

SEMINÁRIO 9
TEXTO II

CTC
ANO - 1º FLS - 12
BOM ESTUDO

BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIAIS

MAURICE DUVERGER

SEMINÁRIO 9.d

OS PARTIDOS POLITICOS

Tradução de
CRISTIANO MONTEIRO OITICICA

Revisão Técnica de
GILBERTO VELHO

DEDALUS - Acervo - FD



20400000837

ZAHAR EDITORES
RIO DE JANEIRO

26090

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

OS PARTIDOS POLÍTICOS

Esta obra baseia-se numa contradição fundamental: é impossível no momento atual descrever seriamente os mecanismos comparados dos partidos políticos; mas é indispensável fazê-lo. Estamos presos num círculo vicioso: somente monografias prévias, numerosas e percucientes, permitirão estruturar um dia a teoria geral dos partidos; mas essas monografias não poderão ser realmente aprofundadas enquanto não existir uma teoria geral dos partidos. Porque a natureza responde somente quando é interrogada: e não se sabe aqui quais às questões a serem formuladas. O exemplo dos Estados Unidos é marcante, onde os estudos sobre os partidos são inúmeros, apóiam-se sobre massas de observações sérias, têm muitas vezes valor muito grande: entretanto, nenhum estudo esclarece realmente os problemas da evolução das estruturas de partidos, do seu número e relações reciprocas, de seu papel no Estado, porque são todos eles concebidos unicamente dentro do quadro norte-americano, porque encaram os problemas especificamente estadunidenses, sem referências às questões gerais. Mas como reportar-se a elas, se continuam, na maioria, indefinidas?

Todo o esforço deste livro tende a romper o círculo e a esboçar uma primeira teoria geral dos partidos, necessariamente vaga, conjectural, aproximativa, que possa servir de base e de guia a análises de profundidade. Esta obra define primeiramente métodos concretos de pesquisas: alguns não apresentam aliás originalidade alguma, não sendo mais do que a adaptação aos partidos políticos de técnicas já conhecidas e experimentadas; outros são mais novos; todos tentam introduzir objetividade num domínio onde geralmente reinam a paixão e a má fé; muitos supõem que os dirigentes dos partidos compreenderão o interesse de tais estudos e fornecerão uma documentação séria, ainda inacessível. Em segundo lugar, este livro tenta traçar um quadro geral de estudo, lançando o balanço de todas as questões essenciais e coordenando-as umas às outras, de forma a fazer ressaltar ao mesmo tempo sua dependência reciproca e sua

respectiva importância. Este esforço de classificação metódico pareceu primordial: a Ciência Política não poderá alcançar nenhum progresso real enquanto suas investigações conservarem um caráter atomístico, que ressalta mais empirismo que ciência. Enfim, este livro tenta exprimir, a partir das primeiras observações, tão numerosas, tão variadas e tão extensas quanto possíveis, mas necessariamente fragmentárias e insuficientes, hipóteses suscetíveis de guiar pesquisas futuras que permitirão um formular leis sociológicas autênticas.

Não é de admirar, portanto, o esforço constante de classificação e de sistematização que se manifesta nesta obra: resulta elle de uma vontade deliberada de transmutar em Ciência Política a técnica dos "modelos" que repõe em honra ao fundo, sob novas aparências, a utilização metódica da hipótese na ciência. Procuramos portanto construir, menos por meio de processos matemáticos e estatísticos, cujo domínio é aqui limitado, do que pelo emprego de todos os meios de investigação possíveis, os "modelos" — diríamos de preferência os "esquemas" — isto é, conjuntos coerentes de caráter mais ou menos aproximativo, cujo único valor é suscitar e guiar pesquisas monográficas ulteriores, destinadas a verificá-los ou (mais provavelmente) a destruí-los: num e noutro caso, elles terão igualmente servido para a busca da verdade. De acôrdo com a gama de observações que lhes serve de base, esses esquemas apresentam evidentemente graus variados de probabilidade, que nos esforçamos cada vez mais em determinar com exatidão.

Solicitamos portanto ao leitor jamais esquecer o caráter altamente conjectural da maioria das conclusões formuladas neste livro — o que não deixaremos, aliás, de relembra. Talvez seja possível, em cinquenta anos, descrever o funcionamento real dos partidos políticos. No momento, estamos na era das cosmogonias. Chegada à maturidade, a ciência as julga severamente. Mas, sem ellas, não haveria ciência, ou somente uma ciência mais retardada.

A maioria dos estudos relativos aos partidos políticos se prende sobretudo à análise de suas doutrinas. Essa orientação decorre da noção liberal de partido que o considera antes de tudo como um agrupamento ideológico: "Um partido é uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política", escrevia Benjamin Constant em 1816. Esta concepção deu motivo a obras interessantes e numerosas, que se relacionam mais com a história das idéias políticas do que com a análise

sociológica. No quadro de um estudo comparativo dos partidos, limitar-nos-emos quase que unicamente a descrever a influência das doutrinas sobre as estruturas, a qual é, aliás, muito menos importante do que se poderia crer. David Hume manifestava em seu Essay on Parties (1760) que o programa desempenha papel essencial na fase inicial, onde serve para reunir indivíduos esparsos, mas que a organização toma em seguida o primeiro plano, passando a "plataforma", a ser acessória: não saberíamos dizer melhor. Entretanto, a observação não vale para determinados partidos políticos modernos, onde a doutrina assumiu caráter religioso, que lhes dá um poder totalitário sobre a vida dos adeptos.

Nestes últimos anos, a concepção marxista do partido-classe sucedendo à noção liberal do partido-doutrina orientou seus estudos em sentido diverso. Procuramos as relações entre o nível de vida, a profissão, a educação e a filiação política. Essas análises são essenciais, e nos esforçaremos precisamente em inúmeras páginas deste livro para definir os métodos rigorosos para medir a composição social dos partidos. Utilizaremos também, muitas vezes, a oposição marxista elementar entre a burguesia e a classe operária, amplamente definida (dizemos também: o "proletariado", as "massas" etc.) Realmente, esse dualismo é bem aproximativo, e os sociólogos marxistas o sabem muito bem quanto seus adversários. A estratificação social tem Apesar de tudo, esse esquema conserva parte da verdade: burguesia e proletariado não constituem talvez duas classes, definidas em termos econômicos rigorosos; mas caracterizam duas mentalidades, duas atitudes sociais, dois gêneros de vida, cuja distinção esclarece determinados problemas relativos à estrutura dos partidos.

Não mais do que a doutrina, a composição social dos partidos não será, entretanto, objeto principal deste estudo, essencialmente orientado para as instituições partidárias e seu papel no Estado. Porque os partidos atuais se definem muito menos por seu programa ou classe de seus adeptos do que pela natureza de sua organização: um partido é uma comunidade de estrutura particular. Os partidos modernos se caracterizam, antes de tudo, por sua anatomia: aos protozoários das épocas anteriores, sucedeu o partido de organismo complexo e diferenciado do século XX.¹ Essa evolução traduz-se na linguagem: os america-

¹ Que a originalidade dos partidos do século XX reside em sua organização, é um fato; que essa organização tende a tornar-se um elemento essencial da ação do partido, de sua influência e de seu papel, é

nos dizem "a máquina" para designar determinadas formas que tomam algumas vezes seus partidos; os comunistas denominam "o aparelho" a estrutura hierárquica de seu partido, e o denominam geralmente sob este termo expressivo: a Organização (com uma maiúscula sintomática). O primeiro, Ostrogorski, desbravou o caminho com essa análise apaixonante:² sua obra beneditina, essencialmente analítica, conheceu muitos admiradores, mas poucos imitadores; ela se limita, aliás, a dois países, e aos únicos partidos "burgueses". O desenvolvimento do socialismo inspirou mais tarde a Roberto Michels um excelente pequeno livro³ onde são descritas em termos sempre atuais as tendências oligárquicas das organizações de massas. Além dessas duas obras, não existe estudo comparativo algum das estruturas partidárias. Poderíamos citar ainda o livro de Hartmann,⁴ onde se pode encontrar uma análise de doze estatutos dos principais partidos da Europa central; mas a obra é descritiva e limitada.

É necessário, portanto, que nos aventuremos num terreno especialmente difícil. A organização dos partidos repousa essencialmente em práticas e hábitos não-escritos; ela se conserva quase inteiramente costumeira. Os estatutos e os regimentos internos jamais descrevem mais que uma pequena parte da realidade, quando descrevem a realidade; porque eles são raramente aplicados de forma precisa. Por outro lado, a vida dos partidos cerca-se intencionalmente de mistério: não se pode obter facilmente deles os ensinamentos precisos, mesmo elementares. Encontramo-nos aqui num sistema jurídico primitivo, onde as leis e os rituais são secretos, onde os iniciados os escondem ferozmente da vista dos profanos. Apenas os velhos militantes

outro fato; os dois explicam a orientação geral deste livro. Não se deveria jamais deduzir que o autor considera a organização dos partidos como elemento mais importante do que sua doutrina ou do que sua base social. Na verdade, dever-se-ia estar mais inclinado a pensar que esta última continua a ser predominante; não se estaria longe de aceitar sobre este ponto, com algumas reservas, a teoria marxista da *infra-estrutura* e da *superestrutura*. Até certo ponto, este estudo se situa, portanto, no plano da superestrutura. Mas as relações desta com a *infra-estrutura* não são num só sentido. E, para determinados tipos de partidos contemporâneos, a organização tende precisamente a descer da superestrutura até a *infra-estrutura*: é este, sem dúvida, o significado profundo da evolução em curso.

² *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 vols., Paris, 1903.

³ *Zur Sociologie der Parteiwesen in der modernen Demokratie* (tradução francesa da 1.^a edição: *Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, 1919). 2.^a ed., Leipzig, 1925.

⁴ *Die Politische Partei*, Brünn, 1931.

do partido conhecem bem as convoluções de sua organização e as sutilezas das intrigas que aí se entrelaçam. Mas eles raramente possuem um espírito científico que lhes permita conservar a objetividade necessária; e eles não fazem espontaneamente.

Apesar dos anos de pesquisa, não pudemos portanto reunir mais do que uma documentação incompleta, onde as lacunas e as incertezas são múltiplas. O autor solicita portanto que uma indulgência tôda particular seja dada a erros muitas vezes inevitáveis; êle sentir-se-ia feliz que se lhe fizesse a gentileza de assinalá-los à sua atenção, completando assim os esforços de pesquisa que estarão destinados ao fracasso se não encontrarem o maior número de colaboradores. Externa êle o seu reconhecimento a todos aquêles que lhe permitiram reunir a documentação sem a qual este livro não teria jamais existido; notadamente ao Professor James K. Pollock; ao Sr. Jean Meynaud; à Associação Internacional e à Associação Francesa de Ciências Políticas; ao Sr. Jean Meyriat e à Fundação Nacional das Ciências Políticas; ao Professor Barents e ao Sr. De Jong; ao Professor Gastberg, ao Sr. Einar Löchen e aos estudantes de Ciências Políticas da Universidade de Oslo; ao Dr. J. Goormaghtigh, ao Sr. Heuse e ao Sr. Van Houte; ao Sr. Nilson e ao Chr. Michelsen Institut; ao Bureau Federal de Estatística Suíço; ao Dr. Tarik Z. Tunaya e ao Sr. Ilhan Arsel; às secretarias e aos escritórios de documentação dos diferentes partidos políticos, etc... sem esquecer seus estudantes dos Institutos de Estudos Políticos de Paris e de Bordéus.

ADVERTÊNCIA À TERCEIRA EDIÇÃO

Desde a primeira edição (1951), numerosos trabalhos têm sido consagrados aos partidos políticos, em muitos países. Este livro indubitavelmente não ficou alheio a tal movimento de pesquisas, que tinha precisamente a ambição de suscitar.

Ainda é muito cedo para tentar a síntese dos resultados assim obtidos, e integrá-los, numa forma refundida total, na presente obra. Eis por que houve algumas atualizações de detalhe, concernentes à parte documental e não à parte teórica. No conjunto, aliás, esta não parece seriamente posta em dúvida. Talvez a parte dedicada à influência dos sistemas eleitorais pareça um pouco extensa demais. Mas os estudos mais recentes confirmam, no seu todo, o sentido geral dessa influência, e as hipóteses formuladas há sete anos nesse sentido.

1.º de março de 1957

INTRODUÇÃO

A ORIGEM DOS PARTIDOS

A analogia das palavras não deve levar a confusões. Chamam-se igualmente "partidos" as facções que dividiam as Repúblicas antigas, os clãs que se agrupavam em torno de um *condottiere* na Itália da Renascença, os clubes onde se reuniam os deputados das assembleias revolucionárias, os comitês que preparavam as eleições censitárias das assembleias revolucionárias, bem como as vastas organizações populares que enquadraram a opinião pública nas democracias modernas. Essa identidade nominal justifica-se por um lado, pois traduz certo parentesco profundo: tôdas essas instituições não desempenham o mesmo papel, que é o de conquistar o poder político e exercê-lo? Porém se vê, apesar de tudo, que não se trata da mesma coisa. De fato, os verdadeiros partidos datam apenas de um século. Em 1850, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo: encontravam-se tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito. Em 1950, estes funcionavam na maior parte das nações civilizadas, os outros se esforçavam por imitá-las.

Como se passou do sistema de 1850 para o de 1950? A questão não surge apenas da simples curiosidade histórica: da mesma forma que os homens trazem durante tôda a sua vida a marca da infância, assim também os partidos experimentam profundamente a influência das suas origens. É impossível, por exemplo, compreender a diferença de estrutura que se vê para o Partido Trabalhista britânico do Partido Socialista francês, se não forem conhecidas as diferentes circunstâncias do seu nascimento. É impossível analisar seriamente o pluripartidarismo francês ou neerlandês, ou o bipartidarismo norte-americano, sem se reportar às origens dos partidos em cada um desses países, que explica sua proliferação em alguns e

sua restrição no outro. Em seu conjunto, o desenvolvimento dos partidos parece associado ao da democracia, isto é, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares. Quanto mais as assembleias políticas vêem desenvolver-se suas funções e sua independência, tanto mais os seus membros se ressentem da necessidade de se agruparem por afinidades a fim de agirem de comum acôrdo; quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais se torna necessário enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção. O nascimento dos partidos encontra-se, portanto, ligado ao dos grupos parlamentares e comitês eleitorais. Não obstante, alguns manifestam uma natureza mais ou menos aberrante em relação ao esquema geral: sua gênese situa-se fora do ciclo eleitoral e parlamentar, formando essa exterioridade, aliás, seu caráter comum mais nítido.

ORIGEM ELEITORAL E PARLAMENTAR DOS PARTIDOS. — O mecanismo geral dessa gênese é simples: criação de grupos parlamentares, de início; surgimento de comitês eleitorais, em seguida; enfim, o estabelecimento de uma ligação permanente entre esses dois elementos. Na prática, a pureza desse esquema teórico é modificada de diversas formas. Os grupos parlamentares geralmente vem à luz antes dos comitês eleitorais: com efeito, houve assembleias políticas antes que se realizassem eleições. Ora, grupos parlamentares são concebíveis no âmbito de uma Câmara autocrática bem como de uma Câmara eleita: na realidade, a luta das "facções" geralmente se tem manifestado em tôdas as assembleias hereditárias ou cooptadas, quer se tratasse do Senado da Roma clássica, quer da Dieta da antiga Polônia. Certamente, quem diz "facção" ainda não diz "grupo parlamentar": entre os dois, existe tôda a diferença que separa o inorgânico do organizado. Mas o segundo decorre da primeira, por uma evolução mais ou menos rápida.

A priori, afigura-se que a comunidade de doutrinas políticas constituiu o motor essencial da formação dos grupos parlamentares. Contudo, os fatos nem sempre confirmam essa hipótese. Muitas vezes, a vizinhança geográfica ou a vontade de defesa profissional parece ter imprimido o primeiro impulso: a doutrina não surgiu senão depois. Em certos países, os primeiros grupos parlamentares foram assim de grupos locais que se transformaram ulteriormente em grupos ideológicos. O nascimento dos partidos no âmbito da Consti-

tuinte francesa de 1789 proporcionou um bom exemplo desses mecanismos. Em abril de 1789, os deputados das províncias nos Estados-Gerais começam a chegar a Versalhes, onde se encontram assaz deslocados. Muito naturalmente, os eleitos de uma mesma região tendem a se reunir a fim de escaparem à impressão de isolamento que os invade e de prepararem ao mesmo tempo a defesa dos seus interesses locais: a iniciativa é tomada pelos deputados bretões, que alugam uma sala de café e organizam entre êles reuniões regulares. Percebem então que sua comunidade de opinião não diz respeito apenas às questões regionais, mas igualmente aos problemas fundamentais da política nacional. Procuram então unir-se aos deputados de outras províncias que partilham os seus pontos de vista: assim o "clube bretão" assume o aspecto de um grupo ideológico. Quando a Assembléa foi transferida de Versalhes para Paris, o clube teve que interromper de imediato suas sessões e procurar um nôvo local. Dessa vez, à falta de uma sala de café, seus animadores alugaram o refeitório de um convento. É com a designação dêste que iriam entrar para a história: quase todo mundo esqueceu o clube bretão, mas quem não conhece o dos Jacobinos? Processo análogo, transformando um grupo local em animador de uma facção doutrinária, fará surgir mais tarde o Clube dos Girondinos.

Não se deve confundir com os grupos os designados pelo seu local de reunião. O exemplo dos Jacobinos merece ainda ser citado: parece caracterizar com efeito tôda uma fase da pré-história partidária. Do mesmo modo, na Constituinte francesa de 1848 encontrava-se o grupo do Palácio nacional e o do Instituto (republicanos moderados), o da rua de Poitiers (monarquistas católicos), o da rua de Castiglione e o da rua... das Pirâmides (esquerda). Além disso, no Parlamento de Francfort podia-se encontrar o partido do café Milani (extrema-direita), o do Cassino (centro-direita), o do hotel de Wurtemberg (centro esquerda, do qual se destacaram o partido da Westendhal e o do hotel de Augsburg), o do hotel da Alemanha (esquerda), enfim, o do hotel de Mont-Tonnère (extrema-esquerda). Trata-se aqui de um fenômeno muito diferente do do clube bretão ou do Clube dos Girondinos: os deputados reúnem-se num mesmo local porque têm idéias comuns, em vez de constatarem sua comunhão de idéias após se reunirem por causa da sua identidade de origem. Está-se em face de um grupo ideológico e não de um grupo local: mas o emprêgo do local de reunião para designá-lo atesta que

as doutrinas ainda são muito poucas precisas para servir para caracterizá-lo.

Ao lado dos fatores locais e dos fatores ideológicos, é preciso igualmente dar lugar ao interesse: por exemplo, certos grupos têm um caráter mais ou menos nítido de sindicato de defesa parlamentar. A preocupação pela reeleição naturalmente desempenhou relevante papel: jamais desapareceu inteiramente dos grupos parlamentares, mesmo tendo alcançado a maturidade. Evidentemente, as técnicas do escrutínio que exigem um esforço coletivo, notadamente o escrutínio de lista e a representação proporcional, reforçam essa tendência natural: em certos países (Suíça, Suécia), a formação dos primeiros grupos parlamentares realmente organizados coincide com a adoção do sistema proporcional. A esperança de um pósto ministerial constitui igualmente fator importante de aglutinação de energias parlamentares: vários grupos do centro nas assembleias francesas não são outra coisa que coalizões de "ministráveis".

Por fim, a darnos crédito a Ostrogorski (mas sua interpretação é aqui discutível e discutida), a corrupção teria ocupado lugar assaz importante no desenvolvimento dos grupos parlamentares britânicos. Por muito tempo, os ministros ingleses asseguravam a si sólidas maiorias mediante a compra dos votos, se não das consciências dos deputados. A coisa era officiosa: havia na própria Câmara um guichê onde os parlamentares iam receber o prêmio do seu voto na ocasião do escrutínio. Em 1714 foi criado o pósto de secretário político da tesouraria a fim de assumir os encargos dessas operações financeiras; o aludido secretário foi logo, aliás, intitulado de *the Patronage secretary* porque dispunha da nomeação dos cargos do Governo, a título de corrupção. Distribuindo assim as benesses governamentais aos deputados da maioria, o *Patronage secretary* fiscalizava de muito perto os seus votos e discursos: tornou-se dêsse modo para eles o homem do chicote, *the Whip* (etimologicamente, *whip* significa chicote; em linguagem cinegética, designa os picadores armados de chicote que dirigem a matilha em direção ao animal perseguido). Insaurou-se assim, progressivamente, uma severa disciplina no partido majoritário. Por força das circunstâncias, a minoria acabou por adotar, para defender-se, uma disciplina análoga, embora baseada em outros métodos. Posteriormente, com o gradativo apuro dos costumes parlamentares, a estrutura dos grupos parlamentares, com sua vigorosa organização e a autori-

dade dos seus *whips*, sobreviveu às razões que a haviam feito nascer.

Seria interessante verificar se o sistema britânico não foi empregado em outros países, e se a corrupção parlamentar não engendrou, seja pela ação, seja pela reação, um fortalecimento da organização interior dos grupos de deputados. Sabemos da importância que esses fenômenos de corrupção assumem numa certa fase do desenvolvimento democrático, como meio de o Governo resistir a uma pressão crescente das assembleias: os exemplos de Guizot na França e de Giolitti na Itália estão presentes em todas as lembranças. Mas tiveram eles em toda parte as mesmas consequências que na Inglaterra sobre o desenvolvimento dos partidos? — É preciso precaver-se, nesse sentido, de toda generalização precipitada. Na Itália, o sistema Giolitti parece, ao contrário, ter deslocado os grupos parlamentares em via de formação e acentuado o caráter pessoal das lutas políticas.

O advento dos comités eleitorais no país está diretamente ligado à extensão do sufrágio popular que torna necessário o enquadramento de novos eleitores. A adoção do sufrágio universal, por exemplo, acarretou o crescimento dos partidos socialistas no início do século XX, na maioria dos países europeus. Todavia, essa ampliação mecânica do sufrágio não constitui o único fator do nascimento dos comités: o desenvolvimento dos sentimentos igualitários e a vontade de eliminação das elites sociais tradicionais formam ali um outro, sem o qual o primeiro não teria agido. Consideremos um regime político de sufrágio muito restrito, por exemplo a França da Restauração ou a Inglaterra antes de 1832. Aqui não há necessidade de comités para enquadrar os eleitores, que são por sua vez bastante evoluídos socialmente e assaz pouco numerosos para fazerem diretamente uma escolha entre os candidatos, fora de qualquer apresentação de um partido: a eleição processa-se de qualquer forma entre gente "bem", entre pessoas do mesmo mundo, que se conhecem reciprocamente ou quase. Sem dúvida que existem às vezes comités eleitorais em tal regime de sufrágio restrito: mas desempenham um papel muito secundário. Suponhamos agora que o sufrágio se amplie de chofre: se não se criam ou não se ampliam ao mesmo tempo comités ativos, capazes de canalizar a confiança de novos eleitores, os sufrágios dêsstes vão inevitavelmente recair sobre os únicos candidatos que eles conhecem um pouco, isto é, as elites sociais tradicionais. Assim, nas eleições para a Assembleia Nacional de 1871 na Fran-

ça, onde o sufrágio tornou-se bruscamente livre após vinte anos de candidatura oficial, ao mesmo passo que não existiam absolutamente partidos, viu-se a grande massa dos eleitores voltar-se para os castelões do interior, nas circunscrições rurais: foi a "República dos Duques". A criação de comitês eleitorais tende, portanto, a ser uma iniciativa da esquerda, porque se beneficia essencialmente da esquerda: trata-se, graças a esses comitês, de tornar conhecidas novas elites capazes de inculcar no espírito dos eleitores o prestígio dos antigos. Mas a direita deve necessariamente seguir esse exemplo, para procurar manter sua influência: esse fenômeno de contágio da esquerda será amiúde encontrado novamente na análise da estrutura dos partidos.

O mecanismo exato da criação dum comitê eleitoral é difícil de ser descrito, se quisermos ater-nos aos princípios gerais, pois as circunstâncias locais desempenham aqui papel preponderante. As vezes, é o próprio candidato que agrupa em torno de si alguns amigos fiéis com vista a assegurar a sua eleição ou reeleição: o comitê conserva então um caráter assaz artificial. Em certos países — na Inglaterra, por exemplo — não se via com bons olhos que um candidato se apresentasse sozinho ao sufrágio popular; forçoso era-lhe então convencer alguns amigos a affiançar-lhe a iniciativa: no século XIX, numerosos comitês não tinham tido outra origem. Algumas vezes, pelo contrário, um pequeno grupo de cidadãos se reunia para apresentar um candidato e ajudá-lo na sua campanha: a título de exemplo, cite-mos o comitê formado em 1876 na 6.^a circunscrição administrativa de Paris, por um grupo de estudantes ao qual se aliaram alguns operários, para apoiar a candidatura d'Emile-Acollas, professor da Faculdade de Direito, que foi o primeiro candidato socialista sob a Terceira República. Muitas vezes, é uma associação preexistente que suscita a criação de um comitê: durante a Revolução Francesa, as "sociedades de pensamento" exerceram dêsse modo papel ativo nas eleições: em 1848, muitos clubes populares fizeram o mesmo; nos Estados Unidos, a ação eleitoral dos clubes locais foi importante no início da União. Freqüentemente, os jornais são também os iniciadores de comitês eleitorais: sabe-se da influência do *National* e da *Réforme* na França, em 1848.

Circunstâncias particulares têm às vezes favorecido o nascimento dos comitês: por exemplo, o sistema de registro dos eleitores adotado pela lei inglesa de 1832. O texto confiava o

estabelecimento das listas eleitorais aos inspetores dos pobres das paróquias, que eram agentes fiscais bem pouco aparelhados para esse gênero de trabalho: porém as reclamações dos particulares foram grandemente admitidas, de modo que a iniciativa privada desempenhou importante papel. Apenas, foi ela evidentemente lenta para ser posta em movimento, tanto mais que a lei havia previsto um direito de registro de um *shilling* que muita gente não desejava pagar. De igual modo, associações de registro (*Registration Societies*) multiplicaram-se rapidamente em ligação com os candidatos, para facilitar as operações de inscrições e forçar os eleitores a se submeterem a ela. O movimento foi desencadeado pelos liberais, mas com certa rapidez seguido pelos conservadores. De início, as *Registration Societies* não se ocuparam da designação de candidatos, que conservavam tôda a sua liberdade, mas penetraram nesse domínio à medida do seu crescimento.

Nos Estados Unidos, os comitês eleitorais se beneficiaram igualmente de circunstâncias especiais. Grande número de funções públicas eram eletivas, o sufrágio popular teria ficado desamparado se não tivesse sido guiado por um organismo de seleção. Por outro lado, a eleição presidencial, processando-se naquele país pela maioria relativa, a intervenção de comitês bem organizados era indispensável para evitar tôda divisão de votos. Além disso, a irrupção contínua de imigrantes introduzia constantemente no corpo eleitoral uma massa de recém-chegados, absolutamente ignorantes da política americana: era preciso que seus votos fôsem canalizados para candidatos sobre os quais ignoravam tudo, ou que fôsem recomendados pelo Comitê. Enfim, o estabelecimento, a partir de Jackson, do "sistema dos despojos", que atribuía ao partido vencedor todos os cargos públicos, ia pôr à disposição dos comitês poderosos meios materiais: como a corrupção reforçou na Inglaterra a estrutura dos grupos parlamentares, consolidou na América a dos comitês eleitorais.

Uma vez nascidas essas duas células-máter, grupos parlamentares e comitês eleitorais, foi suficiente que se estabelecesse uma coordenação permanente entre estes e que vínculos regulares os unissem àqueles para que se encontrasse em face de um verdadeiro partido. Geralmente, foi o grupo parlamentar que desempenhou o papel essencial nessa última fase. Na cúpula, o grupo coordenava a atividade dos deputados, porém cada um dêles se esforçava, por outro lado, para desen-

volver seus laços com seu próprio comitê eleitoral, do qual dependia a futura renovação do seu mandato: de modo que os diversos comitês se acham federados indiretamente pela colaboração dos seus eleitos no âmbito do grupo parlamentar. Basta, portanto, que essas relações passem do plano pessoal para o institucional para que o ato de surgimento de um partido seja oficialmente instituído: mas esse registro jurídico dos fatos é menos importante que o seu encadeamento prático. Falta completar essa descrição acrescentando que o primeiro cuidado de um partido, uma vez criado, consiste normalmente em suscitar a criação de comitês eleitorais nas circunstâncias onde ele ainda não os possui. Ao contrário dos primeiros, estes surgem, portanto, de um impulso central. O mecanismo da evolução dos partidos fica, por conseguinte, invertido. Essa observação assumirá grande relevância quando se procurar determinar o grau de centralização ou de descentralização dum partido, ou a influência respectiva de parlamentares e de "chefes interiores" na sua direção: no segundo estágio, a criação de comitês nas circunscrições não-representadas na Câmara ocasiona habitualmente o estabelecimento de um estado-maior do partido diverso do grupo parlamentar: o partido afasta-se das suas origens (embora lhes guarde profundamente a marca). Tende assim a assemelhar-se aos partidos do segundo tipo, menos próprio por sua estrutura do mecanismo eleitoral e parlamentar, porque foram engendrados fora d'êle: os partidos de criação exterior.

ORIGEM EXTERIOR DOS PARTIDOS. — Examinando a gênese dos partidos no quadro eleitoral e parlamentar, já se observou a intervenção de organismos externos nesse quadro: sociedades de pensamento, clubes populares, jornais, por exemplo. A distinção entre os partidos de criação externa e os partidos de criação eleitoral e parlamentar não é rigorosa: ela caracteriza antes tendências gerais do que tipos definidos, de forma que sua aplicação prática é às vezes difícil. Em um número bastante grande de casos, contudo, o conjunto de um partido é essencialmente estabelecido por uma instituição preexistente, cuja própria atividade se situa fora das eleições e do parlamento: pode-se, portanto, falar adequadamente de criação exterior.

Muito numerosos e variados são os agrupamentos e as associações que causam assim o advento de um partido político. Não é uma questão de elaborar uma relação limitativa dos mesmos: basta ater-se a alguns exemplos. O dos sindicat-

tos é o mais conhecido: numerosos partidos socialistas foram diretamente criados por êles, conservando, aliás, durante mais ou menos longo tempo, o caráter de "braço secular" dos sindicatos em matéria eleitoral e parlamentar. O Partido Trabalhista britânico é o mais típico: surgiu após a decisão adotada pelo Congresso das *Trade-Unions* de 1899 de criar uma organização eleitoral e parlamentar (moção Holmes, votada por 548 000 contra 434 000). Certamente, já existia um "Partido Trabalhista Independente", dirigido por Keir Hardie, e sobretudo um agrupamento de intelectuais socialistas, a "Sociedade Fabiana": uns e outros desempenharam papel muito importante na adoção da moção Holmes (êste, aliás, foi membro do Partido Trabalhista Independente). Mas a ação decisiva coube mesmo aos sindicatos: também o partido ficou numa estreita dependência em face d'êles. Afere-se aqui a influência da origem sobre a estrutura. James Bryce com razão propôs que se distinguissem duas categorias de partidos socialistas: os partidos operários, criados pelos sindicatos, e os partidos socialistas propriamente ditos, criados por parlamentares e intelectuais, sendo os segundos muito mais teóricos e muito menos realistas que os primeiros.

Da influência dos sindicatos operários sobre a criação dos partidos, era preciso aproximar a das cooperativas agrícolas e dos agrupamentos profissionais camponeses. Se os partidos agrários demonstraram menos desenvolvimento que os partidos trabalhistas, manifestaram, contudo, grande atividade em certos países, notadamente nas democracias escandinavas, na Europa central, na Suíça, na Austrália, no Canadá e mesmo nos Estados Unidos. Trata-se às vezes de simples organismos eleitorais e parlamentares conformes ao primeiro tipo descrito (a França, por exemplo). Em contrapartida, aliás, há uma aproximação do mecanismo do nascimento do Partido Trabalhista britânico: os sindicatos e os agrupamentos agrícolas resolvem sobre a criação de um organismo eleitoral, ou se transformam diretamente em partido.

A ação da *Fabian Society* no nascimento do *Labour Party* ilustra, por outro lado, a influência das sociedades de pensamento (como se dizia no século XVIII) e dos agrupamentos de intelectuais sobre a gênese dos partidos políticos. Corre-se o papel das associações estudantis e dos agrupamentos universitários sobre os movimentos populares do século XIX na Europa e o surgimento dos primeiros partidos políticos de esquerda: fenômeno análogo ocorre hoje em certos países da América Latina. Do mesmo modo, a maçonaria

parece ter participado da gênese do Partido Radical na França e de diversos partidos liberais na Europa. Na Bélgica, sua intervenção é muito clara: o grão-mestre da maçonaria belga, Defacqz, fundara em 1841 uma associação política, *L'Alliance*, que suscitou sociedades locais através do país. Em 1848, *L'Alliance* convocou um Congresso de todas essas sociedades provinciais no Hôtel de Ville, de Bruxelas, onde se reuniram 320 delegados. O Congresso, presidido por Defacqz, resolveu criar associações liberais permanentes nos cantões. Os exemplos de criação dum partido político por um cenáculo intelectual seriam igualmente bem numerosos: mas é muito raro que o partido encontre em seguida uma base popular que lhe permita alcançar êxito num regime de sufrágio universal. O recente fracasso, na França, da "Reunião Democrática Revolucionária", tentada por Jean-Paul Sartre e alguns escritores da esquerda, é um exemplo. Esse modo de criação de partidos corresponderia antes a um regime de sufrágio restrito.

Ao contrário, a influência das Igrejas e das seitas religiosas é sempre grande. Nos Países Baixos, por exemplo, o Partido "anti-revolucionário" foi constituído pelos calvinistas para opor-se ao Partido conservador católico; em 1897, protestantes mais intransigentes criaram o Partido "cristão histórico" para protestar contra a colaboração dos católicos e dos anti-revolucionários. Organizações católicas, senão o próprio clero, inter-vêm diretamente na criação de partidos cristãos da direita surgidos antes de 1914, e no aparecimento contemporâneo dos partidos democrata-cristãos. Na Bélgica, a intervenção das autoridades foi decisiva no desenvolvimento do Partido conservador católico. Para reagir contra as "leis de infortúnio" de 1879 sobre o ensino leigo e proteger a educação religiosa, o clero suscitou a criação de "comitês escolares católicos", em todo o país, que provocaram a retirada de crianças das escolas e a multiplicação de escolas livres. Em 1884, comitês transformaram-se em seções locais do Partido católico, que se tomou assim um dos mais fortemente organizados da Europa. A influência da Igreja parece ter sido menos direta na criação de partidos democrata-cristãos em 1945. Na França, por exemplo, as autoridades eclesiásticas não tomaram a iniciativa nesse sentido; cabe ressaltar, contudo, o papel catalisador da Associação Católica da Juventude Francesa (A. C. J. F.) e das diferentes filiais especializadas (Juventude Operária Cristã, Juventude Estudantil Cristã, Juventude Agrícola Cristã). Se não houve uma intervenção da A. C. J. F. de forma decisiva, ela forneceu os principais quadros e militantes do

partido, tanto em nível nacional como nos níveis locais. Na Itália, parece que a Ação Católica desempenhou papel semelhante, tendo a intervenção do clero sido mais direta, havendo o mesmo ocorrido na Alemanha.

Após os sindicatos, as sociedades de pensamento, as Igrejas, as associações de antigos combatentes devem ser citadas como "organismos externos" capazes de gerar partidos. Seu papel foi relevante às vésperas da guerra de 1914 no nascimento dos partidos fascistas ou pseudofascistas: sabe-se da influência dos antigos corpos-francos do Báltico sobre as origens do nacional-socialismo e de grupos de antigos combatentes italianos sobre os do fascismo. Um fenômeno ainda mais claro nesse sentido operou-se na França em 1936, onde uma associação de antigos combatentes — os "Cruz de Fogo" — transformou-se pura e simplesmente em partido político, tornando-se o "Partido Social Francês". É verdade que, há dois anos já, os "Cruz de Fogo" haviam parcialmente perdido o caráter de um agrupamento de antigos camaradas de guerra para revestir o de uma "liga", no sentido dessa palavra no vocabulário político francês. Como os partidos, as ligas são associações constituídas com finalidades políticas, à dessemelhança dos outros "organismos externos" estudados até o presente; porém elas não empregam os mesmos meios para atingir essas finalidades. Os partidos agem sempre no terreno eleitoral e parlamentar, se não exclusivamente, pelo menos muito amplamente; ao contrário, as ligas não apresentam candidatos às eleições e não procuram agrupar deputados: são unicamente máquinas de propaganda e de agitação. Em consequência, pela sua natureza as ligas são violentamente antiparlamentares: recusam desempenhar o jôgo democrático, à diferença dos partidos fascistas e comunistas, cuja doutrina é igualmente antiparlamentar, mas que se servem do Parlamento para conquistar o poder. Os fenômenos da "liga" traduzem um método político primitivo, pois evidentemente é muito mais eficaz, numa democracia, utilizar métodos eleitorais e parlamentares para destruir o regime do que agir de fora. A evolução natural das ligas é, portanto, de se transformarem em partidos extremistas: de fato, alguns destes tiveram um caráter de liga antes de se tornarem verdadeiros partidos, notadamente o Partido Fascista italiano.

Da influência das ligas sobre a formação dos partidos pode-se fazer uma aproximação com a das sociedades secretas e de agrupamentos clandestinos. Trata-se com efeito, nos dois casos, de organismos com finalidades políticas que não

agem no terreno eleitoral e parlamentar, os primeiros porque não querem, os segundos porque não podem, estando sob a ação duma interdição legal (observe-se que nossa definição de sociedades secretas não abrange a franco-maçonaria, que não é secreta propriamente dita, mas discreta). Quando desaparece a interdição legal, os agrupamentos clandestinos tendem a se transformar em partido. Assim, em 1945, viram-se movimentos de resistência, em numerosos países ex-ocupados, tentar metamorfosear-se em partidos, sem conseguí-lo geralmente. Todavia, o Movimento Republicano Popular, na França, e mais ainda o Partido Democrata-Cristão, na Itália, podem ser considerados em grande medida, como surgidos de antigas organizações clandestinas. O Partido Comunista, da U. R. S. S., não tem outra origem, que passou em 1917 da ilegalidade para o poder, conservando, aliás, características notáveis da sua organização anterior (introduzidas em seguida em todos os partidos comunistas do mundo, que foram reorganizados sobre o modelo do primeiro). Mais uma vez, deve-se constatar a influência da gênese dum partido sobre a sua estrutura definitiva. No caso do comunismo, é verdade que a manutenção da organização clandestina se justificava também pela possibilidade de retornar rapidamente à estrutura de um agrupamento secreto se as perseguições governamentais obrigassem a fazê-lo.

Essa enumeração de diversos "organismos externos" que provocam a criação dum partido político não deve fazer que se esqueça enfim a intervenção de agrupamentos industriais e comerciais: bancos, grandes empresas, organizações industriais, sindicatos patronais etc. Infelizmente, é muito difícil aqui ultrapassar a etapa das generalidades e das hipóteses, pois essa intervenção se cerca sempre de grande discricção. Na *Encyclopaedia of Social Sciences*, F. H. Underhill mostra o papel do Banque de Montréal, do Grand Trunk Railway e do *Big Business*, de Montreal, em geral, no nascimento do Partido Conservador canadense em 1854. Influências semelhantes podiam indubitavelmente ser encontradas na fonte de quase todos os partidos da direita, mas não se dispõe, na maioria do tempo, nesse sentido, senão de suposições (sérias, aliás), não de provas; pesquisas particularmente delicadas seriam necessárias para precisar as formas e os graus do papel dos agrupamentos capitalistas na gênese dos partidos políticos.

Qualquer que seja a sua origem, os partidos de criação externa apresentam um conjunto de características que se

opõe assaz nitidamente aos partidos criados no ciclo eleitoral e parlamentar. De início, os primeiros são geralmente mais centralizados que os segundos. Os primeiros nascem, com efeito, a partir da cúpula, ao passo que os segundos partem da base. Em uns, os comitês e seções locais são estabelecidos sob o impulso dum centro preexistente, que pode portanto reduzir a seu bel-prazer sua liberdade de ação: nos outros, pelo contrário, são comitês locais preexistentes que criam um organismo central para coordenar-lhes a atividade, e limitam por consequência seus poderes a fim de conservar o máximo de autonomia. O caráter mais ou menos descentralizado da instituição externa que cria o partido influi evidentemente no grau de descentralização d'este último: por exemplo, os partidos de trabalhadores são menos centralizados que os partidos comunistas; os partidos criados por agrupamentos capitalistas, menos centralizados que os partidos trabalhistas etc. Apesar de tudo, a coincidência geral permanece verdadeira entre a criação externa e o caráter centralizado. Por motivos análogos, os partidos de criação externa são geralmente mais coesos e mais disciplinados que os partidos de criação eleitoral e parlamentar. Os primeiros dispõem, com efeito, de uma organização preexistente que une naturalmente tôdas as suas células de base; os segundos são obrigados a estabelecer esses laços de tôdas as peças, sem nada no início a não ser a coexistência de alguns deputados no seio de um mesmo parlamento.

A influência do grupo parlamentar é igualmente muito diferente nos dois tipos de partidos. Os da primeira categoria experimentam-na profundamente: os deputados ali desempenham um papel essencial, quer constituam coletivamente o organismo dirigente do partido, quer figurem individualmente em grande número num comitê diretor diverso, em teoria, do grupo parlamentar. Essa preponderância dos eleitos é explicada facilmente pelo mecanismo do nascimento do partido, onde os deputados têm tido lugar preponderante. Ao contrário, os partidos de criação externa são constituídos fora da sua intervenção: compreende-se portanto que sua influência permanece ali sempre menor. De fato, manifesta-se geralmente nesses partidos uma desconfiança mais ou menos declarada no tocante ao grupo parlamentar, e uma vontade mais ou menos clara de submetê-lo à autoridade de um comitê diretor independente d'êle. Certamente que muitos outros fatores explicam esse fenômeno: pode-se constatar, por exemplo, que ele se faz presente em todos os partidos socialistas, quer de

criação parlamentar, como na França, quer de criação externa, como na Inglaterra. Mas esse exemplo não invalida a observação precedente, ao contrário: não é surpreendente notar que a influência prática do grupo parlamentar é muito mais desenvolvida no Partido Socialista francês que no *Labour Party*? E todos os partidos socialistas não têm, mesmo os mais próximos do ciclo eleitoral e parlamentar, experimentado mais ou menos a influência de elementos externos? Entre os fatores que determinam a influência dos deputados sobre o partido, sua origem permanece fundamental.

É preciso aliás ampliar o debate: é o conjunto da vida do partido que traz a marca do seu nascimento, e a atitude em relação aos eleitos não passa de uma manifestação particular da importância geral proporcionada às atividades eleitorais e parlamentares no tocante aos outros. Os partidos criados de fora manifestam a seu respeito um desapêgo muito maior que os nutridos no serralho e nascidos à sua sombra. Para estes últimos, conquistar assentos nas assembleias políticas é o essencial da vida do partido, sua razão de ser e o objetivo supremo da sua existência. Para os primeiros, ao contrário, a luta eleitoral e parlamentar permanece muito importante, mas ela não é senão um dos elementos da ação geral do partido, um dos meios que êle emprega, dentre outros, para realizar seus fins políticos. Para o Partido Radical, na França, por exemplo, trata-se antes de tudo de conquistar o máximo de cadeiras parlamentares; para o Movimento Republicano Popular, o essencial é, ao contrário, promover certos valores espirituais e morais na vida política, o que impede a ação educativa um lugar tão importante quanto as lutas eleitorais; para o Partido Comunista, enfim, estas não constituem senão um elemento, amiúde muito secundário, de uma estratégia de conjunto que visa à tomada completa do poder e ao seu exercício totalitário. Certamente que as diferenças de origem não explicam de per si essas dessemelhanças, porém sua influência não é contestável. Daí resulta que os partidos de origem externa, mesmo ligados doutrinarmente ao sistema parlamentar, não lhe dão jamais o mesmo valor que os partidos do primeiro tipo. Seu desenvolvimento ocasiona portanto certo desinteresse de fato (muitas vezes inconsciente e retrógrado) no tocante a parlamentos e eleições.

Essa observação é ainda mais grave quando se considera que a criação eleitoral e parlamentar parece correspon-

der a um tipo antigo e a criação externa a um tipo moderno. Até 1900, na maioria os partidos políticos eram criados pelo primeiro método: pondo de lado a influência da Igreja sobre certos partidos católicos (sobretudo o Partido Conservador belga), a de grupos industriais e financeiros sobre os partidos da direita e a dos círculos intelectuais (e francmaçonaria) sobre alguns partidos liberais, observam-se pouquíssimas intervenções externas antes do nascimento dos partidos socialistas, no dealbar do século. A partir dêsse momento, ao contrário, a criação externa torna-se a regra, e a criação parlamentar assume assim caráter de exceção: o exemplo do Partido Republicano da Liberdade, na França, e do seu fracasso ilustram bem o caráter insólito de tal processo na época contemporânea. Deve-se pôr de lado, contudo, o caso dos países novos do ponto de vista democrático, de países onde as assembleias políticas e o sufrágio universal começam apenas a funcionar realmente: aqui o desenvolvimento dos partidos via de regra está em harmonia com o primeiro tipo descrito. Isso não contradiz a afirmação anterior, mas pelo contrário a confirma, demonstrando que a criação eleitoral e parlamentar dos partidos corresponde a uma certa fase de evolução democrática, a do estabelecimento progressivo do sufrágio universal (na prática, e não somente nos textos jurídicos, êstes precedem geralmente àquele). Trata-se portanto de enquadrar progressivamente uma massa de novos eleitores, passando-se de um escrutínio pessoal para um escrutínio coletivo: o desenvolvimento de comitês ali se processa naturalmente. Mas uma vez alcançada essa primeira fase, uma vez que os partidos já estejam sólidamente constituídos, o surgimento de novos partidos esbarra na barreira dos antigos; não bastam portanto iniciativas locais e isoladas para desfazê-la; essas iniciativas não podem ultrapassar o quadro onde nasceram, e tornam-se incapazes de gerar um verdadeiro partido nacional. Em outras palavras: o primeiro tipo descrito corresponde à criação de partidos políticos num país onde não existe ainda um sistema de partidos organizados. Desde que tal sistema funcione, a segunda modalidade de criação se impõe na maioria dos casos.