

PARTIDOS POLÍTICOS: O ENFOQUE ORGANIZACIONAL DE DUVERGER, MICHELS E SARTORI

*Claudinei Coletti*¹

Introdução

Partido político é um conceito que comporta várias definições. Para o senso comum, por exemplo, geralmente é definido como um grupo de pessoas que se reúnem porque compartilham certos princípios, ou que pretendem levar à prática certos ideais. Para a corrente marxista, é a expressão dos interesses de uma classe e, portanto, da própria luta de classes. Para Joseph Schumpeter, pensador austríaco, trata-se de instituições cuja função é regular a competição política, ou seja, são organizações artificiais criadas por empresários políticos (ou políticos profissionais) com a tarefa fundamental, nas democracias pluralistas, de indicar candidatos a cargos eletivos, aproveitando, dessa forma, oportunidades no mercado político. (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 14-19)

Neste pequeno artigo, discutiremos alguns aspectos da vertente teórica chamada de “organizacional”, cuja preocupação principal é o estudo dos partidos políticos enquanto organização, ou seja, nos dizeres de Sartori (1982), é o partido visto de dentro, ou, segundo Duverger (1970), essa abordagem significa a forma de estruturação do partido em sua relação com o poder.

Grosso modo, poderíamos dizer que essa vertente vai procurar tratar dos elementos que compõem a estrutura institucional do partido (comitês, diretórios, núcleos etc.), além de se preocupar com a forma em que se dá a distribuição de poder entre tais elementos. Quais os procedimentos decisórios dentro do Partido? De que forma os conflitos internos se estabelecem e se compõem? Como se dá o conflito entre tendências no interior de um partido? – eis as questões que o enfoque organizacional procurar resolver.

¹ Doutor em Ciências Sociais e mestre em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP e professor-titular do curso de Direito do Centro Universitário Padre Anchieta, em Jundiá (SP).

Veremos, aqui, alguns elementos da análise de três grandes autores – Maurice Duverger, Robert Michels e Giovanni Sartori. Ainda que os três estejam preocupados com a estrutura interna do partido, cada qual percorrerá um caminho de análise distinto: Duverger preocupa-se mais com a organização propriamente dita, Michels com a democracia intrapartidária, e Sartori com a análise do partido a partir de suas subunidades, chamadas por ele de “frações”.

1. Maurice Duverger e as condições de surgimento do partido político moderno

Por partido político, primeiramente, segundo Duverger (1970), devemos entender as instituições que desempenham o papel de luta pela conquista do poder político. Contudo, uma vez que tais instituições existiram desde a república antiga, faz-se necessário precisar melhor o termo.

Os verdadeiros partidos políticos (modernos) surgiram aproximadamente na metade do século XIX e o seu desenvolvimento “parece associado ao da democracia, isto é, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares.” (DUVERGER, 1970, p. 20).

Nesse contexto, poderíamos constatar a existência de dois tipos de partidos, ainda que a distinção entre eles não possa ser rigorosa: os partidos de criação eleitoral e parlamentar e os partidos de criação exterior. Em relação ao primeiro tipo, grosso modo, diríamos que a criação de grupos parlamentares – pela comunidade de doutrinas políticas, por questões de vizinhança geográfica ou em razão de defesa profissional –, seguida do surgimento dos comitês eleitorais, deram origem ao partido político moderno. Em um grande número de casos, porém, o partido foi estabelecido a partir de uma instituição preexistente, situada fora do parlamento e das eleições. Exemplos de partidos de criação exterior são os partidos socialistas, muitas vezes surgidos a partir de sindicatos; os partidos agrários, surgidos a partir de agrupamentos agrícolas; os partidos criados por influência de igrejas e seitas religiosas; os partidos surgidos a partir da intervenção de grupos industriais e comerciais etc.

Ainda segundo Duverger, os partidos de criação externa são geralmente mais centralizados, mais coerentes e mais disciplinados que os partidos de criação eleitoral e parlamentar. Neste último, a influência do grupo parlamentar, em razão das particularidades de sua gênese, é bem maior que no primeiro.

Por fim, resta observar que, de certa maneira, o surgimento dos partidos de criação parlamentar e eleitoral antecederam os de criação externa. Prova disso é o fato de que, até 1900, na maioria dos casos, os partidos eram criados a partir do parlamento. A parte daquele momento, porém, a criação externa torna-se a regra quase geral.

2. As características do partido de massas em Duverger

Segundo Duverger, a concepção de partido de massas está intimamente ligada ao surgimento dos partidos socialistas e à substituição do sufrágio restrito pelo sufrágio universal.

Num primeiro momento do sufrágio universal, os partidos de quadros tentaram tornar flexível a sua estrutura, fingindo se abrir às massas. Contudo, as candidaturas e as eleições ainda eram produtos do financiamento capitalista. “Não se tratava de proceder à educação das massas e de utilizar-lhes diretamente à atividade política. Tratava-se antes de utilizar a força das massas, política e financeira, como força de apoio.” (DUVERGER, 1970, p. 102).

Podemos agora extrair a concepção de partido de massas de Duverger: é aquele no qual “o recrutamento dos adeptos apresenta [...] um caráter fundamental do duplo ponto de vista político e financeiro”. (DUVERGER, 1970, p. 99). Por um lado, deve proceder à educação política das massas a fim de enquadrá-las inteiramente na vida política, extraindo delas as elites de direção e administração; por outro, deve substituir o financiamento capitalista pelo financiamento coletivo, por meio de um sistema regular de contribuições que assegure a sobrevivência do partido e o financiamento das eleições. “[...] Os partidos de massas caracterizam-se pela atração que exercem sobre o público: um público pagante, que permite à campanha eleitoral escapar às servidões capitalistas, junto a um público que ouve e que age, que recebe uma educação política e aprende o meio de intervir na vida do Estado.” Quanto ao partido de quadros, “trata-se

de reunir pessoas ilustres [...] cujo nome, prestígio ou brilho servirão de caução ao candidato e lhe granjearão votos [...]” (DUVERGER, 1970, p. 100).

A diferença entre partido de massas e partido de quadros não existe com relação ao número de seus membros, porém em relação as suas estruturas.

Enquanto os partidos de quadros, grosso modo, seriam os partidos burgueses, de direita, baseados em comitês – elemento de base com pequeno número de membros, fins eleitorais e abrangência local --, descentralizados e fracamente articulados; os partidos de massas seriam os partidos de esquerda, proletários, alicerçados nas seções – elemento de base de caráter mais amplo que os comitês --, mais centralizados e mais fortemente articulados. (DUVERGER, 1970, p. 103-106).

O verdadeiro partido político moderno, segundo Duverger, é o partido de massas socialista. Quanto às suas principais características, portanto, temos:

a) quanto a sua unidade organizativa: recrutamento aberto, alto número de adesões e participação elevada;

b) quanto à natureza da organização: organização plenamente articulada, tendencialmente hierarquizada, diversos planos de controle interno e atividade permanente;

c) quanto à distribuição de poder: centralizado e controle sobre o grupo parlamentar;

d) quanto a financiamento: cotização entre os militantes e atividades para arrecadação de fundos;

e) quanto à relação com o *status quo*: prega a transformação da ordem econômico-político-social;

f) quanto às funções: procura estabelecer relações entre a sociedade e o Estado e possui funções ideológicas definidas.

Resta dizer que o partido de massas socialista, quase sempre, tem sua origem externa, ou seja, é criado a partir de instituições preexistentes – geralmente sindicatos.

Dentro da análise organizacional, a organização partidária está em relação estreita com a ideologia. Quanto maior a intensidade desta última, maior é o grau da primeira. A ideologia do partido de massas está diretamente relacionada à complexidade organizacional do partido, ao grau de envolvimento de seus membros e à distribuição do

poder no interior do partido. Trata-se do elemento mais importante dentro da análise de Duverger.

3. Robert Michels, a lei de ferro da oligarquia

Para Michels, o partido político é uma “organização metódica de massas eleitorais”. (MICHELS, [s.d.], p. 225).² Todo partido político, inclusive o socialista, é necessariamente submetido a uma direção oligárquica que, se por um lado, em vários aspectos, não impede que possua uma ação democrática em relação ao Estado, por outro, limita muito sua influência em relação a este último.

Para Michels, a política interna de um partido socialista tende a ser sempre conservadora em razão de sua direção oligárquica e de seus critérios baseados na autoridade e na disciplina.

Externamente, quanto mais a organização do partido se estende, mais ele se imobiliza, mais se torna dócil às imposições do Estado.

A organização vai se tornando “o único nervo vital do partido”. (MICHELS, [s.d.], p. 227). Ele deixa, num certo instante, “de ser um meio para tornar-se um fim”. (MICHELS, [s.d.], p. 229). Na prática, as garras revolucionárias do partido socialista se atrofiam e, como forma de manter intacta sua organização, ele acaba por se tornar um mero partido de oposição constitucional. Seu objetivo maior é o de conquistar mais e mais novos adeptos. Não se trata mais de derrubar o Estado, mas sim de concorrer com seus rivais burgueses pelo poder.

Para fundamentar a “lei de ferro da oligarquia”, Michels lança mão da “Teoria das Elites”, cujos principais expoentes são Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto.

De maneira geral, essa teoria afirma o princípio segundo o qual há sempre a necessidade da existência de um grupo social dominante – “classe política”, “classe minoritária” – no interior de uma determinada ordem social. A democracia, grosso modo, não seria mais que uma sucessão de minorias no poder.

Para Michels, também os socialistas não conseguiriam fugir a esse trágico destino, pois, à medida que a riqueza social fosse coletivizada, necessitaria ser

² A primeira edição da obra clássica de Robert Michels, *Sociologia dos Partidos Políticos*, é de 1911.

administrada por uma burocracia. Nada impediria que esta se transformasse numa nova minoria dominante, coisa, aliás, facilitada pela concepção marxista de “ditadura do proletariado”.

É de se temer, com efeito, que as revoluções sociais substituam a classe dominante visível e tangível que hoje existe e age abertamente, por uma oligarquia demagógica e clandestina, que atuara sob a máscara da igualdade. (MICHELS, [s.d.], p. 238)

A conclusão a que Michels chega parece óbvia: “[...] a oligarquia é como que a forma preestabelecida da vida em comum dos grandes agregados sociais [...]” (MICHELS, [s.d.], p. 243). Ou, em outras palavras: “a existência de chefes é fenômeno inerente a todas as formas da vida social”. (MICHELS, [s.d.], p. 246).

No caso específico dos partidos democráticos, o fenômeno oligárquico é uma constante, uma vez que os chefes – que surgem espontaneamente para depois se tornarem “profissionais”, “estáveis” e “inamovíveis” – são tecnicamente indispensáveis. Conclusão: toda organização partidária representa uma poderosa oligarquia que repousa sobre uma base democrática. (MICHELS, [s.d.], p. 247). Para Michels, a constituição das oligarquias é um fenômeno orgânico, ou seja, é inerente a toda e qualquer organização. Face a essa tendência oligárquica das organizações, segundo Michels ([s.d.], p. 248-249), a questão que se coloca é saber “em que medida a democracia é desejável, possível e realizável?”

Uma primeira constatação do autor diz respeito ao fato de que nem mesmo o “amanhã do socialismo” fará com que a “imaturidade objetiva das massas” seja apenas transitória, pois a massa enquanto massa, “padece de incurável incompetência para resolver a multiplicidade de problemas que se lhe apresentam [...]” (MICHELS, [s.d.], p. 250).

Todavia, há que se levar em conta os limites das forças oligárquicas e não se pode, por exemplo, negar que “o movimento operário revolucionário, animado de sincero espírito democrático” pode contribuir para enfraquecer essa tendência à oligarquia. (MICHELS, [s.d.], p. 251).

O princípio da democracia, ainda que talvez não possa ser o remédio, pelo menos é o paliativo da doença oligárquica.

4. O partido político segundo Giovanni Sartori

A definição do que seja partido político tem sido uma das grandes preocupações da ciência política atual. Questões tais como “de que se distinguem e para que servem” têm merecido a atenção de muitos autores.

Uma primeira constatação importante de Sartori (1982, p. 83) é que “um partido não difere apenas de uma facção, mas também de um movimento político e ainda mais, de uma simples associação política”. Estes podem tornar-se partidos, mas enquanto movimentos e associações não se constituem enquanto tais.

Mais adiante, o autor propõe uma “definição mínima” de partido, baseada em critérios puramente eleitorais: “um partido é qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não) candidatos a cargos públicos”. (SARTORI, p. 182, p. 85).

Mas, quais razões levaram ao nascimento dos partidos?

Somente no século XIX, “os partidos passaram a ser geralmente aceitos como instrumentos legítimos e necessários do governo livre”. (SARTORI, 1982, p. 87).

Quanto às razões de seu surgimento, se entendermos por “pluralismo” a diversificação – ou distribuição diversificada – de poder, poderemos concluir que os partidos políticos nasceram como meios de tornar possível a operacionalização deste pluralismo. Em outros termos: os partidos surgiram como forma de institucionalização das divisões e diferenças políticas. Ou, nas palavras do próprio Sartori (1982, p. 88), “[...] os partidos, que são partes, são instrumentos de governo de um todo pluralista: pressupõem a diversidade e institucionalizam a discordância”.

5. A anatomia interna do partido político segundo Sartori

Sartori, diferentemente de Michels e Duverger, ao tentar penetrar no interior do partido, vai se preocupar com o estudo das subunidades partidárias, denominadas por ele de “frações”.

Qualquer que seja a disposição organizacional – formal ou informal – um partido é um agregado de pessoas que formam constelações ou grupos rivais[...] A questão é, portanto, como a unidade “partido” é articulada, ou desarticulada pelas suas subunidades. (SARTORI, 1982, p. 94).

Segundo Sartori, “diferentes subunidades produzem unidades diferentes”, ou, ainda, “a natureza de um partido está na natureza de suas frações”. (SARTORI, 1982, p. 97).

A fim de empreender uma análise da anatomia subpartidária, Sartori vai lançar mão daquilo que ele chama de “quatro dimensões”. São elas:

1ª) dimensão organizacional: é como o partido e as frações se organizam no sentido literal da palavra. Esta dimensão tem prioridade sobre as demais, pois constitui, segundo Sartori, o mais concreto indicador para a avaliação da fracionalização do partido;

2ª) dimensão motivacional: é a que investiga mais diretamente o “faccionismo” existente dentro do partido. Existem as facções de interesses, compreendendo dois referenciais distinguíveis: as facções de poder (o poder pelo poder) e as facções orientadas para cargos e proventos (mais voltadas para as vantagens que para o poder). Existem, também, as facções de princípio, as quais incluem duas variedades: os grupos ideológicos e os grupos de ideias – ou grupos de opinião;

3ª) dimensão ideológica: esta confunde-se com a dimensão motivacional. Segundo Sartori (1982, p. 100), “o contínuo motivacional vai do desinteresse puro [...] ao simples egoísmo (a facção orientada para cargos e proventos). O contínuo ideológico vai do extremo do fantatismo ideológico até o extremo oposto do praticismo e do pragmatismo puro.”;

4ª) dimensão esquerda-direita: para Sartori (1982, p. 100), esta é a menos importante, pois se trata da “maneira mais evidente e constante pela qual não só o público de massa como também as elites veem a política”.

Além dessas quatro dimensões, existem também os grupos não organizados, às vezes formados apenas temporariamente. São os “grupos de apoio”, “grupos de veto”, “grupos de programa” etc.

Se, por um lado, temos aquilo que ele denomina “política visível” (competição eleitoral), por outro, temos também uma “política invisível” (ligada a questões internas do partido). “Como ocorre com os ‘icebergs’ só uma pequena parte da política é visível acima da linha d’água.” (SARTORI, 1982, p. 129). A parte maior está submersa, invisível aos olhos do mundo exterior aos partidos.

Conclusão

Vimos, neste pequeno artigo, que Duverger trata de dois tipos básicos de partido político moderno: os de criação parlamentar e os de criação externa. Além disso, existem os partidos de massas e os partidos de quadros. Os partidos de massa, segundo o autor, estão ligados ao surgimento dos partidos socialistas e à substituição do sufrágio restrito pelo sufrágio universal. Uma das características fundamentais do partido político de massas é a substituição do financiamento capitalista pelo financiamento coletivo, por meio de um sistema regular de cotização entre seus membros que assegure a sobrevivência do partido e o financiamento das eleições. Enquanto os partidos de quadros seriam os partidos burgueses, de direita, descentralizados e fracamente articulados, os partidos de massas seriam os partidos de esquerda, proletários, mais centralizados e fortemente articulados.

Para Michels, todo partido político, inclusive o socialista, está necessariamente submetido a uma direção oligárquica, ou seja, a uma minoria dominante. É a “lei de ferro da oligarquia”: a constituição da oligarquia é um fenômeno orgânico, inerente a toda e qualquer organização social. E os partidos políticos não poderiam fugir a essa regra: trata-se, portanto, de uma poderosa oligarquia que repousa sobre uma base democrática.

Para Sartori, o partido político é definido por critérios eleitorais: é aquele que participa de eleições e que é capaz de apresentar, nas eleições, candidatos a cargos públicos. Eles surgiram como forma de institucionalização das divisões e diferenças

políticas. A preocupação fundamental do autor, neste caso, é a análise das subunidades partidárias, ou seja, como a unidade “partido” é articulada ou desarticulada pelas suas frações (ou facções) internas. Um partido político comporta várias “facções”: as facções de interesses – divididas entre as facções de poder (o poder pelo poder), e as facções voltadas a cargos e salários (mais voltadas para as vantagens materiais do que para o poder) – e as facções de princípios – divididas em grupos ideológicos e grupos de opinião.

Como podemos observar, as reflexões sobre partidos políticos colocadas por esses autores são extremamente atuais e nos permitem refletir sobre várias questões: financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, burocratização dos partidos políticos, eleitoralismo dos partidos (preocupação única em participar e ganhar eleições), parlamentarismo (ideia de que a prática política se resume à atuação no parlamento), oportunismo pessoal dos líderes partidários, seja na busca do poder pelo poder, seja na busca das vantagens materiais que o poder pode proporcionar etc.

Sem dúvida, são questões interessantes de serem pensadas à luz da experiência brasileira recente.

Referências:

DUVERGER, Mauri ce. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1970.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. Ed. Senzala, [s.d.].

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1982.