

Secção I – A seleção dos candidatos e as relações entre eleitores e eleitos

Capítulo 1 – A escolha antes da escolha: a seleção dos candidatos a deputados – Parte I: o contexto legal e institucional

CONCEIÇÃO TEIXEIRA* e ANDRÉ FREIRE**

* Professora Auxiliar do ISCSP-UTL e investigadora do CAPP.

** Professor Auxiliar com Agregação do ISCTE-IUL, investigador sénior do CIES-IUL e diretor da Licenciatura de Ciência Política do ISCTE-IUL.

RESUMO

Este artigo aborda os modelos teóricos da seleção dos candidatos, que destacam as principais dimensões de análise a ter em conta quando queremos passar do estudo da dimensão teórica para a empírica. Usando a perspetiva neo-institucionalista, é nosso objetivo determinar qual a influência dos fatores políticos e institucionais sobre os modelos de seleção dos candidatos a deputados nos cinco maiores partidos portugueses. Centramo-nos aqui em duas dimensões de análise: o grau de inclusividade e de descentralização territorial. Na Parte I, desta série de dois artigos, analisamos o que a arquitetura constitucional e institucional implica nesta matéria. Na Parte II da série, confrontamos as regras estatutárias intra-partidárias (dos cinco maiores partidos) com as respetivas práticas (aferidas estas a partir de 23 entrevistas a dirigentes partidários e 202 respostas ao inquérito aos candidatos a deputados em 2009).

Palavras Chave: Recrutamento parlamentar; partidos; candidatos; modelos e critérios de seleção dos candidatos.

1. INTRODUÇÃO

A seleção dos candidatos, enquanto uma etapa central do processo de recrutamento parlamentar (Hazan e Rahat, 2006: 109), constitui uma das principais funções dos partidos políticos. Desde o aparecimento e consolidação das democracias de massas modernas muitos foram os autores que reconheceram a importância que a seleção dos candidatos assume na definição do papel e da natureza dos partidos políticos: *vd.* por exemplo Ostrogorski (1902) ou Michels (1911).

Algumas décadas mais tarde, também Schattschneider (1942) ou Ranney (1981) viriam a reforçar um entendimento em tudo semelhante: o primeiro, ao afirmar que a «nomeação dos candidatos se tornou num momento crucial e decisivo em qualquer partido». Mas, ao acrescentar também que «quem domina o processo de nomeação converte-se em ‘proprietário’ do partido» (Schattschneider 1942: 64 e 101 (em idêntico sentido, *vd.* também Ranney 1981: 103). Já Sartori (1976: 64) observa que a seleção dos candidatos constitui a atividade central dos partidos, permitindo distingui-los universalmente de organizações políticas afins.

Por outro lado, Gallagher (1988: 1) defende que «o modo como em cada partido se processa a seleção dos candidatos serve como um teste decisivo para determinar a democraticidade com que este conduz os seus assuntos internos». Importa, contudo, salientar que a centralidade da seleção dos candidatos ultrapassa as fronteiras da vida organizacional dos partidos: «A qualidade dos candidatos seleccionados determina não só a qualidade dos deputados eleitos e a composição do Parlamento, mas também a qualidade dos membros do Governo e, em certa medida, da política do país» (Gallagher e Marsh, 1988: 1) (Ver também Crotty, 1968: 260).

Por outro lado, importa notar igualmente que os padrões de desenvolvimento partidário mais recentes têm contribuído – e muito – para o reforço da centralidade da função da seleção dos candidatos nas democracias contemporâneas. Com efeito, vários autores têm assinalado que os partidos conheceram nas últimas décadas transformações muito profundas, quer em termos organizacionais, quer em termos funcionais. No que a este último aspeto diz respeito, essas transformações traduziram-se na maior relevância que os partidos atribuem às suas funções institucionais em detrimento das suas funções representativas: o foco central transferiu-se assim da sociedade civil para o Estado (Kirchheimer, 1966: 198; Katz, 2001: 178).

Pelo que atrás foi dito, percebe-se facilmente o crescente e renovado interesse da literatura especializada no que se refere ao estudo da seleção dos candidatos aos parlamentos nacionais.

Neste artigo, que faz parte de uma série de dois, começamos por recuperar os modelos teóricos da seleção dos candidatos, que destacam as principais dimensões de análise a ter em conta quando pretendemos efetuar uma análise empírica sobre estes tópicos. Num segundo momento, através da análise das normas formais, procuraremos determinar quais as implicações dos fatores institucionais sobre os modelos de seleção dos candidatos, desde o sistema constitucional e legal, passando pelo sistema eleitoral, até ao tipo e natureza das organizações partidárias. Centraremos-nos em duas dimensões de análise fundamentais: o grau de inclusividade do *party selectorate* e o grau de descentralização territorial do processo de seleção.

Na Parte II, procuraremos confrontar as regras formais, vertidas nos estatutos dos partidos com as perceções e atitudes, quer dos dirigentes partidos com responsabilidades na seleção dos candidatos (resultantes de 23 entrevistas a dirigentes par-

tidários dos cinco maiores partidos com representação parlamentar), quer dos candidatos a deputados em 2009 (resultado das respostas a um inquérito pelo correio: N = 202). Estes dados foram produzidos no âmbito do projeto do CIES-IUL coordenado por André Freire e José Manuel Leite Viegas: “Eleições, Liderança e Representação Política: Os Deputados Portugueses em Perspectiva Comparada”¹.

2. SELEÇÃO DOS CANDIDATOS: AS DIMENSÕES DE ANÁLISE

A análise dos processos de seleção dos candidatos está longe de ser uma tarefa fácil. Em muitos países, trata-se de um processo “privado e fechado”, que decorre no interior dos partidos, «bem distante do olhar e escrutínio público» (Duverger, 1959: 354). Daí que Gallagher (1988) a ele se refira como sendo uma espécie de “jardim secreto” da vida política.

As dificuldades que se colocam ao estudo da seleção dos candidatos não resultam apenas de esta ter lugar por “de trás de portas”, elas derivam também da circunstância de, muitas vezes, as regras formais que regem o processo de seleção dos candidatos não refletirem as práticas e as lógicas informais que se desenvolvem no decurso de tal processo. Finalmente, acresce que não é possível falar da seleção dos candidatos como um processo uniforme na medida em que no interior de um mesmo partido, é usual coexistirem várias etapas que decorrem paralelamente e em simultâneo, sendo regidas por regras nem sempre idênticas e envolvendo não um mas vários atores (Ware, 1987; Norris, 2006; Gallagher, 1988: 5; Hazan, 2001: 300).

Decorre daqui que o estudo da seleção dos candidatos a deputados requer necessariamente uma investigação sistemática e um conhecimento próximo dos países e dos partidos estudados. Todavia, alguns estudos têm desenvolvido e proposto grelhas de análise, que permitem identificar as dimensões essenciais a ter em conta na caracterização dos processos de seleção dos candidatos no interior dos diferentes partidos (Gallagher, 1988; Bille, 2001; Rahat and Hazan, 2001; Hazan, 2002; Hazan e Rahat, 2006).

Entre essas dimensões de análise temos, desde logo, a que se prende, quer com os critérios de elegibilidade definidos por lei, quer com os requisitos formais inscritos nos estatutos de cada partido (*candidacy*). Trata-se de saber *quem* pode ser escolhido no processo interno de seleção dos candidatos.

Os critérios de elegibilidade e as restrições estatutárias aplicados aos candidatos podem ser classificados, segundo Rahat e Hazan (2001, 2006), de acordo com um *continuum* que permite aferir o seu grau de inclusividade ou exclusividade.

¹ Projeto FCT-MCTES: PTDC/CPO/64469/2006.

Num dos pólos (o da máxima inclusividade) todos os eleitores podem ser candidatos ao Parlamento. No pólo oposto (o da máxima exclusividade) o usual é a existência de um conjunto de critérios ou requisitos de elegibilidade, definidos de uma forma muito restritiva e limitativa nos documentos estatutários ou infra-estatutários dos partidos.

Uma outra dimensão de análise é aquela que se refere à identificação dos órgãos a que no interior do partido compete a função de seleccionar os candidatos (*party selectorate*). Trata-se, pois, de encontrar resposta para as seguintes questões: Quem pode escolher os candidatos? Quais os atores ou órgãos partidários a quem pertence o poder último de escolher os candidatos ao Parlamento?

Também aqui, e mais uma vez, de acordo com Rahat e Hazan (2001, 2006), os partidos podem ser agrupados num *continuum* semelhante ao anterior. Os partidos podem situar-se num dos pólos correspondentes a uma máxima inclusividade, sempre que a escolha dos candidatos cabe ao eleitorado em geral (por exemplo, no caso das primárias abertas nos EUA). Ou, em sentido contrário, sempre que a escolha recai exclusivamente numa única pessoa (por exemplo, o líder do partido), os partidos situam-se no pólo oposto, o da máxima exclusividade. Entre estes dois pólos existem várias posições intermédias.

Estudar o processo de seleção dos candidatos não implica apenas saber quem pode ser escolhido e quem pode escolher, mas também saber a que nível territorial é tomada a decisão. Ou seja, importa saber aqui em que medida o poder decisão se encontra centralizado (ou não) nos órgãos nacionais dos partidos. Neste sentido, os processos de seleção dos candidatos devem ser analisados através de um *continuum* que contrapõe dois pólos distintos: o da centralização e o da descentralização territoriais (Rahat e Hazan, 2001, 2006).

Em situações em que existe uma forte centralização, os candidatos são seleccionados exclusivamente pelos líderes e órgãos nacionais dos partidos. Em sentido contrário, em todos aqueles casos em que o poder de decisão pertence, tanto do ponto de vista formal como fáctico, aos órgãos locais dos partidos, poder-se-á falar numa forte descentralização territorial na escolha dos candidatos. No que se refere a esta dimensão, dever-se-á considerar o grau de centralização do processo de escolha dos candidatos não apenas em termos territoriais (representação territorial), mas também em termos funcionais (representação de grupo) (Rahat e Hazan, 2001, 2006). Assim, poder-se-á falar em “descentralização funcional” sempre que certos grupos específicos da população são contemplados de uma forma explícita por quem no interior dos partidos tem o poder de decisão sobre a escolha dos candidatos ao Parlamento – como é o caso das mulheres, jovens, ativistas sindicais, representantes de minorias étnicas, etc. (Rahat e Hazan, 2001, 2006).

Uma outra dimensão prende-se com os sistemas de designação dos candidatos, sendo de distinguir aqui entre o “sistema de nomeação” e o “sistema de votação” (Rahat e Hazan, 2001, 2006). Num “sistema de nomeação”, os candidatos são designados por quem detém o poder decisão no interior do partido, sem que exista a necessidade de aprovação por qualquer outro órgão partidário. Por outro lado, num “sistema de votação”, todos os candidatos são seleccionados através de um método de votação específico, sem que qualquer órgão partidário possa alterar a escolha daí resultante.

Finalmente, há autores que chamam ainda a atenção para uma outra dimensão de análise que respeita ao grau de institucionalização ou formalização do processo de seleção dos candidatos (Norris, 1993: 321-327). O que está em causa aqui é saber se as regras legais e estatutárias são suficientemente precisas e detalhadas, quer na identificação dos órgãos com responsabilidades nesta matéria, quer na definição das suas competências próprias (sistemas de seleção burocráticos ou formais). Ou, se pelo contrário, essas regras legais e estatutárias se caracterizam pelo seu carácter genérico, vago e impreciso, sendo suscetíveis de diferentes interpretações, o que pode tornar a seleção dos candidatos num processo consideravelmente obscuro e sujeito a todo o tipo de pressões e influências (sistemas de seleção informais ou de patrocínio).

3. SELEÇÃO DOS CANDIDATOS: OS FATORES INSTITUCIONAIS

Mais do que descrever os processos e modelos de seleção dos candidatos, vários estudos têm procurado igualmente compreendê-los e explicá-los através do contexto político e institucional em que ocorrem, na linha do “novo institucionalismo” (March e Olson, 1989; Powell e Dimaggio, 1991).

Dentro deste quadro teórico, interessa-nos saber quais as instituições que podem condicionar os modelos e os critérios de seleção dos candidatos. Diversos estudos comparados têm procurado determinar a influência de um conjunto mais ou menos alargado de instituições sobre o modo como são seleccionados os candidatos em diferentes partidos. Referimo-nos, sobretudo, ao papel exercido pela organização territorial do Estado, pelo sistema constitucional-legal e pelo sistema eleitoral (Lundel, 2004), mas referimo-nos também à influência exercida pelos tipos de partidos (Katz, 2001).

Primeiro, há vários autores que associam a maior descentralização das organizações partidárias e da seleção dos candidatos a uma distribuição descentralizada do poder no interior do Estados. Isto significa que, tanto nos Estados federais, como nos Estados unitários bastante descentralizados, os órgãos nacionais dos partidos detêm geralmente um papel muito menos expressivo na escolha dos candidatos

(Harmel, 1981; Gallagher, 1988; Lundell, 2004) do que aquele que exercem nos Estados unitários e centralizados (Epstein, 1980; Duverger, 1981).

Segundo, trata-se de saber se as regras formais condicionam efetivamente o processo e os critérios de seleção dos candidatos (Ranney, 1981; Gallagher e Marsh, 1988). Ora, quanto a este aspeto, a maioria dos autores reconhece que os países onde a seleção dos candidatos é regulada por Lei constituem a exceção e não a regra (Massicote, Blais e Yoshinaka, 2004).

Porém, valerá a pena notar que, em algumas democracias europeias, se assiste hoje a uma crescente constitucionalização dos partidos políticos, de acordo com a qual estes tendem a ser vistos mais como entidades públicas ou semi-públicas e menos como associações voluntárias que relevam do direito privado (Epstein, 1986; Van Biezen, 2004; Katz e Mair, 1995; Cross, 2008; Rahat e Hazan, 2005).

Mas se é verdade que, na maioria dos casos, as regras que regem a seleção dos candidatos resultam quase exclusivamente dos estatutos internos dos partidos, não é menos verdade que a lei eleitoral pode limitar a competição dos atores não partidários. Tal assim é quando a lei eleitoral atribui aos partidos políticos o monopólio exclusivo da representação parlamentar, proibindo (ou limitando) as candidaturas independentes, o que afeta necessariamente não apenas o modo como funciona a seleção dos candidatos, mas também a pluralidade e a competitividade entre diferentes *gatekeepers* (Gallagher e Marsh, 1988; Cross, 2008).

Os modelos e os critérios de seleção dos candidatos podem ser igualmente influenciados pelo tipo de sistema eleitoral, sendo que aqui o que mais importa é o grau de escolha que se confere aos eleitores (Cross, 2008: 601). Em alguns sistemas, a fase de seleção dos candidatos no interior dos partidos torna-se um momento crucial, precisamente porque nas eleições gerais os eleitores têm pouca ou nenhuma possibilidade de influenciar a ordem dos candidatos eleitos (Gallagher, 1988: 2; Shugart, 2001). Nos sistemas eleitorais com voto preferencial é dada aos eleitores a possibilidade de estes escolherem os candidatos do seu partido preferido (listas semi-fechadas), ou do seu e de outros partidos (listas abertas); pelo contrário, nos sistemas sem voto preferencial, os eleitores não dispõem dessa liberdade de escolha, cabendo-lhes apenas ratificar as escolhas feitas previamente pelos partidos (Lundell, 2004; Cross, 2008; Shugart, 2001). Percebe-se, assim, que nos sistemas onde não existe a possibilidade de os eleitores concorrerem para a escolha de quem são os candidatos do seu partido (ausência de primárias fechadas), e que também não dispõem de voto preferencial, os resultados em termos de composição do Parlamento sejam determinados durante a seleção que tem lugar no interior dos partidos.

Do exposto resulta que nos sistemas eleitorais sem voto preferencial são os partidos que controlam a seleção dos candidatos, sendo expectável não apenas uma maior exclusividade como também uma maior intervenção dos órgãos nacionais

dos partidos na elaboração e ordenação das listas – de forma a assegurar a colocação dos líderes e dirigentes mais destacados em lugares elegíveis. Note-se, contudo, que a hipótese contrária não deve ser pura e simplesmente excluída. Ou seja: pode muito bem acontecer que, em sistemas eleitorais sem voto preferencial, os partidos procurem compensar o manifesto défice de participação dos eleitores na escolha dos candidatos através de uma maior abertura e descentralização do processo de seleção: por exemplo, com eleições primárias fechadas (Lundell, 2004: 34).

Por seu turno, os sistemas com voto preferencial (voto único transferível, ou listas flexíveis ou abertas) tendem a favorecer não só uma maior abertura como também uma maior descentralização dos processos de seleção dos candidatos. E isto porque é expectável que os órgãos partidários responsáveis pela escolha dos candidatos vencedores tenham de ter também em conta a sua reputação e notoriedade locais. Fato, este, que se pode traduzir num maior protagonismo das estruturas locais dos partidos (Lundell, 2004: 33-34).

Para além da estrutura do voto, também a magnitude dos círculos eleitorais determina não apenas o papel mais ou menos importante que os partidos assumem na escolha dos candidatos, como pode influenciar ainda os métodos e os critérios de seleção adotados por aqueles que detêm o poder de seleção. É de admitir que o papel dos partidos varia na razão direta da magnitude dos círculos eleitorais: quanto maior for a magnitude, tanto maior será o controlo dos partidos sobre o processo de seleção dos candidatos (Duverger, 1987: 391; Lundell, 2004: 33). Isto explica-se pelo facto de nos círculos de grande magnitude ser necessário um maior controlo e coordenação na feitura das listas a apresentar pelos partidos, uma vez que se presume que os eleitores não conhecem bem os candidatos do seu partido, ao contrário do que supostamente sucede nos círculos de pequena magnitude (Freire, 2001 e 2003; Teixeira, 2009).

É de admitir também que quanto maior for a magnitude dos círculos eleitorais, maior será o grau de exclusividade e centralização na seleção dos candidatos. Neste tipo de círculos, os eleitores geralmente desconhecem quem são os representantes eleitos pelo seu partido, pelo que os órgãos nacionais tendem a assumir um maior controlo sobre a seleção dos candidatos – valorizando sobretudo o equilíbrio das listas, mas também a sua reputação partidária em detrimento da sua reputação pessoal ou notoriedade local (Czudnowski, 1975: 221; Epstein, 1980: 225-226; Lundell, 204: 33; Matthews, 1985: 35-37). Em sentido contrário, é legítimo supor que o fenómeno oposto se manifeste nos círculos de pequena magnitude, nos quais a existência de uma relação mais estreita entre os eleitores e os eleitos, bem como a maior independência destes face aos partidos, contribuem para que sejam valorizados na escolha dos candidatos ao Parlamento fatores como a sua reputação e notoriedade locais – e daí também uma maior participação das estruturas locais neste processo (Freire, 2003: 184).

A literatura existente mostra ainda como a cada um dos tipos ou modelos ideais de partido correspondem diferentes modelos de seleção (Ware, 1996: 258; Katz, 2001). Nos “partidos de quadros” é inapropriado falar-se em seleção dos candidatos, na medida em que estes partidos dispunham de uma estrutura organizativa não só informal como bastante frágil, construída quase exclusivamente em torno dos candidatos, que se auto-seleccionavam e se faziam eleger em função da sua riqueza pessoal, do seu prestígio social e da sua notoriedade local (Katz e Mair, 1995). Nos “partidos de massas”, caracterizados por uma estrutura organizativa formal e permanente, fortemente hierarquizada e centralizada, a seleção dos candidatos passa a ser não apenas controlada pelos partidos políticos, como tende a assumir também um carácter formal e bastante centralizado. Mais tarde, a emergência dos partidos de tipo *catch-all* (Kirchheimer, 1966) e dos “partidos cartel” (Mair, 1994; Katz e Mair, 1995), geralmente associada ao declínio dos “partidos de massas”, implicaria uma mudança profunda no equilíbrio de poderes existente entre as “faces” que integram as organizações partidárias.

Esta mudança organizacional traduzir-se-ia no reforço e na progressiva autonomia do “partido nas instituições políticas” em detrimento do “partido como organização central” e do “partido no território”. Uma mudança organizacional com claras implicações nos modelos e critérios de seleção dos candidatos. Orientados sobretudo para a maximização dos votos na arena eleitoral e para o exercício do poder na esfera institucional, este novo tipo ou modelo de partido tende a reforçar o papel e a autonomia dos líderes nacionais no que à seleção dos candidatos diz respeito (Katz e Mair, 1995; Mair, 1997).

Este novo equilíbrio de poderes no interior dos chamados “partidos cartel” é também evidente no processo de seleção dos candidatos, ainda que possa assumir direções contra-intuitivas. Com efeito, seria de esperar que o afastamento dos partidos da sociedade civil e a sua progressiva incorporação no Estado se traduzissem numa marginalização dos membros de base no que se refere aos processos de decisão política no interior das organizações partidárias (Katz, 1995: 21). Contudo, a afirmação deste novo modelo de partido tem-se caracterizado muitas vezes por um aparente reforço dos direitos dos membros de base – de que é um exemplo sintomático a sua participação nos processos de decisão política mais importantes na vida interna partidária, nomeadamente nas eleições diretas não apenas do líder nacional do partido, como também dos seus candidatos ao parlamento, através do recurso a “eleições primárias fechadas” (Bar, 1996).

Porém, o reforço da democraticidade interna associada aos “partidos cartel”, traduzida nomeadamente numa maior inclusividade do *party selectorate* e numa maior descentralização territorial (e funcional) na seleção dos candidatos, é bem mais aparente do que real (van Biezen, 1998; Katz e Mair, 1994). E porquê? Precisamente porque ao introduzir o sistema de “um membro – um voto”, o “partido

cartel” contribui bastante mais para reforçar o poder e a autonomia dos líderes nacionais na seleção dos candidatos do que para aumentar a efetiva participação dos membros de base. Com efeito, ao promover não apenas a sua clara atomização (passando estes a fazer as suas escolhas não pela via tradicional dos delegados aos congressos, mas sim numa espécie de “vazio social”), mas também o enfraquecimento dos quadros e dos ativistas intermédios (que constituem frequentemente os potenciais rivais e desafiadores das lideranças estabelecidas), os “partidos cartel” mais não fazem do que reforçar a autonomia dos líderes (Katz e Mair, 1994: 14).

Finalmente, no que concerne ao grau de centralização da seleção dos candidatos, aquilo que parece caracterizar os “partidos cartel” não é tanto a tendência no sentido de uma maior descentralização territorial, mas antes a emergência de um padrão mais “estratificado” de interação entre os níveis nacional e subnacional dos partidos (Katz e Mair, 1994: 17; Koole, 1996: 518). Do ponto de vista que aqui nos interessa, esta nova repartição de poderes entre os níveis de direção nacional, regional ou local, faz com que “o *input* sub-nacional” no partido nacional, outrora concentrado no congresso e no aparelho central do partido, tenda a concentrar-se agora na seleção dos candidatos locais ao parlamento nacional.

Para além do tipo ou modelo de partido em causa, um outro fator institucional que pode influenciar os modelos e os critérios de seleção dos candidatos é também a ideologia dos partidos. Com efeito, é de admitir que os partidos com uma carga ideológica mais forte sejam também mais autoritários, adotando assim modelos de seleção mais centralizados e exclusivos – orientando as suas escolhas em função da ortodoxia ideológica, lealdade e serviço partidários dos candidatos (Kundell, 2004).

Segundo vários autores, a idade dos partidos é um outro fator que pode influenciar a seleção dos candidatos, se bem que de uma forma eventualmente contraditória. Com efeito, e no que diz respeito ao grau de inclusividade do *party selectorate* e ao grau de centralização territorial dos modelos de seleção podem observar-se uma de duas situações: ou bem que são os partidos mais novos aqueles que frequentemente optam por uma maior inclusividade e descentralização territorial na seleção dos candidatos – em virtude da importância que atribuem à democraticidade das regras e procedimentos internos. Ou, pelo contrário, são os partidos mais velhos que contam com uma base de apoio mais sólida e estável aqueles que revelam um menor receio relativamente ao reforço, quer da inclusividade do *party selectorate*, quer da descentralização territorial e funcional na escolha dos candidatos ao Parlamento.

Por último, há que mencionar um outro fator institucional apontado em alguns dos estudos que abordam a questão das determinantes contextuais da seleção dos candidatos. Trata-se, pois, da dimensão eleitoral dos partidos (Kundell, 2004: 32).

Quanto a este aspeto é de admitir que os partidos mais pequenos escolham os seus candidatos de uma forma mais descentralizada e inclusiva. Dado que o apelo eleitoral dos pequenos partidos é mais limitado e focalizado do que o dos grandes partidos, é expectável que aqueles tenham de apostar mais firmemente na reputação e notoriedade locais dos seus candidatos, o que poderá conferir um cariz mais descentralizador e mais inclusivo ao processo de seleção.

Por sua vez, o facto de o apelo eleitoral dos grandes partidos ser orientado para segmentos bastante mais alargados e heterogéneos da população pode fazer com que estes optem eventualmente por modelos e critérios de seleção menos inclusivos e mais centralizados, o que lhes permite gerir um processo que é bastante complexo (Freire, 2003). Nomeadamente, torna-se mais difícil aos grandes partidos assegurar uma certa consonância política e ideológica entre o partido e o grupo parlamentar, sendo assim necessário que as direções nacionais conservem alguma intervenção no processo de seleção. Por outro lado, se a gestão do processo de seleção dos candidatos fosse atribuída às direções regionais, locais e/ou aos militantes, isso poderia pôr em causa uma certa “engenharia” necessária para garantir a qualificação técnica e profissional dos grupos parlamentares (Freire, 2003: 197-198).

4. O SISTEMA CONSTITUCIONAL-LEGAL E A SELEÇÃO DOS CANDIDATOS

A Constituição e a Lei Eleitoral estabelecem um conjunto mínimo de requisitos legais para se ser candidato ao parlamento português, nomeadamente:

- i)* a inscrição no recenseamento eleitoral: só é elegível quem é eleitor;
- ii)* a idade: igual ou superior a 18 anos;
- iii)* a nacionalidade portuguesa;
- iv)* o gozo pleno dos direitos civis e políticos decorrentes das exigências em termos de registo criminal e sanidade mental;
- v)* a incompatibilidade com certas profissões ou cargos, os quais podem comprometer o exercício imparcial do mandato, não impedindo, contudo, a elegibilidade e a atribuição do mandato, mas apenas o exercício simultâneo do mesmo com outros cargos ou funções públicas².

² Sobre esta matéria deve consultar-se a chamada “lei das incompatibilidades” (Lei no 64/93, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis 28/95, de 18 de agosto, 42/96, de 31 de agosto,

De referir ainda que a nem a Lei Eleitoral nem a Lei dos Partidos, ao contrário do que sucede em alguns países (Estados Unidos, Finlândia, etc.) estabelecem quaisquer dispositivos legais no que se refere à seleção dos candidatos.

Se em termos legais as restrições são mínimas, na prática tal assim não é. Por um lado, a apresentação das candidaturas cabe aos órgãos competentes dos partidos, definidos nos seus estatutos internos. Estão excluídas as candidaturas de cidadãos independentes às eleições legislativas, embora se admita que as listas apresentadas pelos partidos integrem cidadãos não filiados nos partidos. Em relação aos partidos, deve ainda acrescentar-se que, ao contrário do que sucede noutros países (por exemplo Itália, Suíça, Áustria, etc.), não se exige um apoio exposto de um determinado número de cidadãos às listas apresentadas por aqueles, bastando unicamente a prova de que mantêm regular o seu registo no Tribunal Constitucional.

Por outro lado, o sistema eleitoral para a Assembleia da República (AR) define uma estrutura de constrangimentos e oportunidades que têm de ser tidos em consideração. O nosso sistema eleitoral é o de representação proporcional (RP) segundo a fórmula da média mais alta de Hondt: a conversão dos votos em mandatos é feita em cada um dos 22 círculos eleitorais plurinominais (muitos deles com uma elevada magnitude).

Trata-se de um sistema com listas fechadas e bloqueadas: os eleitores não podem alterar a ordem dos candidatos escolhidos previamente no interior dos partidos, traduzindo-se o ato eleitoral num mero processo de ratificação das escolhas partidárias. Donde, a eleição dos deputados depende mais do lugar que o *party selectorate* lhe atribui nas listas partidárias do que dos votos dos eleitores.

No que se refere ao perfil organizacional dos principais partidos políticos portugueses – com a exceção do PCP³, mais próximo do “partido de massas” – há que sublinhar a sua natureza “híbrida” (Jalali, 2007; Lisi, 2009; Teixeira, 2009), combinando elementos de vários modelos. Embora nos seus estatutos ainda sejam visíveis elementos típicos dos “partidos de massas”; o facto é que, desde cedo, os maiores partidos (PSD e PS)⁴ se assumiram como de tipo *catch-all*, funcionando também num registo típico dos “partidos cartel” (Lopes, 2004). Assim, após o 25 de Abril de 1974, tendo sido obrigados a construir uma estrutura organizativa a “partir do zero”, apostaram na mobilização de uma base social de apoio ampla e superficial em detrimento de uma base social de apoio específica e profunda (Gunther, 2004; Lopes, 2004; Jalali, 2004).

12/98 de 24 de fevereiro e ainda pela Lei no 12/96, de 18 de abril que estabeleceu um novo regime de incompatibilidades).

3 Aquando das eleições legislativas os Comunistas concorrem em coligação com os “Verdes” do PEV (CDU).

4 PSD (Partido Social Democrata, de centro-direita) e PS (Partido Socialista, de centro-esquerda).

Acresce ainda a centralidade das lideranças partidárias, acentuada desde muito cedo por uma espécie de “institucionalização do carisma” dos líderes e pelo impacto dos *mass media* na vida política. Se juntarmos a tudo isto o facto de o desenvolvimento organizacional dos partidos ter ocorrido depois e, em consequência, da sua presença nas instituições, bem como o facto de terem nascido num contexto geral de financiamento público, torna-se fácil perceber a sua proximidade ao modelo do “partido cartel” (Martins, 2004; Jalali, 2007; Lopes, 2004). Uma proximidade ditada não apenas pela sua dependência dos recursos do Estado, mas também pela extrema debilidade do “partido no território” (*party on the ground*) (Martins, 2004; Lopes, 2004; Jalali, 2007; Teixeira, 2009).

Se bem que, à semelhança do que tem acontecido em outros partidos europeus, também em Portugal os maiores partidos se têm empenhado num aparente reforço dos poderes das suas bases partidárias, procurando uma maior abertura à sociedade civil e a atração de novos membros (Jalali, 2007; Lisi, 2007).

No que respeita à distribuição do poder no interior do partido, a preponderância das estruturas nacionais (tributária da organização territorial do Estado) tende cada vez mais a conviver com uma visão “estratárquica” dos partidos. Com efeito, se o líder nacional e as estruturas centrais do partido são essencialmente autónomas em termos de escolhas estratégicas e programáticas a nível nacional, e as estruturas distritais e locais tendem a dominar as estratégias do partido a nível subnacional, o facto é que esta aparente autonomia torna-se bastante mais frágil quando em causa está a escolha dos candidatos para as eleições nacionais e locais. Com efeito, como veremos mais à frente, a elaboração das listas não é uma decisão sempre consensual, sendo muitas vezes responsável por conflitos entre os níveis nacional e subnacional.

Mas se até aqui muitas dos atributos dos maiores partidos parecem ir ao encontro dos partidos *catch-all* ou dos “partidos cartel”, há porém um aspeto em que estes se afastam claramente desses modelos partidários. Referimo-nos à relação existente entre o partido extraparlamentar e o partido parlamentar, a qual não pode deixar de ter consequências sobre a seleção dos candidatos e sobre a representação parlamentar (Van Biezen, 1998; Teixeira, 2009). A este nível, os principais partidos aproximam-se bem mais do modelo clássico do “partido de massas”, na medida em que os grupos parlamentares constituem um “prolongamento do partido extraparlamentar no órgão parlamentar”, encontrando-se subordinados aos executivos nacionais dos partidos fora da AR (Cruz, 1988; Liebert e Cotta, 1990; Sá, 1994). Estes controlam, por sua vez, a atuação dos representantes eleitos através da imposição esta-

5 Bloco de Esquerda – BE (um partido da chamada “esquerda libertária”).

tutária e regulamentar da disciplina de voto, tanto nos partidos situados à esquerda como à direita (com a exceção parcial do Bloco de Esquerda).

Ainda no que se refere ao perfil organizacional dos maiores partidos portugueses, há que salientar o seu extremo conservadorismo, na medida em que as mudanças organizacionais observadas parecem ser ditadas, ou por derrotas eleitorais ou por efeito de contágio (Panebianco, 1988). A chegada à Assembleia da República do BE, no final da década de 1990, não se traduziu apenas numa relativa abertura das agendas políticas e programáticas dos partidos tradicionais a novos temas (ditos “fraturantes”), fez-se sentir igualmente num certo “mimetismo” em termos organizacionais bem visível, quer na questão relacionada com a paridade, quer numa maior sensibilidade a alguns aspetos organizacionais típicos de um partido que se define estatutariamente como “partido-movimento” – nomeadamente no que respeita à relação com a sociedade civil e com os movimentos sociais (Jajali, 2004).

5. NOTAS CONCLUSIVAS

Relativamente aos estudos de caso existentes em Portugal sobre a seleção dos candidatos à AR, este artigo oferece dois contributos fundamentais. Em primeiro lugar, procura ver em que medida os fatores políticos e institucionais (o sistema constitucional-legal, o sistema eleitoral e a natureza das organizações partidárias) influenciam a seleção dos candidatos a deputados nos cinco maiores partidos portugueses. Na Parte I da série de dois artigos, além da revisão da teoria e da literatura, a nossa análise centrou-se no contexto institucional e no seu impacto na seleção dos candidatos em Portugal. Na Parte II iremos então procurar conhecer como se processa a seleção dos candidatos no interior dos partidos, seguindo uma abordagem não estritamente formalista, isto é, baseada não só na análise dos estatutos dos partidos (ver quadro A1 abaixo), mas tendo também em conta as perceções dos atores envolvidos (i.e., do *party selectorate* e dos candidatos a deputados). Esta dupla abordagem permitirá algo que é crucial na Ciência Política: confrontar as normas com as práticas.

Vários fatores institucionais concorrem para uma seleção dos candidatos centralizada e pouco inclusiva em Portugal. Primeiro, a organização territorial do Estado, centralizada, bem como o monopólio legal que os partidos detêm em termos de representação política a nível nacional (exceptuando, no caso da Presidência da República). Segundo, a existência de um sistema eleitoral de RP em círculos plurinominais, muitos deles de elevada magnitude, com listas fechadas e bloqueadas. Terceiro, a clara primazia que o *party in central office* tem sobre o *party in public office*. Fatores, estes, que concorrem para a afirmação de modelos de seleção dos candidatos à AR territorialmente centralizados e bastante exclusivistas no que se refere ao *party selectorate*.

Tabela A1 – Regras de seleção dos candidatos nos estatutos dos partidos

	PSD	PS	CDS
Órgãos nacionais do partido com competência na elaboração das listas de candidatura à AR	Comissão Política Nacional (CPN) Conselho Nacional (CN)	Comissão Política Nacional (CPN)	Conselho Nacional (CN)
Tipo de competências dos órgãos nacionais na elaboração das listas de candidatura à AR	CPN – Apresentar ao CN as propostas de listas de candidatura à AR CN – Aprovar as propostas referentes às listas de candidatura à AR	CPN – Designar os membros para cargos políticos de âmbito nacional	CN – Aprovar a regulamentação que respeite o primado da vontade dos militantes no processo de escolha dos candidatos do Partido a eleições nacionais, quando expressas em termos representativos
Órgãos distritais e locais com competência na elaboração das listas de candidatura à AR	Comissão Política Distrital (CPD) Assembleia Distrital (AD) Comissão Política de Secção (CPS)	Comissão Política da Federação (CPF)	
Tipo de competências dos órgãos distritais e locais na elaboração das listas de candidatura à AR	CPD – Propor à CPN as candidaturas à AR, ouvidas as Assembleias Distritais e as Secções AD – Dar parecer sobre as listas de candidaturas à AR Comissão Política de Secção (CPS) – Dar parecer sobre as candidaturas à Assembleia da República	– Aquando da designação de candidatos a deputados à AR, compete à CPF, do respetivo círculo eleitoral, aprovar a constituição da lista com observância dos critérios objetivos formulados pela CPN e com respeito pelo disposto no número seguinte: – A CPN sob proposta do Secretário-Geral, tem o direito de designar candidatos para as listas, tendo em conta a respetiva dimensão, indicando o seu lugar de ordem, num número global nunca superior a 30% do número total de deputados eleitos na última eleição. – As listas são ratificadas pela CPN, exclusivamente para efeito de avaliação da sua conformidade com o disposto nos números anteriores	

Tabela A1 (continuação)

	PCP	BE
Órgãos nacionais do partido com competência na elaboração das listas de candidatura à AR (Assembleia da República)	Comité Central (CC)	Mesa Nacional (MN)
Tipo de competências dos órgãos nacionais na elaboração das listas de candidatura à AR	Os membros do Partido eleitos para cargos públicos à AR em listas promovidas, ou apoiadas, pelo Partido conduzem, no exercício dos seus cargos, uma atividade de acordo com a orientação política definida pelo Comité Central	Compete à Mesa Nacional ratificar as listas de candidatura do Movimento a cargos públicos electivos, sob proposta das Assembleias Distritais ou Regionais (ADR), bem como a definição das linhas de orientação política dos eleitos, salvo o disposto no número seguinte
Órgãos distritais e locais com competência na elaboração das listas de candidatura à AR	Direções das organizações regionais, distritais e autónomas	ADR – Propor as listas de candidatura do Movimento a cargos públicos electivos
Tipo de competências dos órgãos distritais e locais na elaboração das listas de candidatura à AR	“Os eleitos do Partido para Cargos Públicos”	

Legenda: Estatutos do Partido Social Democrata – Aprovados no XXVIII Congresso, em 17-18 de março de 2006; Estatutos do Partido Socialista – Aprovados na Comissão Nacional em 29 de novembro de 2008; Estatutos do Partido Comunista Português – Alterações aprovadas no XVII Congresso realizado em 26,27 e 28 de novembro de 2004; Estatutos do CDS-Partido Popular – Alterações dos Estatutos aprovados no XXIII Congresso em 18 de janeiro de 2009; Estatutos do BE – Versão atualizada, incluindo as alterações aprovadas na VI Convenção Nacional, em 7 de fevereiro de 2009.

BIBLIOGRAFIA

- Bar, A. (1996). *Primaries and Other Methods of Candidate Selection*. Tel-Aviv: Hadkel.
- Bille, Lars. (2001). Democratizing a democratic procedure: myth or reality. *Party Politics*, 7, 363-380.
- Bosco, Anna. (2000). *Communisti. Transformazioni di Partito in Italia, Spagna e Portogallo*. Bolonha: Il Mulino.
- Cross, William. (2008). Democratic norms and party candidate selection: Taking contextual factors into account. *Party Politics* 14, 596-619.
- Cruz, Manuel Braga. (1988). Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária. *Análise Social*, vol. XXIV (100). Lisboa: ICS.
- Czudnowski, Moshe M. (1975). Political Recruitment, in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (Eds.) *Handbook of Political Science*, vol. 2, Micropolitical Theory. Reading, MA: Addison-Wesley, 155-242.
- Epstein, Leon. (1986). *Political Parties in the American Mold*, Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Freire, André. (2003). Recrutamento e reforma das instituições, in António Costa e André Freire (Eds.) *Elites, Sociedade e Mudança Política*. Oeiras: Celta, 181-217.
- Freire, André e Leite Viegas, José Manuel (Orgs.). (2008-2010). Projeto “Os Deputados Portugueses em Perspectiva Comparada: Eleições, Liderança e Representação Política” (PTDC/CPO/64469/2006), 2008-2010, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-IUL.
- Freire, André, José Manuel Leite Viegas e Filipa Seiceira. (Orgs.). (2009). *Representação Política em Portugal*. Inquéritos e Bases de Dados. Lisboa: Sextante.
- Gallagher, Michael. (1988). Introduction, in Michael Gallagher and Michael Marsh (Eds.) *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Sage: London, 1988.
- Gunther, Richard. (2004). As eleições portuguesas em perspetiva comparada: partidos e comportamento eleitoral na Europa do Sul, in André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães. (Eds.). *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*. Lisboa: ICS.
- Hazan, Reuven Y. (2002). Candidate selection, in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, & Pippa Norris. (Eds.). *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. London: Sage, 108-126.
- _____. (2006). Candidate selection, in Gideon Rahat. (Ed.). *Candidate Selection in Israel: Reality and Ideal*. Israel: Sapir Institute, 13-36.
- Hazan, Reuven Y. e Gideon Rahat. (2006). Candidate Selection: Methods and Consequences, in Richard S. Katz e William Crotty. (Eds.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage, 109-121.
- Hopkin, Jonathan. (2001). Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain, *Party Politics*, 7, 343-61.

- Jalali, Carlos. (2004). As mesmas clivagens de sempre? Velhas clivagens e novos valores no comportamento eleitoral português, in André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães. (Eds.). *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*. Lisboa: ICS.
- Jalali, Carlos. (2007). Partidos e Democracia em Portugal, 1974-2005. Lisboa: ICS.
- Katz, Richard S. (2001). The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy. *Party Politics*, 7, 277-296.
- Katz, Richard S. & Peter Mair. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*, 1, 5-28.
- Kirchheimer, Otto. (1966). The Transformation of the Western European Party Systems. In Joseph LaPalombara & Myron Weiner. (Eds.). *Political Parties and Political Development*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 177-200.
- Liebert, Ulrike & Cotta, Maurizio. (Eds.). *Parliaments and democratic consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain, and Turkey*. London: Pinter.
- Lisi, Marco. (2007). The importance of winning office: The PS and the struggle for power, in Anna Bosco e Leonardo Morlino (Orgs.) *Party Change in Southern Europe*. London: Routledge, 50-66.
- _____. (2009). *A Arte de Ser Indispensável: Líder e Organização no Partido Socialista Português*. Lisboa: ICS.
- Lopes, Fernando Farello (2004). *Os Partidos Políticos. Modelos e Realidades na Europa Ocidental e em Portugal*. Oeiras: Celta.
- Lundell, Krister. (2004). Determinants of candidate selection. The degree of centralization, in comparative perspective. *Party Politics*, 10, 25-47.
- Mair, Peter. (1994). Party organizations: From civil society to the state, in Richard Katz e Peter Mair. (Eds.). *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- March, James G. e Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Martins, Manuel Meirinho. (2004). *Participação Política e Democracia – O Caso Português (1976-2000)*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Michels, Robert. (1911, 2001). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Free Press.
- Norris, Pippa. (1996). Legislative Recruitment, in Lawrence LeDuc, Richard Niemi & Pippa Norris. (Eds.). *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage, 184-215.
- _____. (2006). Recruitment, in Richard S. Katz & William Crotty, *Handbook of Party Politics*. London: Sage, 89-109.
- Panbianco, Angelo. (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pennings, Paul e Reuven Y. Hazan. (2001). Democratizing candidate selection. *Party Politics*, 7, 267-275.

- Powell, Walter W. e DiMaggio, Paul J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rahat, Gideon e Reuven Y. Hazan. (2001). Candidate selection methods: an analytic framework. *Party Politics*, 7, 297-322.
- Ranney, Austin. (1981). Candidate Selection, in David Butler, Howard R. Penniman & Austin Ranney. (Eds.). *Democracy at the Polls*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 75-106.
- Sartori, Giovanni. (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis. Vol 1*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scarrow, Susan, Paul Webb e David Farrell. (2000). From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties, in Russell Dalton & Martin Wattenberg. (Eds.). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 129-53.
- Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Rinehart.
- Shugart, Matthew S. (2001). Extreme electoral systems and the appeal of the mixed-member alternative, in Matthew S. Shugart & Martin P. Wattenberg. (Eds.). *Mixed Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds*. Oxford: Oxford University Press, 25-51.
- Teixeira, Conceição Pequito. (2009). *O Povo Semi-Soberano? Partidos Políticos e Recrutamento Parlamentar em Portugal*. Lisboa: Almedina.
- Tiersky, Ronald. (1985). *Ordinary Stalinism. Democratic Centralism and the Question of Communist Political Development*. Boston: Alen & Unwin.
- Van Biezen, Ingrid. (1998). Sobre o equilíbrio interno do poder: as organizações partidárias nas novas democracias, *Análise Social*, vol. XXXIII (148). Lisboa: ICS, 685-709.
- _____. (2004). Political parties as public utilities. *Party Politics*, 10, 701-722.
- Ware, Alan. (1996). *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.