Suffragium
Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará

ROBERT MICHELS, MAURICE DUVERGER E ANGELO PANEBIANCO: O DEBATE SOBRE AS ELITES PARTIDÁRIAS

ROBERT MICHELS, MAURICE DUVERGER AND ANGELO PANEBIANCO: THE DEBATE ON THE PARTY ELITES

Martonio Mont'Alverne Barreto Lima
Pós-doutor e doutor pela Johann Wolfgang Goethe-Universität de Frankfurt am Main, Alemanha. Professor da Universidade de Fortaleza (Unifor) e procurador-geral do Município de Fortaleza.
E-mail: barreto@unifor.br

Antonio Kevan Brandão Pereira
Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Advogado e professor universitário.
E-mail: kevanbrandao@gmail.com

RESUMO: Este trabalho analisa as elites partidárias a partir das obras de Robert Michels, Maurice Duverger e Angelo Panebianco. O texto que ora se apresenta não trata da discussão sobre o conceito de elites que se tem tradicionalmente na Sociologia ou Ciência Política. Embora haja derivação deste acúmulo intelectual, o conceito a ser discutido nesta proposta é apenas no âmbito do sistema político-partidário. Dentro do imenso debate sobre os partidos políticos, o tema das classes dirigentes se constitui como um objeto extremamente relevante. Por meio de uma pesquisa bibliográfica investiga-se, dessa forma, como esses estudiosos tratam do fenômeno das elites dirigentes, bem como procura-se estabelecer as considerações de cada um sobre as possibilidades da democracia no interior dos partidos políticos. Por fim, apontaremos os pontos em comum e as possíveis diferenças entre as abordagens.
PALAVRAS-CHAVE: Partidos Políticos; Elites Partidárias; Robert Michels; Maurice Duverger; Angelo Panebianco.

ABSTRACT: This work analyzes the party elites from the works of Robert Michels, Maurice Duverger and Angelo Panebianco. The text presented here does not deal with the discussion about the concept of elites that we have traditionally had in Sociology or Political Science. Although there is a derivation of this intellectual accumulation, the concept to be discussed in this proposal is only within the scope of the party-political system. Within the immense debate on the political parties, the theme of the ruling classes constitutes an extremely relevant object. By means of a bibliographic research, it is investigated, in this way, how these scholars deal with the phenomenon of ruling elites, as well as trying to establish the considerations of each one about the possibilities of democracy within the political parties. Finally, we will point out the points in common and the possible differences between the approaches
KEYWORDS: Political Parties; Party Elites; Robert Michels; Maurice Duverger; Angelo Panebianco.

1 INTRODUÇÃO

O estudo do fenômeno partidário sempre desafiou aqueles interessados em sua compreensão. No âmbito do amplo debate sobre os partidos políticos, a análise das classes dirigentes se constitui como um objeto relevante. Parte-se do pressuposto de que a constituição de uma liderança é um aspecto inerente a toda organização partidária, com isso, saber como se forma essa elite, quem a compõe, quais as razões para a sua estabilidade ou instabilidade, etc., são questões que instigaram diversos pesquisadores ao longo dos anos.

Três autores se destacam nessa ampla e fecunda discussão, a saber, Robert Michels, Maurice Duverger e Angelo Panebianco. A partir de trabalhos seminais que influenciaram e que continuam a influenciar o debate político e acadêmico, eles analisaram as elites partidárias por meio de ideias e conceitos bem elaborados.

Neste artigo, pretendemos investigar como esses estudiosos tratam do tema das elites dirigentes, bem como entender as considerações de cada um sobre as possibilidades da democracia no interior dos partidos políticos. O texto está dividido em três seções principais que apresentam os argumentos mobilizados e os conceitos formulados. Ao final, à guisa de conclusão, apontaremos os pontos em comum e as possíveis diferenças entre as abordagens dos autores analisados.

Para isso, no que diz à questão metodológica, entendemos que a pesquisa do tipo bibliográfico é a mais adequada para alcançarmos os nossos objetivos. Desse modo, abordaremos o nosso objeto de estudo a partir de uma análise acurada das obras dos autores investigados, bem como da exposição do pensamento de outros estudiosos que se debruçaram diretamente sobre o tema.

2 ROBERT MICHELS: DEMOCRACIA, ORGANIZAÇÃO E OLIGARQUIA

Observar a discussão entre democracia e organização é fundamental para a compreensão da tese elaborada por Robert Michels (1876-1936) em sua obra clássica "Sociologia dos Partidos Políticos", de 1911. Partindo do pressuposto de que a organização é o único meio capaz de criar uma vontade coletiva, esse sociólogo alemão analisou os partidos políticos modernos do final do século XIX e início do século XX, em especial o Partido Social Democrata alemão. No que diz respeito especificamente aos partidos oriundos da classe operária, estes, devido a sua posição desprivilegiada na sociedade, só podem ter algum êxito em suas ações a partir da organização. Desse modo, "apenas aglomerando-se e dando à sua aglomeração uma estrutura é que os proletários adquirem a capacidade de resistência política, e ao mesmo tempo, uma dignidade social" (MICHELS, 1982, p. 15).

Nessa visão, a organização torna-se um princípio indispensável para a luta política conduzida pelas massas. Contudo, essa organização que possibilita a ação e evita a dispersão de forças acarreta uma série de consequências que comprometem a democracia no âmbito dos

partidos, sobretudo os de larga extensão. É que a organização constitui precisamente a "fonte que as correntes conservadoras lançam na planície da democracia, e ocasionalmente as inundações que tornam esta planície irreconhecível" (MICHELS, 1982, p. 16). No mesmo partido a que se refere Michels, August Bebel reforça tal ponto, quando se refere sobre todos os setores da sociedade que devem ser conquistados por aquele que se apresenta como partido de massa. É o caso das mulheres e da necessidade de sua representação interna partidária; aspiração de inclusão que também fazia diferir o partido de massa do "partido da ordem" (BEBEL,1973, p. 550).

Um dos principais argumentos de Michels é o de que há uma impossibilidade de que as massas exerçam o governo diretamente. Resulta dessa dificuldade o aparecimento de uma elite que irá dirigir os rumos da maioria. O autor é cético em relação à prática dos princípios democráticos, que só seria possível no contexto de pequenos grupos. Em associações de grande porte, seja o próprio Estado ou mesmo partidos políticos, existem impossibilidades mecânicas e técnicas que tornam o governo direto de vastos grupos irrealizável. Nesse sentido, é indispensável a escolha de delegados capazes de representar e garantir a realização dos interesses da massa, isto é, há uma "necessidade de liderança nas organizações" (HANDS, 1971, p. 161).

A necessidade da escolha de líderes para possibilitar uma melhor ação do grupo é uma consequência da organização. De acordo com Michels, é justamente após a constituição dos líderes que a associação perde pouco a pouco o seu aspecto democrático imaginado originariamente. No início da organização os chefes são encarados como simples servidores da massa, procurando-se sublinhar o máximo possível uma situação de "democracia pura". Entretanto, como crescimento do grupo surgem dificuldades que fatalmente modificam o ambiente interno da organização, bem com a sua atuação política. A estrutura da organização torna-se complexa, exigindo-se então o desempenho de tarefas diferenciadas por parte de seus adeptos.

É dentro dessa realidade que os líderes começam a se destacar em relação aos demais membros do partido. A partir da complexidade da organização as posições de liderança começam a exigir certas habilidades individuais, tais como o dom da oratória, o poder de persuasão, conhecimentos técnicos e objetivos, etc. Segundo o autor, esta é uma realidade característica dos partidos políticos modernos, onde dentro destes "reclama-se para os chefes uma espécie de consagração oficial e insiste-se na necessidade de se formar uma classe de políticos profissionais, de técnicos da política, testados e experimentados" (MICHELS, 1982, p. 19).

A especialização técnica dos líderes é uma consequência inevitável de qualquer organização mais ou menos extensa. Tomando como exemplo os partidos socialistas, ocorre o surgimento de uma elite operária que passa a comandar os órgãos de direção do partido. O poder de decisão torna-se uma competência específica da direção, sendo lentamente retirado das massas, ou seja, o poder de decisão fica exclusivamente concentrado nas mãos dos chefes. John May ressalta que para Michels tal situação decorre do fato de que com um número expressivo de membros no partido, é tecnicamente difícil para todos participarem igualmente nas decisões. (MAY, 1965, p. 419). Isso faz com que a direção do partido seja independente e passe a agir muitas vezes à revelia do controle da massa, afastando assim o aspecto democrático da participação de todos

nas deliberações. Nesse sentido, Michels afirma que os chefes do partido transformam-se numa verdadeira oligarquia, da seguinte forma:

> Quem fala em organização fala em tendência à oligarquia. Em cada organização, seja um partido ou uma união de profissões etc., a inclinação aristocrática manifesta-se de uma maneira muito acentuada. O mecanismo da organização, ao mesmo tempo que lhe dá uma estrutura sólida, provoca na massa organizada graves modificações. Ela altera completamente as respectivas composições de chefes e massas. A organização tem o efeito de dividir todo o partido ou sindicato profissional em uma minoria dirigente e uma maioria dirigida. (MICHELS, 1982, p. 21)

De acordo com Michels, os partidos políticos modernos, enquanto instituições de grande porte, precisam se adaptar para responder as demandas decorrentes de sua inserção e participação na arena eleitoral. Assim, os partidos sofrem modificações em suas estruturas através de um processo de diferenciação de seus órgãos e funções. O fato é que a divisão do trabalho no âmbito dos partidos redunda na formação de uma burocracia rigorosamente delimitada e hierarquizada. Conforme o partido avança para uma forma de organização mais sólida denota-se a ocorrência do fenômeno da burocratização, dessa maneira, a estrutura da associação torna-se hierarquizada. Com isso, tem-se então uma forte tendência para a substituição de chefes ocasionais por chefes profissionais.

Este é, portanto, um ponto central dentro do argumento do autor: a burocratização é uma consequência da organização que, com já foi dito, concentra o poder de decisão dentro de uma associação nas mãos de um grupo restrito, denominado "oligarquia". Por razões de técnica administrativa e tática política, "uma organização forte exige uma direção igualmente forte" (MICHELS, 1982, p. 23).

2.1 A LEI DE BRONZE DA OLIGARQUIA

À medida que um partido cresce e se consolida dentro de determinado cenário político, a burocratização e a hierarquização são consequências naturais e exigências indispensáveis. De acordo com Seymour Martin Lipset (1967, p. 30), a prática revela que o partido perde a sua essência original e as suas características ideológicas em nome da organização, o que, no pensamento de Michels corrói a democracia. Este fato ajuda a explicar o elemento conservador da política interna dos partidos políticos.

Diante dessa realidade, percebe-se então que o autor é totalmente cético em relação à democracia no interior dos partidos. Analisando o caso do Partido Social Democrata alemão, Michels constata que os chefes eram estáveis em suas posições de comando, ou seja, a alternância nos postos de direção do partido era uma exceção. A alternância da liderança, aspecto tão caro à democracia resume-se à teoria, à letra do estatuto partidário, pois na prática os chefes permanecem em seus cargos por longos períodos.

Especificamente entre os partidos socialistas que possuem uma sólida organização, existe um fator de tradição que colabora diretamente para a estabilidade dos líderes. Para Michels, há uma espécie de "necessidade instintiva" por uma ordem estável que faz com que a direção superior represente sempre mais o passado do que o presente. É possível então observar que o respeito à tradição e às lideranças constituídas são de fato características marcantes desses partidos. Visa-se não modificar, não interferir no comando do partido, que está totalmente empenhado em perseguir os objetivos mais fundamentais da organização. Essas tendências, diz ele, que constituem o próprio "coração" da organização, são "particularmente manifestadas no partido socialista alemão, onde as autoridades superiores gozam de uma real imobilidade" (MICHELS, 1982, p. 63).

Além da tradição, a burocratização do partido e a consequente divisão do trabalho também são fatores que explicam a estabilidade dos chefes. Acredita-se que os chefes são aqueles mais dotados do conhecimento técnico e tático tão necessários para a sobrevivência da organização. Por isso, ocorre a tendência entre os membros de manter os mesmos chefes nas mesmas funções, visando assim assegurar uma certa continuidade para o desenvolvimento do partido. Demonstrando sua descrença na democracia partidária, Robert Michels afirma que:

> É assim que os chefes supremos de um partido eminentemente democrático, nomeados pelo sufrágio indireto, prolongam até o fim de suas existências os poderes dos quais foram investidos uma vez. Sua recondução, exigida pelos estatutos, torna-se uma simples formalidade, uma coisa que se subentende. A missão temporária se transforma num cargo, e o cargo num posto fixo. Os chefes democráticos tornam-se irremovíveis e invioláveis como nunca antes na história o foram chefes de um corpo aristocrático. A duração de suas funções ultrapassa em muito a duração média das funções de ministro nos Estados monárquicos. (MICHELS, 1982, p. 64)

A despeito de que possam existir disputas entre os chefes do partido, sobretudo entre as velhas e as novas lideranças, a realidade é que a situação de controle da organização por um grupo restrito não vai ser alterada; quando muito, o que ocorre é apenas a substituição de uma oligarquia por outra. Tem-se aqui o cerne da afamada "lei de bronze da oligarquia" postulada pelo autor. De acordo com Michels, a oligarquia é um aspecto inerente aos grandes agregados sociais, com isso, uma classe dominante sempre será fatalmente substituída por outra.

Conforme colocamos acima, na proporção que o partido cresce os líderes se destacam e passam a desempenhar ações de comando de forma independente. Isso acarreta um "inevitável afastamento entre os valores, interesses e ações dos líderes frente à vontade das massas" (RIBEIRO, 2014, p. 6). Reside aí um aspecto grave, que consiste na distância e até mesmo na oposição ente a massa dos partidários e o grupo dos chefes. Num partido, "os interesses das massas organizadas que o compõem estão longe de coincidirem com os da burocracia que os personifica" (MICHELS, 1982, p. 234). Cassinelli (1953, p. 62) pontua que para Michels os interesses da classe dirigente não são os mesmos da massa do partido, o que reforça o aspecto diferenciador da oligarquia que comanda a organização. Surgindo uma outra oligarquia no

comando, esta por sua vez também terá interesses especiais que serão distintos dos interesses dos demais partidários.

Explicando o fenômeno da "oligarquização", Michels resume em poucas linhas o teor da sua "lei de bronze da oligarquia" ou "lei sociológica fundamental" que rege inelutavelmente os partidos políticos. Em suas palavras:

> A organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. Quem diz organização, diz oligarquia. Toda organização de partido representa uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática. Encontramos em toda parte eleitores e eleitos. Mas também encontramos em toda parte um poder quase ilimitado dos eleitos sobre as massas que os elegem. A estrutura oligárquica do edifício abafa o princípio democrático fundamental. O que é oprimido, o que deveria ser. Para as massas, essa diferença essencial entre a realidade e o ideal é ainda um mistério. (MICHELS, 1982, p. 238)

A democracia partidária só é possível no plano teórico, pois não há como escapar do fenômeno da oligarquização. A constituição de uma oligarquia é um fenômeno orgânico e por consequência uma tendência pela qual passará toda organização, seja socialista e até mesmo anarquista. Segundo Michels, a massa nunca será soberana, a não ser de uma forma abstrata.

3 MAURICE DUVERGER: DEMOCRACIA APARENTE E A NATUREZA OLIGÁRQUICA DOS DIRIGENTES

A direção dos partidos, assim como a da maioria dos outros grupos sociais – sindicatos, associações, sociedades comerciais etc. –, se caracteriza por apresentar o duplo caráter de uma aparência democrática e de uma realidade oligárquica. É a partir desse pressuposto que o cientista político francês Maurice Duverger (1917-2014) analisa as especificidades das classes dirigentes das organizações partidárias em seu famoso livro "Os Partidos Políticos", publicado em 1951.

É preciso considerar que este "duplo caráter" quando se investiga a política interna dos partidos. De fato, a realidade das disputas políticas faz com que os partidos não vivam na prática muito dos aspectos democráticos que propagam e defendem. De acordo com o autor, é possível perceber claramente elementos autoritários e oligárquicos no âmbito dos partidos, porém, essas organizações procuram conservar uma espécie de "aparência democrática". Seiler (2010, p. 22) lembra que para Duverger essa é uma tendência geral que pode ser denotada entre os partidos classificados como "democráticos". Contudo, o seu grau de extensão varia de caso a caso e depende de alguns fatores peculiares, tais como a composição social, a força do sentimento democrático dos membros, bem como do tempo de existência do próprio partido e da força de sua doutrina.

O objetivo é compreender como se dá o processo de escolha dos dirigentes. Para o autor, é exatamente nesse processo que se observa uma "tendência autocrática" nas decisões internas de

um partido[1]. O sistema democrático de eleição para a escolha dos representantes é praticamente substituído por técnicas de recrutamento autocrático, quais sejam, cooptação, designação pelo centro diretivo, apresentação, dentre outras. Para Duverger, "esse tipo de seleção do pessoal político pode dar lugar, indubitavelmente, a certos vícios oligárquicos" (SCHWARTZENBERG, 1979, p. 514). Essas práticas são agravadas pelo fato de que os verdadeiros chefes do partido são frequentemente diversos dos seus chefes aparentes.

Se por um lado partidos fascistas – ou "protofascistas" – da primeira metade do século XX que não faziam questão de desmentir a sua essência, a estrutura oficial da maioria dos partidos é tipicamente democrática. Tal se aplica ainda aos partidos fascistas atuais, ainda que apenas formalmente definam-se e reivindiquem-se como democratas. Muitos partidos democráticos tentam camuflar os seus aspetos não democráticos, configurando assim o que Duverger chama de "autocracia disfarçada". Para o autor, existem duas técnicas que as organizações partidárias utilizam para disfarçar suas práticas autocráticas: as "manipulações eleitorais" e a distinção entre "dirigentes reais" e "dirigentes aparentes". As primeiras podem ser exemplificadas a partir do emprego generalizado do sufrágio indireto. Na maioria das vezes os dirigentes que irão ocupar os principais cargos do partido não são eleitos diretamente pela maioria dos membros filiados, mas sim por delegados, estes sim originários da votação. Esta escolha indireta é pautada por interesses dos mais diversos, distanciando-se assim das condições democráticas que deveria observar.

Duverger esclarece que nem todos os partidos aplicam o sufrágio indireto da mesma maneira e com rigor semelhante, porém, todos utilizam esse expediente. Esse tipo de sufrágio constitui um meio eficaz de disfarçar práticas autocráticas no interior de um partido. É preciso ressaltar que "a eleição dos dirigentes de um partido por um pequeno grupo de delegados não tem o mesmo caráter que eleição direta pela massa de adeptos" (DUVERGER, 1970, p. 177).

A apresentação de candidatos consiste em outro tipo de manipulação eleitoral. Alguns partidos limitam estatutariamente a liberdade de escolha dos eleitores e, na maioria dos casos, listas oficiais são impostas de cima para baixo, isto é, do órgão de direção do partido para a apreciação dos adeptos. Duverger adverte que além da apresentação oficial acontece também a chamada "apresentação oficiosa", que corrói o próprio sentido das eleições. As eleições indiretas tornam-se uma mera formalidade, pois o que ocorre na verdade é uma ratificação pura e simples dos nomes previamente definidos. Ainda no que tange a essa discussão, existem outros problemas a comprometerem a democracia interna dos partidos, tais como a fraude do corpo eleitoral e a fraude dos votos. Estes problemas podem acontecer com maior ou menor intensidade, mas não devem ser ignorados, pois são meios utilizados para assegurar a estabilidade das classes dirigentes. Segundo Duverger, o conjunto dessas "manipulações eleitorais têm por efeito dissimular ou designação mais ou menos autocrática sob uma aparência mais ou menos democrática" (DUVERGER, 1970, p. 183).

1 Para Duverger, o processo de escolha de dirigentes é crucial para a compreensão da política interna de um partido. O autor afirma que nos "partidos de quadros", o sistema de "caucus", isto é, escolha por comissões de notáveis, arrisca-se a levar à formação de uma oligarquia cooptada. Nos "partidos de massa", a designação dos candidatos é feita por congressos nacionais ou locais, nos quais os filiados escolhem os representantes direta ou indiretamente. No entanto, esse sistema também não está isento dos inconvenientes que podem resultar na formação de uma oligarquia.

A outra técnica a permitir que partidos escondem os elementos autocráticos funda-se no estabelecimento de duas categorias de dirigentes em seu interior: "chefes aparentes" e "chefes reais". Os chefes aparentes são os eleitos, cujo poder de ação é mais teórico do que prático, já os outros são aqueles designados por autocracia e exercem o poder de fato; quando muito, estes partilham o poder com aqueles, mas o que prevalece mesmo é a superioridade dos chefes reais. Para Duverger, muitos partidos comportam uma autoridade real bem diversa da autoridade aparente, e isto pode ser explicado por meio de uma constatação de que existe um dualismo profundo do poder aparente e do poder real que marca os partidos: "a hierarquia oficial se faz acompanhar de uma hierarquia oficiosa ou oculta; as duas participam do poder efetivo, tendendo a segunda a ficar com a parte do leão" (DUVERGER, 1970, p. 184).

Denota-se então a existência de um "segundo poder" que não é organizado democraticamente, pois os seus titulares não são oriundos de eleições, mas sim da cooptação, da indicação pelo alto, da conquista ou da hereditariedade. O autor cita alguns exemplos que esclarecem o exercício de segundo poder no âmbito dos partidos. A ação de capitalistas se constitui muitas vezes como um poder real dentro de uma organização partidária. Através de patrocínio e financiamento, eles podem agir sobre os próprios chefes, fazendo com que o partido tome medidas nesta ou naquela direção, sempre visando os seus interesses. Outro exemplo de segundo poder diz respeito à presença de grupos privados que conseguem influenciar diretamente um partido político, que são os chamados "grupos de pressão". Sindicatos operários e patronais, ligas femininas e familiares, associações regionalistas etc., desenvolvem intenções políticas e algumas vezes logram êxito em desviar a ação dos partidos para o atendimento de suas demandas.

Outras categorias de "segundo poder" destacadas por Duverger e que não se confundem com os grupos de pressão são as associações intelectuais ou as sociedades de pensamento – um bom exemplo é a ação da maçonaria nos séculos XIX e XX –, e também os setores da imprensa. O corpo redatorial de um grande partido conserva certa independência, o que lhe permite influenciar desde os membros mais simples até os organismos dirigentes. Por fim, um último tipo de segundo poder colocado expressa-se na submissão de um partido a uma autoridade internacional. Se determinado partido possui apenas uma representação minoritária num organismo internacional, o seu poder de ação fica bastante comprometido, já que o organismo externo conserva um caráter autocrático em relação ao partido. O autor ilustra o seu argumento citando o caso dos partidos comunistas, onde algumas vezes as "Internacionais" foram constituídas de forma autocrática (DUVERGER, 1970, p. 187). Deve ser ponderado, por outro lado e a respeito desta última advertência de Duverger, que sociais democratas, democratas cristãos, liberais e conservadores organizam suas entidades internacionais sem que se materialize prejuízo aos partidos nacionais ou à representatividade de sua linha de ação política interna. E ainda bem ao contrário do que escreve Duverger, à Internacional Socialista, por exemplo, convergem partidos sociais democratas e trabalhistas que estão muito distantes de perspectiva autocráticas, como os Partidos Socialistas da França, da Itália e de Portugal; o Partido Socialista Obreiro da Espanha, além do brasileiro Partido Democrático Trabalhista.

As duas técnicas mencionadas por Duverger, manipulações eleitorais e distinção entre chefes aparentes e chefes reais, nos revelam algumas características autocráticas que permeiam os partidos políticos. Os partidos procuram utilizar meios – como as eleições – para disfarçarem tendências autocráticas, e ao mesmo tempo manter uma aparência democrática. Verifica-se então que para ele elementos autocráticos e oligárquicos estão presentes na política interna dos partidos políticos, comprometendo assim a prática democrática na esfera dessas organizações.

3.1 O "CÍRCULO INTERIOR"

Maurice Duverger denomina de "círculo interior" o grupo restrito que controla as principais decisões dentro de um partido político. Interessa a ele compreender como ocorre a formação desse grupo, quem o compõe, e quais as possibilidades de renovação de seus membros. Corroborando com a tese de Robert Michels, Duverger também enfatiza a natureza oligárquica dos dirigentes partidários:

> A direção dos partidos tende naturalmente a assumir uma forma oligárquica. Uma verdadeira "classe de chefes" ali se constitui, uma casta mais ou menos fechada, um "círculo interior" de difícil acesso. Esse fenômeno aplica-se tanto aos chefes aparentes como aos chefes reais, tanto aos dirigentes autocráticos como aos dirigentes democráticos. Teoricamente, a eleição deveria impedir o nascimento de uma oligarquia; de fato, parece antes favorecê-la. As massas são naturalmente conservadoras; apegam-se elas aos seus velhos chefes, desconfiam de novas fisionomias. Nos partidos socialistas, onde o recrutamento dos chefes é mais democrático que alhures, sua renovação é igualmente mais difícil. (DUVERGER, 1970, p. 188)

Tomando especificamente o caso dos partidos democráticos, têm-se que a formação do círculo interior acontece a partir do fenômeno da burocratização das organizações complexas. A burocracia oferece o tipo de uma oligarquia institucional que era inconcebível nos partidos antigos, de fraca articulação. A burocracia institucionalizada é uma característica marcante dos partidos socialistas que possuem ligação com sindicatos, cooperativas e associações de assistência mútua. Citando como exemplo o Partido Social Democrata alemão e o Partido Socialista belga, o autor menciona o gradual processo de profissionalização de membros que teve lugar nessas agremiações. Observou-se então a instituição de membros permanentes que passaram a desenvolver um papel preponderante dentro da organização, o que lhes conferiu uma autoridade imediata sobre os adeptos em geral.

Outro exemplo de como a formação do círculo interior de um partido está ligada ao processo de burocratização pode ser fornecido a partir da experiência dos partidos comunistas. A proposta leninista de se criar uma classe de revolucionários profissionais relaciona-se com a ideia de se criar uma classe de "dirigentes profissionais". Para Duverger, isso nada mais é do que a geração de um círculo interior, de uma oligarquia. Como os cargos dos funcionários não são rigorosamente eletivos, o grupo dirigente que se consolida consegue exercer um forte controle sobre o corpo do partido. Nesse caso, constata-se então a presença de uma "oligarquia autêntica,

que exerce o poder, conserva-o e o transmite pelos mecanismos da cooptação" (DUVERGER, 1970, p. 192). Deve dar-se voz ao próprio Lenin, e sua concepção de partido político. A questão partidária e da direção de um partido de massas revolucionário está presente em diversas das reflexões de Lenin. Deve ser destacado que Lenin separa dois momentos da vida do partido revolucionário: durante e após a revolução. O processo revolucionário exige o preparo para a reação contra qualquer revolução, como bem mostra a história. Aqui, a necessidade de *the most authoritative and experienced leaders* (LENIN, 1975, p. 50) a fim de completar a tarefa revolucionária. Logo em seguida, a imperiosidade de que o mesmo partido revolucionário forme seus quadros, de maneira continuada, por meio de integrantes dispostos à reflexão contínua e à leitura para a compreensão da complexa realidade que se tem pela frente após a revolução. (LENIN, 1975, p. 72). Como se vê, dada voz ao próprio Lenin, trata-se de uma formação generalizada como tarefa do partido revolucionário, e não de insular a formação de lideranças partidária apenas, como entende Duverger.

Para Duverger, o círculo interior – grupo restrito de natureza oligárquica – precisa enfrentar dois problemas fundamentais, a saber, o da sua composição e renovação. O primeiro problema refere-se à difícil tarefa de se identificar as peculiaridades daqueles membros que integram o círculo interior. O autor almeja saber se os componentes da elite dirigente de um partido se assemelham social e economicamente com a massa dos adeptos. Não há como estabelecer uma resposta precisa para esse problema, dada a existência de casos desviantes, entretanto, percebe-se que em partidos que utilizam métodos mais "democráticos" não é certo afirmar que a composição social de um grupo de chefes eleitos seja semelhante à grande maioria dos membros.

Há uma tendência das massas em escolher entre os representantes do partido aquelas pessoas mais "capacitadas", seja por aptidão profissional, preparo intelectual ou mesmo reconhecimento pessoal. Aqui, Duverger segue mais uma vez o pensamento de Robert Michels e de Lenin, afirmando que a psicologia dos chefes nunca é idêntica à das massas, mesmo que estes chefes tenham a mesma estrutura social das massas. Para ele, independentemente de sua origem, os "dirigentes tendem a se aproximar e a constituir naturalmente uma classe de chefes: todo poder é oligárquico" (DUVERGER, 1970, p. 196).

O outro problema que o círculo interior precisa enfrentar consiste no dilema da renovação. Tal dilema atinge não apenas os partidos que dispõem de métodos mais democráticos, mas também aqueles tipicamente autocráticos e oligárquicos. A classe dirigente não escapa ao processo natural de envelhecimento e, vale ressaltar, a sua renovação não acontece de maneira simples. Conforme o que já foi colocado acima, as massas são conservadoras e tendem a manter os seus velhos chefes, desconfiando sempre de novas lideranças que possam surgir. De acordo com Duverger, as possibilidades de renovação do círculo interior dependem fortemente da própria organização do partido. O grau de centralização ou de descentralização de um partido é um fator primordial para se compreender as chances de renovação dos dirigentes.

A renovação dos quadros ocorre de maneira menos complexa nos partidos centralizados, de comando mais autocrático, onde a despeito da oposição de quadros subalternos dentro do

próprio círculo interior a elite dirigente promover a renovação. Escolhe-se, sobretudo, aqueles nomes que foram treinados e formados pelo partido, num claro processo de imposição. Já nos partidos descentralizados, de cunho mais "democrático", a renovação do círculo interior assume caráter excepcional. A renovação pela via eleitoral nunca é fácil, visto que a massa tende a ignorar as novas lideranças. Em suma, Duverger aponta dois obstáculos principais que dificultam ou impedem o rejuvenescimento do círculo interno: a oposição da elite subalterna e a tendência conservadora da massa dos militantes.

4 ANGELO PANEBIANCO: A DISPUTA PELOS RECURSOS DE PODER NO INTERIOR DOS PARTIDOS

Os partidos políticos modernos transformaram-se em instituições complexas, de estrutura burocrática e hierárquica. Como decorrência da própria complexidade dessas organizações, é normal que ocorram tensões e disputas internas entre os seus partidários. Objetivando compreender como acontece os "jogos de poder" no âmbito dos partidos, o cientista político italiano Angelo Panebianco (1948 -) discorre sobre a necessidade de compreender o "poder" como algo que é relacional, assimétrico e recíproco. O poder "manifesta-se numa negociação desequilibrada, numa relação de troca desigual, em que um agente ganha mais do que o outro" (PANEBIANCO, 2005, p. 45). Advém daí o fato de que o poder nunca é absoluto. Essa é uma tese central que está expressa em seu importante livro "Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos", de 1982.

Como consequência da sua própria estrutura, emergem no interior dos partidos políticos algumas pessoas que passam a comandar os destinos da organização. Os líderes passam a controlar aqueles recursos que são indispensáveis para a sobrevivência e a relevância do partido num determinado cenário político. Esses atores que ascendem aos postos de direção tendem a utilizar recursos de poder para obterem êxito nas negociações internas, visando assim a permanência nas posições de comando. Porém, o autor adverte que numa organização voluntária, como é o caso dos partidos políticos, a ação dos líderes não é irrestrita, isto é, existem limites ao poder, e tais limites decorrem da própria relação de poder, que é desigual.

Importa então identificar quais são os grupos dirigentes e quais as características que os definem enquanto tal. Antes, contudo, se faz necessário entender o que torna possível a ascensão e o comando de determinados grupos sobre outros no contexto dos partidos políticos. Para Panebianco, alguns agentes conseguem ganhar projeção em relação aos demais a partir do controle de importantes fatores que permitem a sua vitória nas disputas de poder. Esses fatores, que são recursos de poder, são definidos pelo autor como "zonas de incerteza". Portanto, aquele ou aqueles que controlam as zonas de incerteza inevitavelmente ocuparão os principais cargos dentro de um partido, com maior poder para influenciar os rumos de suas atividades.

Todavia, é preciso investigar quais são esses recursos de poder cujo controle torna possível a constituição de uma elite dirigente nas organizações partidárias. Panebianco identifica pelo

menos seis fatores (zonas de incerteza) em torno dos quais se desenvolvem atividades primordiais para o partido: a competência, a gestão das relações com o ambiente, as comunicações internas, as regras formais, o financiamento e o recrutamento (PANEBIANCO, 2005, p. 66). O primeiro fator, a "competência", diz respeito ao poder do especialista. Trata-se do conhecimento especializado que alguns agentes adquirem a partir da experiência de trabalho nos assuntos institucionais do partido; é a capacidade de compreender o pleno funcionamento da máquina partidária no seu cotidiano. O domínio desse fator faz com que os outros agentes não detentores dessas competências reconheçam que algumas pessoas possuem qualidades especiais para ocupar certos cargos, e que por isso são indispensáveis. A competência é nesse sentido um recurso fundamental do poder organizativo.

O controle das relações com o ambiente é outro recurso de poder muito relevante. A relação com o ambiente é, do ponto de vista da organização, a principal fonte de incerteza. Negociar com outras organizações, fazer alianças, definir os temas que serão travados nas disputas políticas, dentre outras atividades, são tarefas que alguns agentes assumem em nome do partido. Controlar as diversas relações com o ambiente significa, portanto, "controlar uma zona decisiva de incerteza organizativa" (PANEBIANCO, 2005, p. 67). O terceiro fator consiste na "comunicação". Este é um recurso de poder crucial, pois aqueles agentes que detém a coordenação dos canais de comunicação do partido, tendo assim a possibilidade de divulgar, distribuir, retardar, manipular ou omitir informações, controlam uma área substancial de incerteza. Outra zona de incerteza cujo controle confere aos agentes um poder decisivo diz respeito às "regras formais". Como se sabe, aqueles que possuem a capacidade de estabelecer regras, de interpretá-las e de aplicá-las terão proeminência em relação aos outros agentes. De acordo com Panebianco, a faculdade de definir regras, impor ou não a sua observância, bem como de manipular suas interpretações proporciona aos atores uma larga vantagem nas disputas internas.

O quinto fator vital para as atividades da organização é o "financiamento". O partido não sobrevive sem recursos financeiros, desse modo, independe se o financiador é interno ou externo, pois quem controla os cargos responsáveis pela circulação do dinheiro para financiar a organização controla outro recurso fundamental. O último recurso que merece destaque é o "recrutamento". Trata-se, por exemplo, do controle que acontece nos diversos níveis do partido sobre quem pode e quem não pode fazer parte da organização, isto é, a definição dos requisitos de admissão, e também sobre questões mais específicas, como a fixação de critérios para a promoção nas carreiras internas, etc. Dessa maneira, essa é mais uma zona de incerteza que quando controlada confere um poder relevante para os agentes.

É certo que existem outros fatores, porém, quando estes que foram apresentados por Panebianco são controlados por determinados agentes dentro de um partido, a tendência é que eles detenham o comando da organização. Entretanto, o controle dessas zonas de incerteza não é uma tarefa simples, nem uniforme.

> Os recursos do poder são tendencialmente, cumulativos: quem controla uma zona de incerteza tem grandes probabilidades de adquirir o controle também sobre as

> outras. Eis a razão para a tendência, própria de todos os partidos, à concentração dos recursos de poder em grupos restritos. Porém, pela sua própria natureza, o controle sobre as zonas de incerteza não pode ser monopolizado "in toto" por um único grupo. (PANEBIANCO, 2005, p. 70)

O controle sobre as zonas de incerteza não pode ser monopolizado por um único grupo dentro dos partidos. Panebianco afirma que o poder da elite dirigente nunca é absoluto, pois existe sempre um constante jogo de interesses, trocas e barganhas, permeado por tensões políticas, típico das relações de poder.

4.1 A COALIZÃO DOMINANTE

O grupo restrito que tende a concentrar os principais recursos de poder no âmbito dos partidos políticos é denominado por Angelo Panebianco de "coalizão dominante". Para o autor, o conceito de coalizão dominante permite abarcar de forma mais apropriada as características e as especificidades das elites dirigentes dos partidos.

Através desse conceito é possível observar que há uma conformação mais complexa da estrutura do poder na organização. A elite, seja ela comandada por um líder ou por alguns, está em permanente negociação com os outros agentes organizativos; como foi dito, o poder dessa elite não é absoluto. Outra vantagem desse conceito é que ele comporta a noção de que o poder organizativo de um partido não está necessariamente "concentrado nos cargos internos ou parlamentares do próprio partido" (PANEBIANCO, 2005, p. 73). Com isso, pode haver uma coalizão que comanda o partido, mas que é exterior a ele, o que pode ser exemplificado pelo caso das *Trade Unions* em relação ao Partido Trabalhista britânico.

O conceito de coalizão dominante abrange também outra ideia fundamental, qual seja, a de que a elite do partido nem sempre é composta apenas pelos dirigentes nacionais. Muitas vezes uma coalizão dominante "compreende tanto os líderes nacionais (ou um de seus setores) quanto um certo número de líderes intermediários e/ou locais" (PANEBIANCO, 2005, p. 73). É justamente por englobar de maneira mais acurada as particularidades do poder organizativo dos partidos que Panebianco prefere a expressão "coalizão dominante" em detrimento de outras, tais como "oligarquia" (Robert Michels) e "círculo interior" (Maurice Duverger). Conforme o seu ponto de vista, essas e outras expressões já utilizadas não dão conta das especificidades colocadas acima. Em suas palavras:

> O conceito de coalizão dominante, mais amplo do que os geralmente usados, permite fotografar melhor a efetiva estrutura do poder nos partidos, seja quando ela implica a existência de uma aliança "transversal" (entre alguns líderes nacionais e alguns líderes locais), seja quando implica a aliança entre alguns líderes nacionais e alguns líderes de organizações formalmente externas e separadas do partido. À luz da definição de poder organizativo aqui acolhida, a coalizão dominante de um partido é composta por aqueles agentes formalmente internos e/ou externos à organização, que controlam as zonas de incerteza mais vitais. (PANEBIANCO, 2005, p. 74)

A coalizão dominante é aquele grupo restrito que controla os principais recursos de poder. O controle sobre as principais zonas de incerteza torna a coalizão um verdadeiro centro de distribuição de "incentivos organizativos" no interior do partido. Para o autor, incentivos organizativos são benefícios de natureza material ou simbólica que se constituem como moeda de troca nos jogos de poder e que conferem legitimidade à coalizão dominante. Os incentivos podem ser "coletivos" (de identidade), que são de alcance geral e que servem para gerar lealdade para a organização, ou "seletivos" (materiais e de *status*), de caráter mais restrito, que é a distribuição de cargos de prestígio, promessas de ascensão nas carreiras internas etc. A adequada distribuição dos incentivos organizativos permite a coalizão dominante controlar as zonas de incerteza e consequentemente reduzir as chances de derrota nas disputas internas. A concessão de benefícios seletivos é fundamental para frear o avanço das elites minoritárias e, sobretudo, para fragilizar uma possível oposição dentro da própria coalizão.

De acordo com Panebianco, este é um aspecto diferenciador da coalizão dominante de um partido. Como esse grupo não detém o poder de forma absoluta, a todo momento é preciso realizar negociações. No interior da coalizão pode haver, constantemente, um desequilíbrio do poder. Se outros líderes dentro do grupo conseguirem obter controle sobre zonas de incerteza cruciais, e como isso passarem a dispor sobre a distribuição dos incentivos organizativos, o comando da coalizão será alterado. Barberà (2008, p. 10) lembra que para o autor a coalizão dominante é uma aliança de alianças, e que por isso é sempre uma construção "potencialmente precária". Percebe-se então que a alternância de coalizões ou a mudança de comando dentro de uma coalizão pode sempre ocorrer.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho nos propomos a analisar como Robert Michels, Maurice Duverger e Angelo Panebianco tratam do tema das elites dirigentes dos partidos políticos, bem como entender como esses estudiosos compreendem as possibilidades de democracia partidária. Após explanação dos principais argumentos de cada autor, foi possível perceber que existem pontos em comum e também diferenças entre cada um deles.

Investigamos inicialmente o pensamento de Robert Michels destacando, sobretudo, a tese da "lei de bronze da oligarquia". Segundo este teórico alemão, o processo de organização de um partido de extensão considerável gera uma burocratização e hierarquização de sua estrutura, que conduz inevitavelmente à formação de uma elite em seu interior. Essa elite, denominada de "oligarquia", consiste naquele grupo restrito que comandará de forma absoluta os destinos do partido.

Para Amaral (2013, p. 13), em Michels o desenvolvimento dos partidos "não é compatível com a manutenção de estruturas democráticas", e resulta daí as impossibilidades mecânicas e técnicas que restringem a participação direta das massas de militantes na tomada de decisões.

Este autor não acredita na prática de princípios democráticos nos grandes partidos, enfatizando que tais princípios só são válidos no plano teórico e que a soberania das massas só existe de forma abstrata. A elite dirigente adquire tamanha independência que os seus interesses passam a ser diferentes dos interesses da massa. O mais grave é que o aspecto conservador da própria massa possibilita a estabilidade dos chefes.

Para Michels não há margem para alterações radicais nessa condição inerente aos grandes partidos, e nem mesmo eleições internas seriam um fator de mudança, fato este também pontuado por Cook (1991, p. 35). Independentemente de disputas entre os chefes, a situação de controle da organização por um grupo restrito sempre ocorrerá; quando muito, o que acontece é apenas a substituição de uma oligarquia por outra. Para ele, a formação de uma oligarquia dirigente é um fenômeno orgânico e uma realidade inescapável pela qual passará toda organização; como pontua Sartori (1994), a tese de Michels tem caráter determinista.

Observamos em seguida que Maurice Duverger utiliza o termo "círculo interior" para definir as elites dirigentes dos partidos políticos. Concordando com muitos aspectos da tese de Michels, ele destaca a natureza oligárquica dos líderes partidários. De uma forma geral, os partidos democráticos são autocracias disfarçadas, e isto pode ser comprovado, por exemplo, quando se observa a tendência autocrática no processo de escolha dos dirigentes, e também na existência de chefes aparentes e chefes reais.

A burocratização dos partidos acarreta a formação de um círculo interior, pois todo poder seria oligárquico, e independentemente da origem, os dirigentes tendem a se aproximar e a constituir naturalmente uma classe. Este fato é intensificado pelo conservadorismo das massas que confere estabilidade aos chefes que já estão nos cargos de comando, comprometendo assim a renovação da liderança. Para o autor, a presença de elementos autocráticos e oligárquicos na política interna dos partidos políticos dificulta a prática democrática na esfera dessas organizações.

Contudo, embora realce a natureza oligárquica do poder, o argumento de Duverger apresenta diferenças em relação ao pensamento de Michels. Como bem colocou Sarti (1996), ele confere ao partido – entendido aqui como o "moderno partido de massa" – o mérito de uma "vontade democrática sincera", que poderia fazer frente ao poder dos chefes por meio de mecanismos de funcionamento do partido. Desse modo, Duverger contesta e tenta escapar da lei de bronze da oligarquia a partir do momento em que enfatiza a criação de mecanismos internos como modo de viabilizar a democracia no âmbito dos partidos.

Por fim, chegamos à análise da obra de Angelo Panebianco, que procurou superar algumas das ideias elaboradas por Michels e Duverger. Em detrimento das expressões "oligarquia" e "círculo interior", o autor italiano utiliza o conceito de "coalizão dominante" por entender que este nos possibilita apreender de modo mais acurado as especificidades das elites dirigentes. Partindo do pressuposto de que o poder é algo relacional, assimétrico e recíproco, que se manifesta numa negociação desequilibrada e numa relação de troca desigual em que um agente ganha mais do que o outro, o autor afirma que o poder não é absoluto.

Trazendo essa ideia para o contexto da discussão sobre as elites partidárias, Panebianco inova ao questionar o poder absoluto do grupo restrito de dirigentes. Para ele, o grupo que forma a coalizão dominante é aquele que consegue controlar a maior quantidade de recursos de poder, denominados também de "zonas de incerteza". A questão é que o controle sobre as zonas de incerteza não pode ser monopolizado por um único grupo dentro dos partidos, e aqui nós temos um elemento crucial que diferencia esta análise das precedentes.

Discordando de Michels, Panebianco afirma que a elite dirigente não detém o poder de forma absoluta, pois a todo momento ela precisa negociar dentro de um jogo marcado por interesses, trocas e barganhas que é característico das relações de poder. Para ele, até mesmo o último dos militantes controla uma zona de incerteza organizativa, mesmo que restrita. Outro fator que deve ser levado em conta é que pode haver constantemente no interior da própria coalizão um desequilíbrio de poder. Se outros líderes dentro do grupo passarem a controlar as zonas de incerteza fundamentais, o comando da coalizão será alterado. Nesse sentido, Panebianco contempla a possibilidade de alternância no comando da organização, já que os grupos partidários estão em constante disputa pelo controle das zonas de incerteza.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Oswaldo Eduardo do. **O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos:** uma avaliação de 100 anos de literatura. Debates, v. 7, n. 2, 2013.

BARBERÀ, Òscar. **Political alliances and organisational change in political parties:** a framework for analysis. WP, n. 270. Barcelona, 2008.

BEBEL, Ferdinand August. **Die Frau und die Sozialismus**. 62. Auflage, Berlin/DDR: Dietz Verlag, 1973.

CASSINELLI, Charles William. **The Law of Oligarchy**. The American Political Science Review. 1953, v. 47, n. 3, p. 773-784.

COOK, Philip. **Robert Michels Political Parties in Perspective**. The Journal of Politics. 1971, v. 33, n. 3, p. 773-797.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

HANDS, Gordon. **Robert Michels and the Study of Political Parties**. British Journal of Political Science. 1971, v. 1, n. 2, p. 155-172.

LENIN. Vladmir Ilitch Ulianov. **On the Revolutionary Proletarian Party of a New Type**. San Francisco: Proletarian Publishers, 1975.

LIPSET, Seymour Martin. **O homem politico**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAY, John D. **Democracy, Organization, Michels**. The American Political Science Review. 1965, v. 59, n. 2, p. 417-429.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido:** organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

RIBEIRO, Pedro Floriano. **A lei da oligarquia de Michels:** modos de usar. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2014, v. 29, n. 85, p. 179-193.

SARTI, Ingrid. **A utopia de Michels e a democracia partidária em perspectiva**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1996, v. 30, n. 11, p. 129-137.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada:** o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **Sociologia Política:** elementos de ciência política. São Paulo: Difel/Difusão Editorial, 1979.

SEILER, Daniel. **Maurice Duverger et les partis politiques**. Revue Internationale de Politique Comparée. 2010, v. 17, p. 55-65.