

PARTIDOS POLÍTICOS E GRUPOS DE INTERESSE

POLITICAL PARTIES AND INTEREST GROUPS

TÂNIA SOFIA VIEIRA MAIA

Universidade de Aveiro,
Portugal
tania.maia@ipb.pt

**PEDRO MIGUEL ALVES
RIBEIRO CORREIA**

Universidade de Coimbra,
Portugal
pcorreia@fd.uc.pt

CLÁUDIA S. COSTA

Instituto Politécnico de Bragança,
Portugal
claudia@ipb.pt

**SÉRGIO ANDRÉ LOPES
RESENDE**

Universidade de Coimbra,
Portugal
sergio.resende@fd.uc.pt

Received: 15 Feb 2023

Accepted: 02 April 2023

Published: 06 April 2023

Corresponding author:

pcorreia@fd.uc.pt



Resumo: Os partidos políticos movimentam massas na sociedade atual. A sua influência é imensa e o seu principal objetivo é atingir o poder político de modo que possam representar a sociedade enquanto um todo da forma que consideram ser a ideal. Ao longo deste artigo, por meio de uma revisão de literatura, será promovida uma análise histórica ao conceito de partidos políticos, bem como dos grupos políticos. Será um importante artigo para que os leitores possam entender um pouco mais sobre a temática, e um importante contributo teórico na medida em que irá abordar de forma cronológica uma temática que se demonstra vital nos dias de hoje. Muito se fala sobre as diversas ideologias dos partidos políticos, porém pouco se compreende a sua verdadeira essência.

Palavras-Chave: Grupos de interesse. Políticas Públicas. Administração Pública.

Abstract: Political parties move masses in today's society. Their influence is immense and their main goal is to attain political power so that they can represent society as a whole in the way they consider to be ideal. Throughout this article, by means of a literature review, a historical analysis will be promoted to the concept of political parties, as well as political groups. It will be an important article for the readers to understand a little more about the theme, and an important theoretical contribution to the extent that it will approach in a chronological way a theme that is vital nowadays. Much is said about the various ideologies of political parties, but little is understood about their true essence.

Keywords: Interest Groups. Public Policies. Public Administration.

Introdução

De acordo com Cahn (1995), as políticas públicas são o resultado das decisões tomadas por agentes oficiais através de processos institucionais influenciados por agentes informais ou não oficiais. Entre eles, os partidos políticos, grupos de pressão, meios de comunicação social e movimentos de cidadãos, que modelam o processo político e as políticas públicas. Todos estes agentes podem ser descritos como interesses organizados, uma vez que possuem estruturas profissionalizadas, formas de atuação muito diferenciadas e movimentam-se tendo em vista a defesa de alternativas políticas para problemas que afetam a sociedade em geral ou os seus interesses em particular. Os diferentes regimes de política pública que vão surgindo destas construções podem ser definidos como construções que retratam ideias, estruturas institucionais, bem como os interesses que irão constituir as ações de combate a determinado problema da sociedade (Pereira & Correia, 2022), sociedade essa que tem vindo a evoluir ao longo dos tempos, bem como as necessidades que a mesma possui (Mendes et.al, 2021).

Ao longo deste artigo procurará sempre explorar-se, dentro das possibilidades que a temática permite, as várias perspetivas que a temática apresenta, ou seja, o presente artigo não se limita a olhar para a vertente mais convencional e popular da temática. Procura ser o mais completo possível, de modo que o leitor compreenda a temática na totalidade, e possa assim formular uma opinião própria. Uma temática como os partidos políticos requer um estudo completo tendo em conta a importância que os mesmos possuem na realidade atual.

Com este artigo surge na teoria mais um estudo nesta temática, que cada vez mais tem ganho interesse junto dos investigadores. O facto de os investigadores serem da área da administração permite um conhecimento mais específico da área, pelo que o mesmo se irá refletir na forma cuidada como o tema é abordado. Como foi dito anteriormente, as várias perspetivas que o tema propõe serão devidamente abordadas, muito em consequência do conhecimento que os investigadores possuem ao estudar a temática.

Em termos objetivos, este artigo pretende aprofundar a temática dos partidos políticos e dos grupos públicos, bem como da sua relação inevitável com as políticas públicas, de uma forma bastante completa, de modo a descomplicar a realidade associada ao tema.

Um pouco na linha do que tem vindo a ser dito, este artigo pretende olhar para a temática dos partidos políticos, algo que apesar de ser bastante falado, por vezes não é devidamente entendido. Assim, no fim deste artigo o leitor poderá ter em sua posse um conhecimento mais aprofundado que lhe permita formular uma correta opinião, informada e ponderada. Para além disso, alunos da área da Administração poderão ter aqui um importante estudo para uma introdução à temática das Políticas Públicas, um dos temas centrais dos estudos da Administração em Portugal.

Para isso, ao longo do artigo a grande base é explicativa, baseada em revisão de literatura existente ao longo dos tempos sobre a temática. Serão explicados os principais pilares da temática, fazendo sempre que possível uma ponte para a realidade que se vive e onde tais conceitos se aplicam. No final poderão retirar-se algumas conclusões e apontar-se a futuros estudos nesta área.

Revisão de Conteúdos

Partidos Políticos

Mas como se podem definir partidos políticos? Encontrar uma definição unanimemente aceite na literatura não é tarefa fácil. Em 1984, o cientista político Robert Huckshorn, no seu livro “Political Parties in America”, definiu partido político como “um grupo autónomo de cidadãos que tem a finalidade de fazer nomeações e disputar eleições na esperança de ganhar o controlo sobre o poder governamental através da captação de cargos públicos e de organizações do governo.” Para o autor, os partidos políticos existem como meio necessário para ganhar eleições e fornecer orientação para o governo.

Mas a legitimidade dos partidos políticos não se prende exclusivamente com a vitória nas eleições. Senão como se poderia explicar a proliferação de “partidos terceiros” (third parties) nos últimos anos? White sugere o exemplo do Partido Verde nos Estados Unidos, que está “comprometido com as questões ambientais, com combate à violência, a justiça social e a organização popular”, assim como o Partido dos Amantes da Cerveja na Polónia, os Verdes não têm quase nenhuma esperança de ganhar a maioria das eleições norte-americanas - incluindo a mais importante de todas, a presidência (2006: 5).

Daqui se depreende que os partidos políticos devem agir como “instituições mediadoras” entre os governantes e os governados. A ser assim, quais são as tarefas que lhes cabe desempenhar? São vários os autores que oferecem definições alternativas de partidos políticos, bem como das suas funções. Comece-se por Edmund Burke (1770: 317), segundo o qual "o partido é um corpo de homens unidos, para a promoção dos esforços

conjuntos do interesse nacional, assumindo algum princípio específico em que estão todos de acordo.” Para Anthony Downs (1957: 24-5), “(...) um partido político é uma aliança de homens que procuram controlar o aparelho do governo por meios legais. Enquanto aliança, queremos dizer um grupo de indivíduos que têm certos objetivos em comum. Enquanto aparelho do governo, queremos dizer o equipamento físico, jurídico e institucional que o governo utiliza para desempenhar o seu papel especializado na divisão do trabalho. Por meios legais, entendemos influência devidamente constituída ou legítima.” Uma outra questão que se pode levantar são os valores públicos, que devem guiar os partidos na sua atuação, no entanto a definição deste conceito está longe de levar a consenso, na medida em que não se consegue explicar na totalidade porque determinados valores são públicos, bem como a razão que os leva a considerar enquanto tal (Bilhim & Correia, 2016; Pereira & Correia, 2017).

V.O. Key, Jr. (1964: 163), por sua vez, define partido político, “pelo menos no cenário americano, como um ‘grupo’ de um tipo peculiar... Dentro do corpo de eleitores como um todo, os grupos são formados por pessoas que se consideram membros do partido...” Três anos mais tarde, Nisbet William Chambers (1967: 5) acrescenta uma outra definição. Para o autor, “um partido político, no sentido moderno pode ser pensado como uma formação social relativamente durável que procura um lugar ou poder no governo, exhibe uma estrutura ou organização que liga os líderes nos centros de governo a uma parte significativa da população na arena política e os seus enclaves locais e gera perspectivas de grupo ou, pelo menos, símbolos de identificação ou lealdade.”

Mais recentemente, Leon D. Epstein (1980: 9) “entende por um partido político qualquer grupo, porém pouco organizados, buscando eleger cargos do governo com um determinado rótulo.” Ronald Reagan (1984) afirma que “um partido político não é uma fraternidade. Não é algo parecido com a ligação à velha escola em que o indivíduo andou. O indivíduo une-se a um partido político por causa de certas crenças de que o governo deveria ser...” Ainda mais recentemente, Joseph Schlesinger (1991) sumariza um partido político como “um grupo organizado para ganhar o controlo do governo em nome do grupo ao vencer a eleição para um cargo público.” John Aldrich (1995), por sua vez, acredita que “os partidos políticos podem ser vistos como alianças de elite para capturar e usar o *office* político. Um partido político é mais do que uma aliança. Um partido político é uma aliança institucionalizada, que adotou regras, normas e procedimentos.” De facto, Almond e Powell (1966) identificam os partidos políticos como grupos de carácter

institucional, isto é, organizações formais, compostas por um corpo de funcionários e com funções políticas e sociais mais vastas do que a simples articulação de interesses.

Embora muitos aspetos destas definições tenham persistido ao longo dos tempos, outros permanecem controversos. Nos últimos anos, os académicos de ciência política têm procurado redefinir os partidos políticos e distingui-los das "fações", isto é, grupos de interesse. Em 1942, V. O. Key, sugeriu que estes últimos promovem os seus interesses na tentativa de influenciar o governo, em vez de nomear candidatos e procuram responsabilizar a gestão do governo, como de resto fazem os partidos políticos. Outros académicos advogam que na idade dos partidos políticos enfraquecidos, os grupos de interesses procuram normalmente influenciar indicações, são fundamentais para a eleição de candidatos favoritos e ajudam a controlar o governo, influenciando tanto a nomeação de funcionários como o processo de tomada de decisão.

Na Grécia Antiga, a sacerdotisa de Apolo, quando se preparava para entregar uma profecia, posicionou-se num assento sustentado por três pernas (tripé), que deu a sacerdotisa uma visão do passado, presente e futuro. Inspirado, V. O. Key, Jr. concebeu o tripé do partido como Party-In-the-Electorate (PIE – partido no eleitorado), as Public Organizations (PO – organizações públicas), e o Party-In-Government (PIG – partido no governo), para explicar como os partidos eram e qual a finalidade para o qual foram criados. Segue-se Everett Carl Ladd, Jr. (1970: 8), que afirmou que o tripé PIE-PO-PIG poderia ser usado como uma forma para medir a mudança social e a resposta do partido institucional: “party as organization”, “party as the mass of supporters” e “party as a body of notables.”

A razão pela qual um conjunto alargado de académicos acredita que os partidos políticos são essenciais para o governo é a crença bastante “perversa e pouco ortodoxa” (White 2006: 9), expressa pelo cientista político V.O. Key, em 1966 (p. 7), de que “os eleitores não são tolos”. Esta ideia esteve na base de importantes paradigmas, que surgiram no século XX, nomeadamente: o modelo de eficiência-racional e o modelo dos partidos responsáveis. O primeiro, advogado por Anthony Downs, dá ênfase às atividades eleitorais dos partidos, à custa de praticamente todas as outras funções do partido. Nas palavras de Downs (1957: 11-12), “o nosso modelo baseia-se no pressuposto de que cada governo procura maximizar o apoio político. [...] o seu principal objetivo é a reeleição, e que a eleição é o objetivo dos partidos fora do poder.” O segundo acredita na oferta de um verdadeiro serviço público por parte dos partidos políticos. No entanto, já existem casos, como a política romena, que promove uma iniciativa de possuir uma administração pública

fora da influência política, com o recrutamento de funcionários públicos competentes e executantes e não em função do setor político (Groza, 2018).

Chegados à era da informação, muitos acadêmicos argumentam que os partidos políticos não são o que costumavam ser. Desde logo, os eleitores não prestam tanta atenção aos rótulos do partido como antes, embora alguns acreditam que o aumento da polarização ideológica e maiores competências organizacionais ajudam a inverter o movimento. Robert Putman (2000) acredita que estamos numa era onde os cidadãos são mais propensos do que nunca a "Bowling Alone". Na visão do autor, o capital social está a ser erodido lentamente à medida que os cidadãos se vão recusando pertencer a "bowling leagues" e outras instituições com consciência cívica - incluindo partidos políticos. A internet contribui fortemente para este fenómeno recente, com os cidadãos a sentarem-se sozinhos num computador, sem qualquer tipo de interação social e com a comunidade, tão favorecidas pelos partidos políticos nos séculos XIX e XX. Assim, a "qualidade da participação política é bastante diferente e menos interativa" (White, 2006: 12). Esta é uma afirmação concordante com a visão pessimista do cientista político E. E. Schattschneider (1942: 1), segundo o qual "os partidos políticos criaram a democracia, e a salvação da democracia moderna é impensável em termos dos partidos políticos."

Efetivamente, os países seguiram caminhos variados na era moderna dos partidos políticos. No início do século 20, os partidos reconhecidamente modernos começaram a desempenhar um papel importante em muitos lugares, como a estruturação das escolhas eleitorais, a coordenação da ação legislativa e executiva, a mobilização do eleitorado e a contratação de candidatos. Na América, mais especificamente, os partidos políticos evoluíram porque a nova nação não poderia funcionar sem eles. A representação democrática dependia de um sistema novo e único que liga os eleitores a titulares de cargos políticos (Scarrow, 2006). Nos Estados Unidos, os partidos políticos não eram bem-vindos e apesar de úteis, foram alvo de suspeita e desconfiança. Mais recentemente, o argumento é de que os partidos políticos são indispensáveis para uma democracia, na medida em que cumprem funções que nenhuma outra organização foi capaz de desenvolver. Destaque-se a representação dos interesses da massa dos eleitores, a mobilização de apoio para os candidatos e partidos, a apresentação de alternativas relevantes para os problemas públicos enfrentados pela nação, o recrutamento de candidatos para concorrer a cargos públicos e o apoio nas suas campanhas e proporcionar a unidade e coesão para fazer com que um sistema de governo fragmentado possa desenvolver as suas funções adequadamente.

William Crotty (2006), no capítulo *Party Origins and Evolution in The United States*, identifica cinco grandes fases de desenvolvimento dos partidos políticos nos Estados Unidos. A primeira fase inicia-se com a criação dos partidos políticos em 1790, num movimento que poderia ser chamado de reinvenção ou de revitalização do sistema partidário, após o colapso da era dos federalistas e de partido único de Jefferson e os Republicanos-Democratas de Madison. Esta fase termina em 1828, com a presidência de Jackson. A partir daqui fala-se de uma segunda fase, que durou até à Guerra Civil. Durante esta fase foi possível testemunhar-se o desenvolvimento das estruturas do partido, desde convenções de nomeação nacional até instituições partidárias e operações de campanha. Do ponto de vista partidário e representativo, o desenvolvimento mais significativo desta segunda fase prende-se com o estabelecimento de uma base estável e duradoura do sistema partidário, do governo nacional e de formação das políticas (Chambers & Burnham, 1975: 11). Porém, as provas de uma democracia representativa inconclusiva aparecem durante os anos 1828-1860, com a eleição de Andrew Jackson em 1828, em contraste com as oligarquias de Massachussetts e de Virginia, que detinha o poder.

A terceira fase da evolução dos partidos data de 1865 a 1932, a que os autores Chambers e Burnham (1975: 14) chamam de “derivado de uma fase”, ou, por outras palavras, uma fase mais de “ajustamento do que de criatividade”. Durante estas quase seis décadas, assistiu-se a uma “nacionalização dos problemas americanos e a uma incorporação de um grande número de imigrantes na política do país, nos partidos e estruturas de valores democráticos” (Crotty, 2006: 31). Em 1896, a competição entre um populista (McKinley Bryan) e um conservador, expansionista e membro pro-corporativo de interesses Republicano, resultou na vitória esmagadora do segundo, reforçando a posição dominante do partido no país até o New Deal e à candidatura de Franklin Delano Roosevelt. A presença republicana no poder, depois desta eleição, foi quebrada por Woodrow Wilson (1912-1920), em dois mandatos, e provocou uma divisão entre os republicanos entre o *Partido Moose* de Teddy Roosevelt Bull e os representados pelo incumbente William Howard Taft.

A quarta fase fica marcada pela era do New Deal, cuja maior expressão fica a dever-se e à vitória de D. Roosevelt, em 1932, e à Grande Depressão. O sistema partidário do New Deal cria uma divisão entre classes, entre os “less well-off voting Democrat” e os “better-off economically voting Republican” (Crotty, 2006: 31). Trata-se de uma visão presente ao longo da história da política norte-americana. A quinta e última fase de evolução dos partidos políticos norte-americanos faz-se coincidir com o pós-New Deal,

com a introdução plena dos Afro-Americanos na política e na sociedade como um todo e com a expansão do estado de *welfare*. Esta fase começa com a presidência de Nixon e segue com a administração de Ronald Reagan e com a presidência de George W. Bush (2001-09). Entre outros, pode-se destacar uma redução dos programas sociais e os gastos correspondentes, dos défices orçamentais, uma maior militarização e, no segundo mandato de Bush, o desenvolvimento do combate ao terrorismo global.

Para sumariar, os partidos políticos podem ser entendidos como agentes agregadores de interesses. Cabe-lhes, portanto, articular e agregar interesses, apresentar soluções de políticas públicas para os problemas identificados e mobilizar os cidadãos para as soluções encontradas. Estas funções e, em especial as primeiras, depende da estrutura dos partidos, do eleitorado, da lei e organizações governamentais de formulação das políticas. Assim, na presença de um sistema político centralizado, os partidos tendem a centralizar-se também. Claro está que a apresentação de alternativas políticas deve responder às preferências do eleitorado que representam e depende da capacidade dos líderes partidários. Na prática, sociedades sociologicamente conservadoras não aceitam alternativas inovadoras/radicais, do mesmo modo que um eleitorado fragmentado por razões étnicas, religiosas ou outras, exige da parte dos líderes partidários especial cuidado na procura de uma ponderação de interesses (Rocha, 2010).

Também as leis eleitorais afetam grandemente o processo partidário de agregação de interesses (Lijphart, 1999). Veja-se a título de exemplo, a lei que define o número de candidatos por cada distrito eleitoral. Na Holanda e Israel o país é tratado como um só distrito eleitoral, já Portugal está dividido em distritos eleitorais, com um número de candidatos variáveis, conforme o número de eleitores do distrito. Em Inglaterra, por sua vez, cada distrito apenas elege um representante ao parlamento. Em cada um destes casos, a agregação de interesses assume contornos diferentes. Finalmente, outro fator que pode conduzir a ajustamentos na função agregação de interesses por parte dos partidos políticos é a possibilidade de formação de alianças eleitorais, sobretudo se existirem incidências parlamentares e governamentais. Se sim, o processo é moroso e exige cedências mútuas, de forma que a articulação e agregação de interesses tenham alguma consistência interna.

Nas democracias parlamentares, os partidos políticos são dominantes, já que a sua liderança centralizada estabelece a posição do partido em questões políticas relevantes, e a disciplina de voto no parlamento encontra-se praticamente livre de interferências externas e garante a consolidação do poder (Eldersveld, 1982). Isto sucede porque o líder partidário tem capacidade para selecionar a sua equipa, rodeando-se dos militantes da sua confiança

política e afastando aqueles cujas opiniões são demasiado divergentes ou marginais, podendo colocar em risco a linha estratégica que o líder deseja implementar no partido. Esta coerência da plataforma partidária permite aos eleitores uma identificação mais fácil das posições políticas dos candidatos do partido, de modo que a filiação partidária dos candidatos é suficiente para que os eleitores possam decidir (Lindblom & Woodhouse, 1993).

Assim, os partidos políticos ocupam um lugar central no processo político e na elaboração das políticas públicas, sendo que os seus dirigentes podem ser substituídos, de acordo com as normas internas dos partidos, sempre que for pertinente uma alteração de rumo estratégico, político ou ideológico. No processo de competição pelos votos, cabe aos partidos políticos apresentar um programa com um conjunto de propostas que seja suficientemente sedutor para convencer os eleitores. Contudo, as estratégias partidárias variam consoante o tipo de eleitorado que se deseja captar. No caso português, partidos como o Partido Socialista ou o Partido Social-Democrata procuram conquistar o poder e constituir governo, pelo que optam por apelar à maioria do eleitorado situando-se ideologicamente mais próximo do centro (eleitor mediano). Em contraste, partidos menos representativos podem assumir posições ideológicas mais marcadas e minoritárias e apoiar a defesa de causas socialmente controversas. Mas a intervenção dos partidos não se limita ao parlamento e à atividade legislativa, uma vez que a presença generalizada de pessoal recrutado pelos partidos ou nomeado por eles em cargos da administração pública, contribui para estender a sua influência à implementação e execução das políticas públicas. Dado o papel significativo dos partidos políticos na sociedade portuguesa, é de esperar que as políticas públicas em Portugal sejam, acima de tudo, determinadas pelas orientações dos partidos.

Grupos de Interesses

Tal como os partidos políticos, os grupos de interesse desempenham o papel de articuladores e agregadores de interesses públicos. Os estudos sobre o modo como convertem os interesses que representam em factos políticos para os incluir na agenda política têm sido feitos quase, exclusivamente, para a sociedade americana (Rocha, 2010). Os mesmos procuram perseguir os seus objetivos na arena política por via de atuações como o lobbying ou, por outro lado, através da tentativa de influência ao nível da elaboração de políticas (Maican, 2014).

Os acadêmicos/especialistas de Ciência Política têm dedicado os seus esforços a estudar a desigualdade de representação política. Durante os anos 60 do século passado, firmou-se a ideia de que as políticas públicas seriam o produto de “triângulos de ferro” (*iron triangles*), atuando em cada uma das áreas funcionais dos governos e que abririam as portas à promoção de interesses particulares em vez do interesse público (Lowi, 1969). Os vértices do triângulo seriam compostos pelos grupos de interesse empenhados em defender os seus interesses de carácter económico, político, social ou cultural, as comissões parlamentares interessadas em garantir o apoio desses grupos capazes de mobilizar apoios financeiros para as campanhas eleitorais e pelos dirigentes e funcionários da burocracia governamental, principais beneficiários do aumento de recursos humanos e financeiros associados à implementação das decisões tomadas em sede da comissão parlamentar especializada. A estrutura dos triângulos de ferro é mais resistente nos sistemas políticos em que a eleição ocorre com base em círculos uninominais, uma vez que, nesse caso, os membros das comissões parlamentares possuem o incentivo adicional de procurar agradar aos grupos de interesses mais representativos no distrito eleitoral em que se candidatam.

Porém, foi na obra clássica, *The Process Government*, A. Bentley (1908) que o primeiro cientista político estudou os grupos de interesses, cuja função seria exercer pressão sobre o sistema político, de forma a fazer valer os seus interesses no processo de decisão política. D. Truman deu continuidade a este estudo com *The Governmental Process* (1951). A formação de políticas públicas é aqui entendida como resultado da luta entre grupos, com as legislaturas apenas a ratificar a vitória dos grupos vencedores. Importa aqui falar na atividade de *lobbying* exercido por especialistas, que têm como objetivo evitar que alguém legisle contra os interesses dos seus clientes. Esta atividade é exercida usando todo o tipo de persuasão com vista a convencer os agentes da decisão política, movendo influências, exercendo pressões eleitorais e suportando as campanhas dos legisladores que mais apoiam os seus interesses (Rocha, 2010).

Mas esta atividade não se confinou ao contexto americano. A União Europeia tem encetado um conjunto alargado de regulamentações, tornando-se num campo fértil para a atividade do *lobbying*. Atualmente, no território europeu conhecem-se três mil grupos de interesse, que mobilizam cerca de dez mil especialistas, grande parte deles ex-funcionários comunitários e todos políglotas e munidos de uma vasta rede de contactos. A movimentação de influências é feita por troca de favores e muitas outras táticas. A título de exemplo, Oliveira Rocha (2010) apresenta os Japoneses como especialistas no exercício de *lobbying*, a oferecer várias viagens ao Japão a funcionários da União Europeia que estejam

em posições importantes no processo de decisão. De igual modo, a regulamentação dos produtos lácteos, que afastava a comercialização de determinados queijos franceses, designadamente o “Camambert”, por não corresponder às normas de qualidade, foi travada por grupos de interesse franceses, tendo o regulamento sido revisto.

Uma vez que o poder e o acesso à representação política não estão distribuídos de forma idêntica, alguns grupos terão maiores possibilidades de verem os seus interesses representados, gerando maiores desigualdades económicas, sociais e ambientais entre os cidadãos. As desigualdades de poder económico resultam, na maioria das vezes, de desigualdades de representação política. Alguns grupos, pela sua visibilidade política, conseguem expressar de modo mais eficaz a sua insatisfação e o seu desacordo com situações que lhes são prejudiciais. Tal contrasta significativamente com outros grupos que, ou não têm voz porque ainda não nasceram, ou desconhecem as consequências que políticas adotadas hoje terão para a sua vida futura, ou ainda, aqueles que as conhecendo, são incapazes de expressar o seu desacordo devido à ausência de representação política. Sob esta perspectiva, a organização de grupos de interesse é crucial para pressionar o sistema político, de maneira a fazer valer as suas preferências no processo de decisão. Os interesses politicamente melhor representados estarão mais aptos a extrair rendas e a prejudicar interesses com pior capacidade de organização.

A multiplicação do número de grupos de interesses e de especialistas na atividade de lóbi provocou o crescimento exponencial das solicitações e pressões junto dos governos e do poder político, introduzindo um elevado grau de incerteza nos resultados do processo político. O aumento do número de interesses representados possibilitou, numa primeira fase, a expansão do conflito, criando incerteza nos resultados do processo político. Todavia, passado o momento inicial de convulsão, torna-se difícil a grupos que têm um défice de representação política modificar o *status quo* (Schattschneider, 1960). Assim, abordagens teóricas mais recentes argumentam que o processo político alterna entre momentos de rutura súbita com períodos de estabilidade e alterações incrementais nas políticas públicas (Baumgartner & Jones, 1993).

Em contrapartida, a dinâmica das redes de influência sugeridas por Hecló (1978), contribui para o estabelecimento de relações que geram benefícios para todos os participantes. A complexidade do processo político obriga a grande abertura, fluidez e capacidade de resposta das redes temáticas. Em lugar de constituir um elemento de instabilidade, o funcionamento das redes como sistemas abertos na formação de políticas

públicas possibilita a acomodação de vozes discordantes e facilita acordos e busca de consensos num ambiente de mudança e incerteza.

Embora a interpretação do processo político como sendo dominado por redes seja mais ajustado à realidade anglo-saxónica, a verdade é que os autores da Europa Continental produziram recentemente uma explicação semelhante para a formação das políticas. O modelo das “comunidades políticas” (*policy communities*) é composto por um grande número de participantes, mas tendem a ser comunidades mais estáveis e fechadas, por comparação com as redes temáticas identificadas por Hecló (1978). As comunidades políticas são constituídas apenas por políticos, funcionários públicos e grupos de interesses cuja legitimidade é largamente reconhecida, assegurando-se, desta forma, um processo de decisão mais contido, personalizado e que garante a satisfação de todos os participantes (Pasquino, 2002; Rhodes, 1986 & Wright, 1988 para a interpretação das “comunidades políticas” no Reino Unido). Neste contexto, apesar do aumento significativo da representação de interesses privados no seio de instituições públicas da União Europeia, o seu acesso à Comissão Europeia, ao Parlamento Europeu e ao Conselho de Ministros tem sido filtrado pela complexidade do processo político europeu, que obriga à atuação dos lóbis em múltiplos níveis institucionais e à procura da formação de sofisticadas coligações de interesses capazes de produzir uma atuação eficaz (Coen, 2007).

A. Pross (1992) acredita que os grupos de interesse são organizações mais ou menos formalizadas, com os seus membros a agirem em conjunto, de forma a influenciar os seus interesses. É, neste sentido, que não raras vezes se apelidam de grupos de pressão, justamente por pressionarem os órgãos políticos em ordem a determinadas políticas que lhes são favoráveis. Almond e Powell (1966) identificam quatro grupos que compõem os agentes formais ou informais responsáveis pela articulação e agregação de interesses no processo político: grupos espontâneos ou não organizados, como manifestações espontâneas ou revoltas, onde é notória a ausência de organização especializada e o carácter não duradouro. Estes grupos utilizam meios pouco convencionais e a violência são as características distintivas; grupos de interesses de carácter não associativo, estes não possuem uma organização especializada, mas baseiam-se na aglutinação de interesses comuns percebidos. Muitos destes grupos convertem-se com o decorrer do tempo em grupos com carácter associativo e estruturas organizadas; grupos de interesse de carácter associativo, estes possuem estruturas formalmente reconhecidas e especializadas na articulação de interesses de grupos específicos. Incluem um *staff* com a função de formular e articular interesses, como, por exemplo, sindicatos, associações patronais, clubes de

futebol e ordens profissionais; e, grupos de carácter institucional. Trata-se de organizações bem diferenciadas, mas com objetivos próprios, diferentes da articulação de interesses, como, por exemplo, partidos políticos, exércitos, igrejas e a burocracia). São organizações formais, compostas por um corpo de funcionários e com funções políticas e sociais mais vastas do que a simples articulação de interesses.

Conclusão

O principal objetivo deste artigo centra-se em dar uma perspectiva histórica à temática dos partidos políticos, bem como dos grupos de interesse, e o mesmo foi alcançado com sucesso. Ao longo das diversas páginas deste artigo conseguiu-se olhar para esta temática numa perspectiva histórica, e alcançar a verdadeira essência que remonta à origem e evolução dos partidos políticos, que hoje se encontram entrosados nas sociedades mundiais.

A evolução que os partidos políticos sofreram ao longo dos tempos é visível, desde o remoto surgimento dos Amantes na cerveja na Polónia até aos dias de hoje, com todas as alterações que as sociedades vieram provocar. O mundo em constante evolução leva a uma normal evolução nos partidos e grupos de interesse, que vão alterando os seus valores e olhando para os seus objetivos de uma forma diferente daquela que existia aquando da sua já antiga formação.

Um pouco na linha no que tem vindo a ser referenciado, este artigo possui contribuições vastas para a teoria e para a prática do tema. No que à teoria diz respeito, este artigo é capaz de sintetizar a história de um tema imensamente relevante para a atualidade, bem como fazer a ligação para com outro tema que tem uma tendência crescente no que a atenção social diz respeito, os grupos de interesse. Cada vez mais se houve falar da influência que os mesmos possuem nas decisões atuais, por diversos motivos que foram explicados ao longo do artigo. Em termos práticos, o artigo traz, de forma simples, uma perspectiva ao leitor sobre o tema, de modo que o mesmo seja capaz de entender de forma imparcial em que consistem os partidos políticos na sua plenitude. Desta forma o presente artigo contribui para uma sociedade mais informada e capaz de formular uma opinião própria com base no que aqui foi capaz de reter.

Apesar de toda a complexidade que foi aplicada ao longo da pesquisa, algumas limitações podem ser aplicadas, desde logo a tremenda variabilidade de partidos e razões da

sua formação que leva a que possa sempre existir uma história que tenha ficado por contar, no entanto a grande fatia que marca a história da temática ficou devidamente explicada.

Artigos futuros poderão olhar para o contexto português com uma maior atenção, no sentido de explicar a evolução desta temática no país, desde a sua formação até ao presente do tema, bem como entender o que poderá o futuro significar para este assunto, no sentido de entender qual a tendência que se mostra para o país. Serão os partidos um elemento certo na política portuguesa? Ou surgirão os grupos de interesse como principais movimentadores da política no território?

Referências

- Aldrich, J. (1995). *Why Parties?* University of Chicago Press.
- Almond, G. & Powell, G. (1966). *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Little Brown.
- Baumgartner, F. & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Bentley, A. (1995). *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. University of Chicago Press.
- Bilhim, J., & Correia, P. (2016). Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos candidatos a cargos de direção superior na administração central do Estado. *Sociologia*, 31, 81-105.
- Burke, E. (1770). *The Writings and Speeches of Edmundo Burke*. In Paul Langford (ed.). *Thoughts on the Cause of The Present Discontents*. Clarendon Press.
- Chambers, N. (1967). Party Development and the American Mainstream. In Chambers e Walter Dean Burnham (eds.). *The American Party Systems*. Oxford University Press.
- Chambers, W. & Burnham, W. (1975). *The American Party Systems: Stages of Political Development*. Oxford University Press.
- Cahn, M. (1995). The Players: Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process. In Stella Z. Theodoulou e Matthew A. Cahn (eds.). *Public Policy: The Essential Readings*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Coen, D. (2007). Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying. *Journal of European Public Policy*, 14(3), 333-345.
- Crotty, W. (2006). Party origins and evolution in the United States. In Richard S. Katz e William Crotty (eds.). *Handbook of Party Politics*. Sage Publications.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper.
- Eldersveld, S. (1982). *Political parties in American society*. Basic Books.
- Epstein, L. (1980). *Political Parties in Western Democracies*. Transaction Books.
- Groza, A. (2018). The status of civil servants-between aspirations towards professional excellence and political interference. *Tribuna Juridică*, 8(16), 502-514.
- Huckshorn, R. (1984). *Political Parties in America*. Monterey. Brooks.
- Key, V. (1964). *Politics, Parties, and Pressure Groups*. Crowell.
- Key, V. (1966). *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*. Harvard University Press.
- Key, V. (1986). Politics, Parties and Pressure Groups. In Leon D. Epstein (ed.). *Political Parties in the American Model*. University of Wisconsin Press.
- Ladd, E. (1970). *American Political Parties: Social Change e Political Response*. W. W. Norton.

- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. Yale University Press.
- Lindblom, C. & Woodhouse, E. (1993). *The Policy Making Process*. 3ª Ed. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Lowi, T. (1969). *The End of Liberalism*. W.W. Norton.
- Maican, O. (2014). Legal regime of lobby activities. A comparative view. *Tribuna Juridică*, 4(8), 104-118.
- Mendes, I., Correia, P., & Monteiro, T. (2021). Os laboratórios de experimentação da administração pública, como extensão dos processos de inovação pública: O caso de Portugal. *Lex Humana*, 13(1), 94-117.
- Pasquino, G. (2002). *Curso de Ciência Política*. Principia.
- Pereira, J., & Correia, P. (2017). A história recente da investigação sobre valores públicos contada pelo google académico: publicações escritas em português e espanhol nos séculos XX e XXI. *Simbiótica. Revista Eletrônica*, 4(2), 36-51.
- Pereira, S., & Correia, P. (2022). Breviary on Regime Theory and the Perspective of Urban Regimes. *Academia Letters*, 2.
- Pross, A. (1992). *Group Politics and Public Policy*. Oxford University Press.
- Putman, R. (2000). *Bowling Alone: The Collpase and Revival of American Community*. Simon e Schuster.
- Rhodes, R. (1986). *The National World of Local Government*. Allen and Unwin.
- Rocha, J. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Escolar Editora.
- Scarrow, S. (2006). The nineteenth-century origins of modern political parties: The unwanted emergence of party-based politics. In Richard S. Katz e William Crotty (eds.). *Handbook of Party Politics*. Sage Publications.
- Schattschneider, E. (1942). *Party Government in the United States*. Rinehart.
- Schattschneider, E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Forth Worth, TX: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Schlesinger, J. (1991). *Political Parties and The Winning of Office*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Sidey, H. (1984). A Conversation with Reagan. *Time*, Setembro 3.
- Truman, D. (1951). *The Governmental Process*. Alfred A. Knopf.
- White, J. (2006). What is a political party?. In Richard S. Katz e William Crotty (eds.). *Handbook of Party Politics*. Sage Publications.
- Wright, M. (1988). Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policy. *Political Studies*, 36, 593-612.