualista» (Crozier e Friedberg 1977) não especificam o papel dos líderes em moldar as alianças internas, controlar os conflitos e defender e ampliar a sua margem de manobra através das janelas de oportunidades oferecidas pelo contexto organizativo. No entanto, no estudo das forças políticas das democracias recentes é essencial diferenciar o papel dos líderes dos restantes actores, pois os líderes assumem muitas vezes uma posição fundamental dentro dos partidos e dispõem de um grau de liberdade que pode ser substancial.

Contudo, a componente organizativa mantém um papel crucial nos partidos políticos da «terceira vaga». Basta pensar, por exemplo, na prioridade que a competição eleitoral tem assumido para estes partidos. A organização das campanhas e a necessidade de conquistar um consenso de massas têm levado as forças políticas a construir rapidamente uma estrutura mais ou menos articulada que funcione como base para a difusão da mensagem e para a sua legitimação. Esta mensagem, todavia, tem de ser unitária e homogénea para que os partidos se dirijam aos eleitores e militantes apenas a uma só voz, sobretudo no caso dos partidos da Europa do Sul, caracterizados por fortes divisões internas e pela falta de coesão da classe dirigente (Hine 1986; Ignazi e Ysmal 1998; Van Biezen 2003a). Neste sentido, a organização tem um impacto fundamental na sistematização das posições dos partidos e na maior ou menor unidade interna. Este desafio constitui um dilema de «gestão» por parte dos actores que fazem parte da organização na tentativa de

manterem a diferenciação e, ao mesmo tempo, a sua integração (Boucek 2002; Blyth e Katz 2005).

A ideia principal desta investigação é mostrar que os líderes e a organização são dois elementos constitutivos e essenciais dos partidos políticos. A organização partidária é uma estrutura complexa composta por uma multiplicidade de actores, normas e estruturas. Os líderes desempenham um papel central dentro da «caixa negra» da organização, como elemento que garante a coordenação das várias componentes que caracterizam as forças políticas. A forma como são desenvolvidas as funções dos partidos depende não apenas da relação que se estabelece entre os líderes e os outros actores intrapartidários, mas também dos recursos de que dispõem. Os líderes podem utilizar a organização para conquistar uma maior autonomia, ou podem ser simplesmente mediadores de conflitos internos, em que a organização representa o contexto de referência. Pode dar-se o caso de a organização ser fraca e não ser capaz de garantir o desenvolvimento das funções dos partidos, sendo necessário que os líderes procurem recursos e instrumentos alternativos para realizar os seus objectivos. As relações que se estabelecem entre os líderes e a organização dão origem a várias perguntas: de que forma a organização influencia a acção dos líderes? Quais são os instrumentos de que os líderes dispõem para controlar a organização e adquirir uma maior autonomia? Em que arenas é marginalizada a organização partidária e se utilizam recursos externos aos partidos para alcançar determinados objectivos?

Para responder a estas interrogações examinemos o caso do PS entre 1976 e 2006. As razões para a escolha do PS são substancialmente três. Em primeiro lugar, o PS é um dos principais partidos do sistema político desde a instauração da democracia portuguesa em 1974. Como qualquer partido político, o PS contribuiu para desenvolver funções essenciais para o funcionamento do regime democrático. Por isso, as modalidades de articulação organizativa, as dinâmicas dos processos de decisão e a estruturação do consenso eleitoral de um partido com vocação governamental, como o Partido Socialista, têm implicações importantes para a compreensão da democracia portuguesa. Em segundo lugar, o PS apresenta características particulares no que diz respeito ao desenvolvimento organizativo. Os líderes afirmaram-se como actores cruciais quer na fase inicial, quer no subsequente desenvolvimento do partido. De facto, também depois da sua formação, os líderes socialistas mantiveram uma autonomia relevante. Esta liberdade de manobra parece, no entanto, em contradição com o paradigma da teoria organi-

zativa. Vários autores sublinharam a importância dos líderes na fase de formação dos partidos (Selznick 1957; Panebianco 1982; Harmel e Svåsand 1993). É neste momento que a autonomia do dirigente máximo é mais elevada, constituindo um dos instrumentos essenciais para a consolidação e a estabilidade da organização. Em seguida, o desenvolvimento organizativo estabelece um conjunto de estruturas, normas e valores que limitam a acção dos líderes, que têm de respeitar os constrangimentos e os vínculos estabelecidos pela organização.

No caso do PS, o espaço de autonomia dos líderes manteve-se amplo mesmo depois de a organização ter ultrapassado a fase de formação. Os líderes tiveram um impacto fundamental na vida partidária em diferentes aspectos: para alterar a configuração organizativa, para modificar os equilíbrios internos de poder e, finalmente, para limitar os constrangimentos da organização na sua acção institucional. Quer durante a liderança de Mário Soares, que conduziu o partido entre 1974 e 1985, quer durante a de António Guterres, líder entre 1992 e 2001, o PS experimentou várias mudanças organizativas e os líderes socialistas desempenharam sempre um papel de primeiro plano ao promoverem alterações nas características do partido. Este facto não se enquadra na teoria organizativa, que prevê uma «normalização» progressiva do papel dos líderes dentro da organização (Scott 2001). A particularidade deste caso consiste na tentativa, por parte de vários secretários-gerais, de «institucionalizar» a liderança partidária para manter e ampliar o seu âmbito de manobra. Consequentemente, a organização apenas tem alcançado uma consolidação frágil, caracterizada por uma elevada instabilidade (pelo menos a nível formal) e por uma limitada definição do papel dos diferentes actores intrapartidários.

Para esclarecer a autonomia dos líderes socialistas é oportuno considerar que os líderes do PS são figuras que têm condicionado de forma significativa quer a articulação horizontal, quer a vertical do partido.¹ No primeiro caso, a crescente importância assumida pelos líderes levou à constituição de direcções partidárias constituídas por dirigentes ligados aos líderes através de vínculos pessoais. A criação de organismos paralelos, que aparecem e desaparecem dos estatutos com extrema facilidade, reforçou sucessivamente o espaço de manobra dos líderes. No segundo caso, os líderes socialistas demonstraram sempre um desinte-

¹ Estas dimensões referem-se aos laços horizontais e verticais que caracterizam a estrutura de qualquer partido político (Duverger 1981, 100). Os laços verticais são os que ligam duas unidades subordinadas, enquanto os laços horizontais são os que se instauram entre dois organismos que se colocam no mesmo nível.

resse substancial em relação à base militante e favoreceram a criação de relações directas com o eleitorado, que enfraqueceram o papel desenvolvido pela organização (Van Biezen 1998). Porém, a introdução da eleição directa do secretário-geral, realizada pela primeira vez em 1999, teve o efeito de, por um lado, aumentar a legitimidade dos líderes e, por outro, aumentar a sua autonomia. Esta evolução nota-se sobretudo quando se analisa a contenda eleitoral, dado que os líderes assumem um papel fundamental durante as campanhas eleitorais. No caso português, a personalização da competição reforçou-se também devido à importância dos meios de comunicação desde os primeiros anos do regime democrático e à escassa identificação partidária e baixa participação dos eleitores.

A terceira razão para um estudo de caso dedicado ao PS é a escassez de investigações dedicadas a este partido. Com a excepção de alguns testemunhos de dirigentes socialistas, não há trabalhos sistemáticos que reconstruam os acontecimentos – políticos e organizativos – do PS de 1974 até aos dias de hoje, de tal forma que se pode afirmar que se trata de um dos partidos socialistas ou sociais-democratas menos estudados da Europa ocidental. O interesse dos estudiosos debruçou-se sobretudo sobre a análise do papel desempenhado pelo PS no período da democratização, mas foi negligenciado o período seguinte.² Por essa razão, esta investigação tem também o objectivo de recolher dados e informações de forma sistemática sobre um dos actores políticos fundamentais do regime democrático português.

O período temporal deste estudo vai de 1976 – ano em que se instalou o novo regime democrático português, com a entrada em vigor da nova Constituição e a formação do primeiro governo socialista minoritário – até 2006, quando se realizou o XV congresso do partido. Desta forma, é possível delinear a trajectória organizativa e política do partido e evidenciar as dimensões de continuidade e de mudança da sua configuração organizativa. O facto de cobrir também o período mais recente da história do PS permite compreender melhor as dinâmicas internas que se verificaram com a alternância ao governo em 2005, quando o PS voltou ao poder através da liderança de José Sócrates. O estudo dos anos mais recentes apresenta as dificuldades e os problemas típicos dos processos ainda em curso, mas tem a vantagem de ofe-

² V. o estudo de Sablosky (2000) e a maioria dos ensaios incluídos na colectânea organizada por Vitalino Canas (2005a).

recer ao investigador a oportunidade de recolher informações qualitativas e quantitativas que se tornariam difíceis de obter com a passagem do tempo.

A investigação empírica foi influenciada por alguns problemas típicos do estudo dos partidos políticos, sobretudo no caso português. De facto, para além do escasso interesse da ciência política portuguesa em relação aos partidos políticos, que se reflecte na limitada literatura existente, o investigador tem de lidar com a falta de abertura dos partidos, muitas vezes relutantes em fornecer informações e tornar públicos dados sobre as suas actividades. O caso do PS não é excepção a esta situação. Por isso, a investigação baseia-se, numa primeira aproximação ao problema central do estudo, na análise da imprensa e dos documentos do partido. Para além disso, procedeu-se também à consulta de material de arquivo na Fundação Mário Soares e na Comissão Nacional de Eleições. Em segundo lugar, fizeram-se entrevistas aprofundadas a numerosos dirigentes que tiveram um cargo importante no organigrama do partido, cuja identidade é apresentada no apêndice. Esta estratégia permitiu reunir informações quantitativas e qualitativas, assim como colmatar algumas lacunas presentes no estudo do PS.

Finalmente, no decurso da recolha dos dados empíricos reparou-se que a investigação teria beneficiado de uma análise mais aprofundada da dimensão local. Por esta razão, submeteu-se um inquérito aos presidentes (ou, em alguns casos, vice-presidentes) das federações socialistas. As razões que levaram a escolher este tipo de dirigentes é que representam um nível fundamental da articulação vertical do PS não só na gestão quotidiana do partido, mas também durante as campanhas eleitorais. Antes de elaborar o inquérito realizaram-se duas entrevistas «exploratórias» aos dirigentes das Federações de Lisboa e da Guarda. Estas entrevistas permitiram definir o inquérito final. Enviaram-se inquéritos «estruturados» a todas as 19 federações socialistas durante Janeiro e Fevereiro de 2006. Dada a taxa de respostas obtida (3 em 19), decidiu-se efectuar um segundo envio nos meses de Maio e Junho do mesmo ano. Em alguns casos, a falta de respostas obrigou a proceder a entrevistas pessoais com os dirigentes das federações das quais não se obteve qualquer resposta. Nos casos de Castelo Branco, Portalegre, Santarém e Setúbal, o inquérito foi por isso conduzido presencialmente. Esta estratégia de pesquisa, porém, tem oferecido material importante para complementar os inquéritos através das conversas com vários dirigentes socialistas. No total, foram obtidos 12 inquéritos, ou seja, cerca de dois terços do universo em exame.

O livro articula-se em oito capítulos. No primeiro analisa-se a literatura sobre a evolução organizativa dos partidos, com particular referência ao papel desempenhado pelos diferentes actores intrapartidários. Depois de se ter evidenciado o conceito de autonomia do líder examinam-se as suas principais dimensões. O capítulo 2 ocupa-se da contextualização da experiência do PS no panorama europeu. O capítulo 3 debruça-se sobre a relação entre os líderes e os órgãos nacionais do partido, evidenciando as frequentes transformações estatutárias e as alterações das regras do jogo interno. No capítulo 4 aborda-se a evolução dos conflitos na elite dirigente socialista, que, para além de delinear o carácter assumido das divisões internas, ajuda a esclarecer quais são as bases de poder dos líderes. No capítulo 5 analisa-se ainda o papel dos filiados do PS e as relações entre a base e a classe dirigente. O capítulo 6 explora a dimensão da comunicação política, quer dentro do partido, quer em termos da organização das campanhas eleitorais, enquanto o capítulo seguinte se ocupa do sistema de financiamento do partido e da mobilização dos recursos materiais. O capítulo conclusivo resume a evolução do papel dos líderes nas diferentes dimensões analisadas ao longo deste trabalho e evidencia quais são as implicações para a configuração organizativa do PS.