

Os partidos políticos segundo Duverger

Maurice Duverger, professor da Sorbonne, publicou o livro intitulado *Os partidos políticos* em 1951. O sistema proporcional, inventado no continente como alternativa ao modelo da ilha britânica --o sistema distrital--, completara mais de meio século de experimentação. Os países continentais da Europa Ocidental --com exclusão da Península Ibérica, ainda sob ditaduras, e das nações do Leste, às quais fora imposto o comunismo soviético --, recém saídos da Segunda Guerra, voltaram a adotá-lo. Destoava do conjunto apenas parte da Alemanha, derrotada na conflagração, subdivida em zonas de ocupação. As que se encontravam sob a tutela da França, da Inglaterra e dos Estados Unidos, constituíram a então denominada República Federal Alemã. A liderança ali estruturada optou por nova experimentação, segundo modelo batizado de “sistema eleitoral misto”, por razões que serão apontadas em outra oportunidade, a fim de nos atermos à caracterização prometida na ementa.

Enfim, consagrara-se o regime de partidos políticos, o que ainda não havia ocorrido plenamente quando os autores precedentemente considerados -- Max Weber (1864/1920) e Hans Kelsen (1891/1973)-- debruçaram-se sobre o tema.

Maurice Duverger começa por acrescentar a novidade observada no processo de constituição dos partidos políticos. Weber destacara que, por imposição da democratização do sistema, os parlamentares tiveram que se apoiar nos comitês eleitorais locais. Assim, os partidos deixavam de ser simples blocos parlamentares. Nos começos da década de cinquenta, Duverger registra o que designa como “origem exterior dos partidos”. O modelo precedentemente observado é dado como sendo de “origem parlamentar-eleitoral”.

Afirma: “A distinção entre os partidos de criação exterior e os partidos de origem eleitoral e parlamentar não é rigorosa: ela caracteriza antes tendências gerais do que tipo definidos. Em um número bastante grande de casos, contudo, o conjunto de um partido é essencialmente estabelecido por uma instituição pré-existente, cuja própria atividade se situa fora das eleições e do Parlamento: pode-se, portanto, falar adequadamente de criação exterior.” (pág. 26 da tradução brasileira, Editora UnB, 1980)

O caso mais conhecido, destaca, reside no fato de que numerosos Partidos Socialistas foram criados diretamente pelos sindicatos. O exemplo geralmente citado é o do Partido Trabalhista inglês, criado em 1900, por decisão do Congresso das Trade Unions realizado no ano anterior.

Duverger aproxima a iniciativa dos sindicatos operários daquela levada a cabo pelas organizações de produtores rurais. Indica que “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 e mesmo nos Estados Unidos.” Nos países citados, com exclusão dos Estados Unidos aonde as organizações de agricultores não criaram partidos próprios mas aderiram aos existentes, diz o autor, “os sindicatos e os agrupamentos agrícolas resolvem sobre a criação de um organismo eleitoral, ou se transformam diretamente em partido.”

Segue-se a referência às organizações católicas, que “senão o próprio clero, intervêm diretamente na criação de partidos cristãos da direita surgidos antes de 1914, e no aparecimento contemporâneo dos Partidos Democratas Cristãos”. Neste último caso, reconhece que a influência da Igreja seria menos direta. De nossa parte, cabe assinalar que a DC italiana, sob a liderança de Alcides De Gaspari (1881/1954) adota programa

distanciado da pregação anti-democrática do Vaticano, do mesmo modo que ignorando as restrições que este persistia em dirigir à economia de mercado.

Refere ainda outros exemplos para destacar que a origem externa, ou parlamentar-eleitoral irá influir no funcionamento da organização correspondente, ao favorecer seja a centralização seja a descentralização.

Na época do aparecimento do livro, Duverger foi muito criticado basicamente pelo fato de não haver destacado a singularidade da origem externa dos Partidos Comunistas. Simplesmente associou-a à situação das organizações secretas que influíram no processo político, a exemplo da Maçonaria. Ademais, atribui a clandestinidade de muitos dos PCs a circunstâncias alheias à sua vontade. Escreve, a propósito, coisas desse tipo: “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” (p. 30 da edição citada).

A propósito de tal posicionamento, o renomado prócer liberal Raymond Aron (1905/1983) acusou-o de aprovar os métodos stalinistas. Trata-se de que, ao longo das duas décadas precedentes, de existência da União Soviética, comprovou-se amplamente que os Partidos Comunistas eram instrumentos a serviço da política externa dos soviéticos.

No caso da República de Weimar, na Alemanha, o PC dirigiu o seu “golpe principal” (terminologia adotada pela versão marxista de Lenine e difundida por Stalin) contra o Partido Social Democrata que, na época, dizendo-se marxista, renegava a tomada violenta do poder, dando preferência à via parlamentar, e condenava o sistema ditatorial soviético. Essa oposição chegou ao ponto de votar em Hitler, no pleito eleitoral de 1933 que iria permitir a ascensão dos nazistas ao poder pela via democrática, ainda que sua disposição fosse destruí-la, como de fato aconteceu. Dada a circunstância, a República Federal Alemã, criada no pós-guerra, proibiu o funcionamento tanto do Partido Nazista como do Partido Comunista.

No caso da França, com a assinatura do Pacto Germano-Soviético, em agosto de 1939, às vésperas da Segunda Guerra, o PC Francês passou a sabotar o esforço de guerra do governo, já que país entrara na guerra contra a Alemanha nazista. E até que esta rompesse aquele acordo, ao invadir a União Soviética, alheou-se completamente da Resistência Francesa, criada para enfrentar o ocupante alemão. Com a invasão da URSS, chegou mesmo a tentar apropriar-se daquele movimento.

Portanto, Aron tinha razão ao entender que Duverger não podia ignorar tais fatos. É certo que o autor, após a denúncia dos crimes de Stalin pela própria liderança soviética, em seguida à sua morte, divulgou um livro em que critica a ocupação soviética no Leste Europeu (*Os laranjais do lago Balaton*, 1980).

Os Partidos Políticos detém-se na análise destes aspectos: I-Estrutura dos Partidos, e II-Sistemas de Partidos.

Na primeira parte descreve a organização dos modernos partidos políticos, desde as organizações de base e as formas de sua articulação (basicamente se centralizada ou descentralizada as estruturas), terminando com a caracterização das características conhecidas dos filiados às agremiações.

Segue-se a questão das direções partidárias. Aqui a tendência observada seria o controle do grupo parlamentar pela direção partidária, e não o contrário.

Na Parte II, em que considera os sistemas de partidos, a observação central reside na tese de que serão definidas pelo sistema eleitoral que venha a ser adotado. Os sistemas proporcionais tenderiam a favorecer o multipartidarismo, enquanto o sistema distrital o

bipartidarismo. Justamente esta tese viria a ser considerada como a contribuição fundamental de Duverger ao estudo dos modernos partidos políticos.

A experiência tem comprovado que a tendência observada por Duverger corresponde efetivamente à natureza dos dois sistemas, em termos de desfecho final do processo (sistema partidário diversificado ou bipolarizado). Assim, pode-se dizer que a tese viria a ser consagrada. Comprova-o o fato de que, no livro publicado em 2000, pela Universidade de Bruxelas, compreendendo *Anais de Seminário*, os organizadores, dois renomados estudiosos, Pascal Delwit e Jean Michel De Waele, adotam o modelo Duverger. Isto é, o Seminário respondeu afirmativamente à pergunta “O modo de escrutínio configura a eleição?”

Outra tese de Duverger que tem sido aceita --não obstante a divergência dos “quantativistas” norte-americanos, referida e criticada a seguir-- diz respeito ao fato de que sobressaem dois tipos de partidos: o partido de massas e o partido de quadros.

A crítica em apreço encontra-se no livro de Jean Charlot, intitulado *Les Partis Politiques* (Paris, Armand Colin, 1971). Reivindicando uma nova tipologia, que reduziria a denominada ciência política ao emprego de métodos quantitativos, escreve o seguinte: “No atual estágio dessas pesquisas --que não estão muito adiantadas-- o essencial, parece-nos, seria evitar cair, depois de Maurice Duverger, na armadilha da ilusão de uma história unidimensional, imaginando um ciclo único, que vá obrigatoriamente dos partidos de quadros aos de massas, e depois aos de reunião, que representariam a forma ‘natural’ dos partidos na era industrial moderna” (p. 162, da ed. brasileira, *Coleção Pensamento Político* da UnB, vol. 47). No conceito de Duverger, o último tipo adviria da circunstância de que o partido não é uma comunidade “mas um conjunto de comunidades, uma reunião de pequenos grupos difundidos através do país (seções, comitês, associações locais, etc.) ligados por instituições coordenadoras”.

A crítica a Duverger entretanto não parece muito apropriada, porquanto a sua atitude é *compreensiva* enquanto os estudiosos referidos pretendem avaliações matemáticas.

Charlot alega que a tipologia de Duverger comporta grande número de exceções. Ora, o próprio Duverger tivera oportunidade de advertir que, embora a distinção entre partidos de quadros e partidos de massas haja alcançado aceitação generalizada, não convém “exagerar sua importância”. Ao que acrescenta: “há diversos tipos de partidos de massas como de partidos de quadros, e são encontrados tipos intermediários”.

Destacando-se as principais observações decorrentes da posição compreensiva de Duverger, verifica-se de pronto a significação e a perenidade de sua análise.

Antes de mais nada, a advertência que já fora feita por Marx Weber: ainda que preservem a mesma denominação, os partidos contemporâneos distinguem-se radicalmente das agremiações do século passado. Estas não passavam de blocos parlamentares. Os seus sucessores consistem, sobretudo, na fusão dos blocos parlamentares com os comitês eleitorais exigidos pela sucessiva disseminação do sufrágio.

Em segundo lugar, a tese de que a democracia moderna é uma democracia de partidos. Quer dizer: a democracia se define como a participação efetiva na formação da chamada vontade governamental e na determinação das políticas públicas, *através da representação*. Não se trata de nenhuma forma de idealização, a exemplo das que foram popularizadas pelo *democratismo*. A identificação entre representantes e representado não é, de modo algum, automática. Na aproximação entre os dois agentes, o sistema eleitoral exerce um papel substancial. Assim, a análise de Duverger permite compreender a democracia moderna, não

tendo a menor importância o fato de não consistir numa contribuição à “ciência política”, entendida como a adoção de modelos matemáticos.

A distinção entre partidos de quadros e partidos de massas é igualmente fundamental. É a partir dessa chave que se pode distinguir os grandes partidos democráticos do Ocidente das organizações ideológicas. Para acompanhar a evolução da corrente de opinião com a qual se identifica, a agremiação democrática precisa dispor de um núcleo programático a partir do que pode realizar essa ou aquela aliança. Apoiados nesse núcleo, estruturam-se as assessorias, as publicações, os estudos, enfim tudo aquilo que lhe dá caráter permanente e uma feição perfeitamente definida. Em que pese estivessem unidos no propósito de aprimorar o sistema representativo e contribuir para o engrandecimento nacional, liberais e conservadores, na Inglaterra, do mesmo modo que democratas e republicanos, nos Estados Unidos, nunca se confundiram perante o eleitorado.

Finalmente, a análise de Duverger leva à valorização de aspectos que a preocupação matematizante inevitavelmente obscurece. Assim, importam muito tanto as dimensões dos países como as respectivas tradições culturais. A Suíça, por exemplo, não parece ser um exemplo convincente desse ou daquele modelo, porquanto, nas condições do país, qualquer sistema funcionaria, desde que não violasse o direito participativo a que a comunidade está afeiçoada. Mesmo tomando-se isoladamente as nações mais populosas, onde a adequação do sistema representativo é de fato testada, há traços culturais que estabelecem distinções essenciais. Embora a estabilidade política seja um valor fundamental para todas as sociedades --, o que explica em grande medida a emergência e a persistência do autoritarismo-- não atua de modo equivalente em países como a França ou a Itália. A incapacidade do sistema eleitoral francês de permitir a formação de maiorias sólidas, neste pós-guerra, levou até a golpes de Estado, enquanto a Itália convive com essa realidade, talvez pelo fato de que o governo central não tenha ali a mesma magnitude que lhe atribuem as tradições culturais francesas.

Registre-se que, apesar da unilateralidade da crítica a Duverger, o texto de Juan Charlot apresenta um panorama bastante completo da bibliografia existente, permitindo verificar que nem todos os estudiosos norte-americanos estão preocupados apenas com quantificações.

Ainda outra observação sobre o livro considerado.

Na avaliação do que seria a representatividade do sistema, Duverger foi vítima da tradição rousseauiana. Assim, suscita a questão de saber se os partidos dão conta da opinião. A questão certamente não é essa.

Não se pode dissociar as correntes de opinião dos interesses que as movem. A moderna sociedade industrial caracteriza-se pela diversidade de interesses. A função do sistema democrático-representativo consiste em organizar a negociação entre tais interesses de modo que o inevitável conflito não assuma a forma de confronto armado, situação típica do ciclo histórico precedente, no Ocidente.

Cabe ao Partido Político afunilar tais interesses. Por isto, nos países que conseguiram consolidar sistemas democráticos, o imposto ocupa uma posição central em todo o processo. Define o modelo básico de convivência social: as dimensões que a atuação estatal assume no funcionamento da sociedade.

Talvez reconhecendo as suas concessões a Rousseau, reconhece o autor que os adversários do regime de partidos encontrarão muitos argumentos em seu favor na obra considerada. Ainda assim, enfrenta diretamente a questão de saber-se se seria o caso de buscar alternativas, como parece ser a obsessão das organizações consideradas de esquerda,

até hoje inconformadas com o desfecho desfavorável da busca de uma alternativa representada pelo modelo soviético (o denominado sistema cooptativo).

Entende que a expressão “governo do povo pelo povo” conduz a um ideal que jamais encontrará correspondente na realidade. Propõe que seja substituída pelo seguinte: “governo do povo por uma elite saída do povo”.

O texto a seguir reflete de forma adequada a que corresponderia a principal conclusão do livro: “A democracia não está ameaçada pelo regime dos partidos, mas pelo rumo contemporâneo das suas estruturas internas; o perigo não se acha na própria existência dos partidos, mas na índole militar, religiosa ou totalitária, de que às vezes se revestem. Mesmo assim, deve-se sublinhar, a esse respeito, dois fatos essenciais. Nem todos os partidos têm adotado uma organização semelhante. Na Inglaterra, no Canadá, na Austrália, na Europa nórdica, são só pequenos grupos sem influência profunda que se apegam a essa tendência. O mesmo quanto aos Estados Unidos, onde o desenvolvimento das primárias teve por consequência enfraquecer o arcabouço dos partidos, em vez de reforçá-lo. Os partidos totalitários e fechados, com caráter de *Bund*, ainda são excepcionais no mundo: se a evolução leva a eles, essa evolução mal começou e muitos fatores podem detê-la ou desviá-la.” (págs. 459/460).