

Max Weber e a crise representacional dos partidos contemporâneos

Ricardo Luiz Mendes Ribeiro

Trabalho preparado para apresentação no III Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 22 a 26 de abril de 2013

Resumo

O objetivo deste texto é discutir o lugar e o papel dos partidos políticos na democracia representativa contemporânea a partir das contribuições feitas por Max Weber para o entendimento dessa fundamental agência política. Além de ser um dos precursores dos estudos sobre partidos políticos, Weber deu importante contribuição para o entendimento da questão da representação na democracia moderna. E é justamente no campo da representação política que a atuação dos partidos modernos é atualmente mais questionada. Tal como ocorre quando aborda outros tópicos da política, a tensão ou a contraposição entre burocracia e liderança política é o ponto fundamental de Weber quando ele trata dos partidos políticos.

Contribuições *weberianas* ao debate sobre a crise representacional dos partidos políticos contemporâneos

Ricardo Luiz Mendes Ribeiro

Introdução

O objetivo deste texto é discutir o lugar e o papel dos partidos políticos na democracia representativa contemporânea a partir das contribuições feitas por Max Weber para o entendimento dessa fundamental agência política.

Embora Max Weber, até onde eu saiba, não tenha escrito nenhum livro ou artigo voltado exclusivamente ao tema, ele, ao lado de Ostrogorski e Michels, é considerado um dos precursores do estudo dos modernos partidos políticos. A escolha de Weber como autor guia para a discussão sobre os atuais partidos políticos também se justifica pelo fato de o filósofo e sociólogo alemão ter dado importante contribuição para o entendimento da questão da representação na democracia moderna. E é justamente no campo da representação política que a atuação dos partidos modernos é atualmente mais questionada.

Apesar da vasta literatura a respeito de partidos políticos, este parece ser um tópico a respeito do qual há poucos consensos na ciência política (ver Gunther e Montero 2002). De acordo com Adam Przeworski, em entrevista a Gerardo L. Munck, o estudo dos partidos político é uma das subáreas da ciência política que menos avançou do ponto de vista teórico e empírico. “We still don’t understand political parties very well. This is truly an important topic, which we have neglected. We don’t understand why parties come into existence, what mechanisms hold them together, and what the glue of party discipline is”. (Munck 2003: 51)

Uma possível explicação para essa alegada deficiência da literatura, incompatível com a centralidade que os partidos possuem na democracia representativa contemporânea, é a multiplicidade de funções que eles desempenham. Em maior ou menor grau, em todas as democracias, atribui-se aos partidos a responsabilidade de recrutar e selecionar candidatos, organizar a disputa eleitoral, mobilizar eleitores,

representar interesses, desenvolver e implementar políticas públicas, ocupar assentos no parlamento, preencher cargos de comando na administração pública, ou seja, governar, e também fazer oposição. Enfim, os partidos atuam decisivamente nas três arenas fundamentais da democracia representativa: eleitoral, parlamentar e governamental. É difícil – talvez impossível – formular uma teoria que abarque esse variado conjunto de atribuições.¹

Essa lacuna apontada por Przeworski, se é que ela realmente existe, certamente não será preenchida por Max Weber. Contudo, resgatar os pensamentos de Weber a respeito dos partidos, elaborados justamente no momento em que tais organizações, *pari passu* ao surgimento das democracias de massa, ganharam centralidade no sistema democrático representativo, talvez ajude a compreender alguns dilemas, impasses e dúvidas presentes na discussão teórica atual a respeito dos partidos.

Na próxima seção deste texto, discutirei as mudanças pelas quais os partidos estão passando. Utilizarei como principal referencial a obra de Peter Mair, o qual formulou conceitos e análises muito interessantes para o entendimento dos atuais partidos políticos.

Na seção seguinte, apresentarei como a questão da crise de representatividade dos partidos é abordada por alguns autores que se dedicaram à discussão do tema da representação política.

A seguir, virá Weber. Sua visão a respeito dos partidos será extraída de quatro textos: *Parlamentarismo e Governo*, *Política como Vocação*, *Economia e Sociedade* e *O Presidente do Reich*. Até onde eu sei, Weber não é autor de texto ou livro específico dedicado especialmente aos partidos políticos. Nem há exatamente uma teoria weberiana de partido, o que resulta no desafio e na dificuldade de extrair de escritos diversos posições coerentes e concatenadas a respeito dos partidos.

Por fim, na conclusão, procurarei conciliar a discussão atual com os aportes teóricos trazidos por Weber.

¹ Dalton e Wattenberg (2000: 5-10) apresentam e comentam uma lista ainda mais extensa de atribuições dos partidos, dividindo-as em três grupos: os partidos nas eleições, os partidos como organizações e os partidos no governo.

Partidos políticos: uma instituição em crise?

“Parties are not what they once were”, este título de um artigo escrito por Philippe Schmitter (2001) expressa bastante bem o ponto de vista predominante nos estudos mais recentes sobre partidos políticos. É quase consensual a ideia de que os partidos políticos passam por uma fase de transição. Para alguns, as mudanças sinalizam que os partidos estão em crise. Muitos acreditam que a crise é grave. Outros avaliam que não é tão séria assim e há quem não veja crise alguma. As mudanças pelas quais os partidos estão passando seriam apenas necessárias adaptações ao macro ambiente político e econômico atual (Kitschelt 2004). Como dizem Dalton e Wattenberg (2000: 4), “nearly everyone agrees that parties are changing, but whether such a change signifies adaptation or decline is controversial.” As mudanças seriam amplas. Afetariam a organização interna dos partidos e sua atuação nas arenas eleitorais e governamentais.

A perda de vitalidade das ideologias políticas, o enfraquecimento dos Parlamentos em relação ao Executivo, a burocratização dos partidos e a personalização da política são alguns elementos frequentemente citados para caracterizar essa crise. A percepção da crise seria tão arraigada que Lavallo et al (2006) até dizem que no pensamento político produzido no último quarto do século passado tornou-se comum aplicar-se o termo crise a quase tudo relacionado à política. Assim, além dos partidos, estariam em crise a própria política, a democracia e a representação. Miguel (2003) cita três “conjuntos de evidências” que dariam sustentação à tese da crise do regime representativo moderno: “o declínio do comparecimento eleitoral, a ampliação da desconfiança em relação às instituições, medida por surveys, e o esvaziamento dos partidos políticos” (Miguel 2003: 124).

O declínio da afiliação partidária e também do percentual de eleitores que expressam preferência pelos partidos são os elementos mais visíveis que sustentam a ideia do esvaziamento, ou do desalinhamento, dos partidos.² Essas variáveis remetem diretamente para o aspecto central da alegada crise dos partidos: a representação. Os partidos estariam perdendo capacidade de atrair e mobilizar simpatizantes e eleitores. Em parte por conta de transformações sociais exógenas aos partidos mas também em

² Para um bom apanhado de dados sobre a queda da filiação e preferência partidária e de outras variáveis que sustentariam a ideia do desalinhamento dos partidos, ver Dalton (2000: 25-36).

decorrência da tendência praticamente geral de as estruturas partidárias se tornarem mais burocráticas e de os partidos, programática e ideologicamente, terem ficado menos diferenciáveis entre si. Assim, em função dessas tendências, os partidos estariam menos aparelhados para servir como principal agência de representação da sociedade – e seus diversos segmentos e grupos sociais – perante o governo e o Estado.

É nesse contexto que Peter Mair desenvolve seus estudos sobre os partidos. Em parceria com Richard Katz, seu companheiro acadêmico mais contumaz, Mair concebeu um modelo de partido mais adequado, segundo eles, às atuais características da democracia representativa. Trata-se do partido cartel (Katz e Mair 1995 e 2009). É um partido que encontra no Estado, e não na sociedade, as forças vitais, financeiras e políticas, para sobreviver e crescer. Nesse tipo de partido, os detentores de cargos no Estado, no Executivo ou no Parlamento, – que Katz e Mair chamam de *party in the public office* – são mais importantes que a base partidária (*party on the ground*).

Segundo Katz e Mair, a queda generalizada do envolvimento dos cidadãos nas atividades partidárias, substituído pela militância em organizações mais abertas à participação efetiva do indivíduo e que normalmente priorizam questões unificadas – ecologia, por exemplo – ou locais, e, concomitantemente, a elevação dos custos de manutenção das atividades partidárias levaram os partidos a buscar a proteção financeira do Estado. Houve aumento das subvenções estatais aos partidos. Ao mesmo tempo, a extrema importância que assumiram os meios de comunicação de massa (rádio e tv) para a divulgação das mensagens partidárias dentro e fora das campanhas eleitorais jogou os partidos em um ambiente naturalmente propício à regulamentação e ao controle estatal. Em conjunto, esses processos fizeram com que

the state (...) becomes an institutionalized structure of support, sustaining insiders while excluding outsiders. No longer simple brokers between civil society and the state, the parties now become absorbed by the state. From having first assumed the role of trustees, and then later of delegates, and then later again, in the heyday of the catch-all party, of entrepreneurs, parties have now become semi-state agencies (Katz e Mair 1997: 106).

Essas agências semi-estatais são justamente os partidos cartel. O termo cartel vem da economia e das relações comerciais e negociais entre empresas. Representa a

ideia de conluio entre empresas ou organizações a princípio concorrentes, mas que se unem e acordam estratégias e ações que visam a favorecê-las conjuntamente. O cartel representa também um arranjo defensivo contra a entrada de novos concorrentes no mercado econômico ou, no caso dos partidos, no mercado político.

Nesses textos, Mair considera equivocada a tese de que os partidos políticos estão sujeitos a um processo de declínio generalizado. Na nova configuração, os partidos estão ainda bastante fortes, argumenta ele, pelo menos no que diz respeito ao cumprimento de suas funções governamentais, de caráter essencialmente procedimental. Diz ele que “there is little to suggest any sense of decline of the party in public office, and hence there is also little to suggest any sense of party decline tout court. What we see instead are changing parties, in which the balance between the different faces is shifting, and in which, perhaps, they are also becoming more autonomous from one another”. (Mair 1994:12).

A conclusão não é a mesma, no entanto, quando ele avalia a atuação dos partidos sob o ponto de vista da função representativa. Sob esse aspecto, é possível sim falar em crise. No campo da representação, os partidos têm crescentemente perdido espaço para outras instituições (ONGs, grupos de advocacy, conselhos comunitários etc). Em trabalhos mais recentes, Mair mostra-se crescentemente preocupado com essa tendência. Os partidos, diz ele, se transformaram em uma agência tão importante para a democracia justamente porque “were unique in combining both a representative and procedural role, and in being engaged both in the wider society and in government.” (Mair 2005: 22). O problema é que “their abandonment of a representative role can mean that they [the parties] are unable to legitimize that role [governing]. Parties may be able to fill public offices, but they may no longer be able to justify doing so (...) In other words, unless parties are also representative, they will experience considerable difficulty in legitimizing their procedural role” (Ibdem: 23-24).

Para Mair, a cartelização em si não é um problema. De certa maneira, é até uma solução na medida em que favorece o fortalecimento dos partidos, ao menos de suas atividades procedimentais. No arrazoado de Mair, a cartelização é um problema não porque restringe a competição, mas porque é concomitante ao processo de

desenraizamento social dos partidos, o que acaba por prejudicar a função representativa dos partidos.

Restam as suas atividades procedimentais, como reconhece o próprio Mair. Continuam sendo agências essenciais na organização da disputa eleitoral e dos trabalhos parlamentares, no recrutamento dos políticos e especialmente na ocupação de postos governamentais. Como diz Scherlis, “los partidos son instituciones que, habiendo declinado la pretensión de ejercer la representación política, se legitiman em La medida em que pueden proponerse y/o mostrarse como capaces de conducir el gobierno”. (Scherlis 2012: 7)

Mas, enquanto Mair considera problemático o confinamento dos partidos apenas a essas atividades procedimentais, pois os destitui da condição de instrumento de conexão entre o demos e a polis, a sociedade e o Estado, os eleitores e os governantes, enfim, entre os representados e os representantes, outros autores argumentam que tais funções foram justamente as que levaram à criação dos partidos.

É o que defende Aldrich (1995), por exemplo. Analisando o caso americano, Aldrich mostra que os partidos surgiram para solucionar problemas de decisão coletiva na arena parlamentar e também na arena eleitoral. Assim, é questionável a afirmação de Mair de que os partidos foram bem sucedidos na democracia representativa contemporânea porque conseguiram combinar as atividades procedimentais e as representacionais. No caso dos Estados Unidos, Aldrich é bastante convincente ao afirmar que, desde o início, as funções procedimentais foram as mais importantes.

Por outro lado, talvez Mair tenha razão ao levantar dúvidas sobre a possibilidade de sobrevivência dos partidos nessa roupagem minimalista, simplesmente procedimental. A questão está ligada ao déficit de legitimidade que os partidos podem passar a sofrer quando suas atividades procedimentais não estão acompanhadas das representacionais. “The capacity of parties to govern”, diz Mair (2009: 10), “in particular their capacity to justify or legitimize their claim to govern, depends at least in part on their capacity to represent”. Ele segue adiante, utilizando uma frase de Sartori (2005 [1967]: 29), que reproduzo abaixo, para sustentar esse pensamento:

If we have the party as a recruiter, it is because we want “representative” leadership, that is, because we are interested in

a mechanism of recruitment that fulfills the expressive function. Supposing that parties do not secure representative leadership [...] then why should we have recourse to party recruitment? Surely the answer is not that parties remain the best means of qualitative selection. Qualitative speaking, the party channel has often produced very poor leadership.

Nesse sentido, aproveitando a famosa frase de Schattschneider (1942), talvez seja o caso de começar a pensar o impensável, isto é, imaginar a democracia representativa moderna sem os partidos.

Partidos e representação política

Estaríamos, assim, vivendo os estertores do que Manin (1997) chamou de “democracia partidária”, caracterizada justamente pela posição central ocupada pelos partidos na conexão representativa.

Manin (1997) concorda com a tese da crise dos partidos, que, depreende-se da leitura de seu livro, seria grave e, provavelmente, irreversível, ao menos do ponto de vista da representação política. Mas, se aceita a tese de que os partidos políticos estão em crise, ele rejeita a avaliação de que essa crise se estende também à democracia representativa. A crise, diz Manin, não é do sistema representativo, mas sim dos partidos. E Manin vai além. Não considera que a debilidade dos partidos coloque em risco o sistema representativo. “Representative government remains what it has been since its foundation, namely a governance of elites distinguished from the bulk of citizens by social standing, way of life and education. What we are witnessing today is nothing more than the rise of a new elite and the decline of another” (grifo do autor), diz Manin (1997: 232)

É uma posição coerente com sua visão do sistema representativo como sendo um esquema misto, que combina elementos democráticos e aristocráticos. O que incomoda os pensadores políticos e os leva a proclamar a existência de uma crise, diz Manin, é o fato de a transformação da democracia partidária em democracia de audiência ter interrompido o que parecia uma tendência histórica de estreitamento contínuo do *gap* entre a elite governante e os governados.

A abordagem de Manin é criticada quase à exasperação por Urbinati (2006). A divergência de fundo entre esses dois autores repousa na discussão sobre o aspecto aristocrático do sistema representativo. Urbinati reconhece que o sistema representativo moderno foi concebido como uma forma de controlar a democracia, mas acredita que as instituições do sistema representativo, paradoxalmente, se prestam perfeitamente ao aprofundamento da democracia, desde que sejam reforçados os canais que permitem aos representados influenciar efetivamente as decisões dos representantes. Nesse sentido, vê com preocupação a ascensão da democracia plebiscitária e, ao contrário de Manin, trata essas mudanças como sendo sim uma crise da democracia representativa.

“In contemporary democratic societies, the search for political means of control over the works of representatives seems to have declined along with the decline of political ideology and the political party and the growth of the politics of personality and religious affiliations and omnipotence of videocracy” (Urbinati 2006: 221).

Para Urbinati, portanto, do ponto de vista da valorização da democracia, faz sentido falar em crise da representação. E esta é, ao mesmo tempo, uma crise dos partidos políticos. Também em oposição a Manin, Urbinati considera fundamental resgatar a importância dos partidos como instrumento de intermediação entre os governados e o poder e de aprofundamento da democracia representativa.

“Selecting candidates as single competitors without a party or political group affiliation cannot be deemed an ideal of democratic representation, though it may indeed become a ‘departure from the principles of representative government’. As a matter of fact, if elections were truly a selection between and of single candidates – between and of individual names rather than political group names – representation would vanish because each candidate would run for him or herself alone and in fact become a party of his own interests” (Ibidem: 39)

E mais:

“Political partisanship always occurs within and in relation to the imagined general will or the interest of the community as a whole. It articulates and corroborates the ‘idea of reason’ (symbolized by the constitution and the bill of rights) that

constrains and contains all particular interests that exist in society. Thus representative democracy is the antithesis of both delegated democracy and the masse types os representative populistic or plebiscitarian democracy that identify the people with the person of the leader” (Ibidem: 227)

Posicionando-se a favor da relevância dos partidos e da ideologia política e questionando o alcande da democracia de audiência, Urbinati argumenta ainda que, na Itália, Silvio Berlusconi somente conseguiu “to win a stable majority only when create his own party, endorsed a strong ideological identity, and gave his voters the certainty they belonged to a party, not simply a television commercial” (Ibidem: 242)

Posição semelhante à de Urbinati é assumida por Ankersmit. Ele também considera que a transição da democracia partidária para a democracia – que ele chama plebiscitária – coloca sim em xeque a democracia representativa.

“The virtual death of ideology and the political party, the bureaucratization of government that has reduced the people’s representatives , parliament, and often even politicians to the lowly status of a mere constitutional ornament (...), the dissolution of political issues into the unfathomable depths of abstract and technical argument, have certainly transformed politics into an arcane bureaucratic science with no citizen can any longer be expected to identify” (Ankersmit 2002: 117).

Ou ainda:

“Plebiscitary democracy is a far cruder instrument for controlling government than representative democracy was, for it is operative really only once every four years and it exercises control at a far greater distance form the actual government than is the case in representative democracy” (Ibidem: 123).

Ou seja, na visão de Ankersmit, a democracia plebiscitária reduziu o caráter político das eleições, transformando-as em meros instrumentos formais de autorização para o exercício do poder, despidos de capacidade de influenciar e controlar os governantes.

Também em linha com Urbinati, Ankersmit é categórico na defesa aos partidos políticos. Ele considera que a reforma dos partidos políticos é fundamental para conter o avanço da democracia plebiscitária.

“If one finds it hard to acquiesce in the (impending) victory of plebiscitary over representative democracy, one may feel tempted to ask oneself the admittedly quixotic question of how to lengthen the life of the latter. (...) Since the political party always provided representative democracy with its lifeblood, the political party will be our most obvious candidate. For if the political party cannot halt the dying off all intermediaries between the citizen and the state on the nation level, no other agent can do either” (Ibidem: 128).

E ainda segundo Ankersmit:

“We should recall, first of all, that the political party bridges the aesthetic gap between the state and the citizen, between representation and the represented. The political party encompass the entire trajectory between the citizen and the state, and its main political task is to do precisely this” (Ibidem: 129)

Novaro (2000), contudo, destoa do diagnóstico feito por Urbinati e Ankersmit e se aproxima da posição assumida por Manin. Para Novaro, a crise é mais dos partidos do que da democracia representativa:

“La crisis de las instituciones tradicionales de mediación, los partidos de masas y las organizaciones de intereses, estaría dando lugar a la emergencia o expansión de otras formas de mediación, caracterizadas por la creciente gravitación de los medios de comunicación y de líderes que concentran la confianza de los ciudadanos y, por lo tanto, la toma de decisiones” (Novaro 2000: 18)

E a ideia de que isso é uma crise, diz Novaro, parece refletir uma “insuficiente comprensión de la categoría misma de representación política” (Ibidem: 18). A principal tese defendida por Novaro é a de que a chamada crise da representação política que assolou as democracias contemporâneas a partir dos anos 70 e 80 criou condições para a rediscussão teórica do conceito de representatividade e, em particular,

do papel do líder político nas modernas democracias. Visto por boa parte dos autores teóricos como uma ameaça ao regime representativo, o líder político, que ganha força com o enfraquecimento dos partidos políticos e das assembleias parlamentares, se transformou, segundo a visão de Novaro, em um elemento chave do sistema representativo atual. É ele que acaba por personificar a identificação entre o povo e o governo e que dá unicidade e organicidade à relação política entre os diversos grupamentos da sociedade e o Estado.

Novaro também avalia que os próprios partidos foram em parte responsáveis por esse processo, ou pelo menos ajudaram a acelerá-lo, na medida em que foram crescentemente se burocratizando e tomando as feições de *catch all parties*, como estratégia para obter sucesso nas eleições. Assim, os partidos deixaram de ser um instrumento de integração das diversidades políticas, econômicas e sociais em uma “voluntad política unificada”.

“Cuando esta capacidad (de unificación da vontade política) sea puesta a prueba por la irrupción de demandas no integrables por los mecanismos establecidos de agregación, los partidos ya no podran refurgirse em principios ideológicos o identidades diferenciadas y consistentes para retener a sus votantes. El resultado de ello há sido la perdida de confianza em los partidos tradicionales, el ‘desencanto político’ de amplios setores, así como el desarrollo de una multitud de nuevas corrientes políticas (los verdes, los pacifistas, las feministas, la nueva izquierda, la nueva derecha, el postmaterialismo, los regionalismos, etc)” (Ibidem: 27 e 28).

Portanto, ao contrário de Urbinati, Warren e Ankersmit, Novaro não considera imprescindível reformar ou recolocar os partidos no centro do sistema representativo. Ele e Manin parecem considerar que os partidos, por conta de mudanças estruturais no mercado de trabalho e na sociedade e de características presentes nas atuais agremiações políticas (burocratização e não diferenciação ideológica), perderam a capacidade de preencher o *gap* representativo apontado por Ankersmit.

Weber e partidos políticos

Tal como ocorre quando aborda outros tópicos da política, a tensão ou a contraposição entre burocracia e liderança política é o ponto fundamental de Weber quando ele trata dos partidos políticos.

Na abordagem weberiana, os partidos, assim como o Estado e as empresas, são organizações sujeitas à crescente burocratização, isto é, ao predomínio das regras racionais, da hierarquia e da impessoalidade nas relações de dominação, processo inerente ao avanço das relações capitalistas na passagem do século XIX para o século XX.

A crescente complexidade da tarefa de conquistar votos em eleitorados cada vez mais amplos, fruto da expansão do sufrágio nesses momentos iniciais da moderna democracia de massas, exigiu dos partidos que se transformassem em “máquinas” nas quais é decrescente a influência exercida pelos antigos chefes honoráveis, homens de posição social elevada e notória que costumavam dominar os partidos durante o século XIX. “A moderna propaganda de massa”, diz Weber “torna o sucesso eleitoral dependente da racionalização da empresa do partido: o burocrata, a disciplina do partido, os fundos do partido, a imprensa do partido e a publicidade do partido.” (Weber 1980: 67)

Por outro lado, a mesma necessidade de atrair o apoio de parcelas cada vez mais amplas da opinião pública exige que os partidos políticos deem guarida a líderes políticos de tipo cesarista, capazes de conquistar a confiança das massas. “Os partidos bem organizados, que realmente querem exercer poder estatal, devem subordinar-se àqueles que têm a confiança das massas, se estes homens possuem habilidades de liderança.” (Weber 1980: 82) Assim, Weber leva para dentro dos partidos a disputa entre os burocratas travestidos de políticos e os verdadeiros líderes políticos, a qual se desenrola também no plano estatal. Talvez seja correto dizer que a primeira etapa desse antagonismo ocorre justamente no interior dos partidos. Se os burocratas predominam nas lides partidárias, colocam-se em condição de vantagem frente aos verdadeiros políticos – ou seja, os vocacionados para a liderança política que pautam sua ação para a conquista e a conservação do poder sob a égide da ética da responsabilidade – na etapa seguinte da ocupação do espaço político: o domínio da máquina do Estado. Se isso

ocorre, isto é, se a liderança dentro dos partidos é exercida pelos burocratas, a função política dos partidos se apequena. Eles deixam de ser a organização responsável por uma função primordial no sistema político: o recrutamento, a seleção e o treinamento dos verdadeiros líderes políticos.

Dentro do arcabouço político weberiano, onde se sobressai a preocupação quanto à burocratização da política, os partidos, no âmbito da democracia de massas, se destacam justamente como lócus privilegiado para a formação de líderes políticos. Mas o cumprimento de tal função não depende apenas de disposições intrapartidárias. A orientação pró-liderança política dentro dos partidos será estéril se os postos de comando na administração estatal não estiverem disponíveis a eles. Decorre disso a crítica feita por Weber à proibição existente na Alemanha após a Constituição do Reich, de 1871, de que membros do parlamento ocupassem postos de direção no governo. A falta de perspectiva de alcançar o poder, isto é, de ter “participação na administração e, conseqüentemente, no preenchimento de cargos” (Weber 1980: 32) reduz a capacidade dos partidos parlamentares de recrutarem os vocacionados à liderança política.

Como disse Weber,

“Onde quer que o parlamento seja tão forte que, via de regra, o monarca confie o governo ao porta-voz de uma maioria bem definida, a luta dos partidos pelo poder será uma disputa pelo mais alto posto executivo. A luta é então conduzida por homens que têm fortes instintos de poder político e qualidades altamente desenvolvidas de liderança política, e conseqüentemente a possibilidade de assumir as posições mais elevadas; pois a sobrevivência do partido fora do parlamento, e incontáveis interesses ideias e parcialmente materiais, estreitamente ligados ao partido, exigem que líderes capazes cheguem às posições-chaves. Somente sob semelhantes condições podem homens com temperamento e talento políticos ser motivados a se sujeitarem a esta espécie de seleção pela competição.” (Weber 1980: 31)

Aqui, em *Parlamentarismo e Governo*, Weber está escrevendo tendo como cenário o *sui generis* parlamentarismo alemão do início do século passado, no qual havia uma barreira a separar o parlamento dos postos de governo, interditados à ocupação por parlamentares. Em 1919, dois anos após a publicação de *Parlamentarismo*

e Governo, Weber passou a defender a eleição direta do Reich, máximo mandatário do poder executivo alemão, o que aproximaria o sistema político alemão do presidencialismo americano. Parece ter se convencido de que esta seria a melhor maneira de selecionar o principal líder político da nação. “Only the election of the president of the Reich by the people will provide an opportunity and occasion to select leaders and hence also to reorganize the parties along lines which supersede the completely antiquate system of management by notables that has existed up till now”. (Weber 1982: 306)

Ao se referir a “notables”, neste caso, talvez Weber não estivesse pensando nos membros da elite que formavam os partidos típicos do século XIX. Tal configuração partidária já estava decadente pela incapacidade de sobreviver às exigências da democracia de massas. Provavelmente, portanto, estava se referindo aos dirigentes partidários os quais, na medida em que controlavam a máquina partidária sem a qual os políticos não conseguiam enfrentar o desafio das urnas, passaram a determinar as decisões e as ações dos parlamentares. Claramente, esse era um arranjo também mal visto por Weber, porque tolhia a capacidade política dos parlamentares. A burocratização dos partidos, dizia Weber “transformou os deputados de senhores de seus eleitores em servidores do chefe da máquina do partido” (Weber 1978: 239)

Weber distingue dois tipos básicos de partidos. Os partidos podem ser organizações voltadas majoritariamente para a ocupação de cargos administrativos estatais, ou podem ser fundamentalmente ideológicos, cujo objetivo principal é a concretização de ideais políticos. Os partidos americanos são os de primeiro tipo. Na Alemanha, predominavam os partidos ideológicos.

Sobre os partidos americanos do final do século XIX e começo do século XX, Weber diz que são “organizações que só se dedicam à caça aos empregos e que modificam seu programa concreto em função dos votos que haja por captar” (Weber, 1977: 68). São organizações que Weber compara a empresas políticas, empresas de interesses. Nesses partidos, se destaca a figura do *boss*, o qual age como um verdadeiro empreendedor político. “O *boss* não se apega a uma doutrina política definida, não professa princípios. Uma só coisa é importante a seus olhos: como conseguir o maior número de votos possível” (Ibidem: 96)

O chamado *spoil system*, típico do sistema político administrativo americano daquele período, no qual o partido vencedor da eleição ganha o direito de indicar apaniguados para os milhares de cargos disponíveis na administração pública (Weber cita 300 a 400 mil cargos passíveis de indicação política), favorecia a existência desse tipo de partidos “sem nenhuma base doutrinária, reduzidos a puros instrumentos de disputa de postos, opõem-se uns aos outros e elaboram, para cada campanha eleitoral, um programa que é função das possibilidades eleitorais. (...) A estrutura dos partidos subordina-se, inteira e exclusivamente, à batalha eleitoral, que é, muito acima de qualquer outra, a mais importante para o domínio dos empregos: o posto de Presidente da União e de governador dos diversos estados” (Ibidem: 96) Essa é uma descrição bastante próxima à que caracteriza os chamado *catch-all parties*, conceito formulado por Kirchheimer na década de 60.

A amplitude do número de cargos disponíveis à indicação política diminuiu após a aprovação do *Civil Service Reform* nos Estados Unidos em 1883. O modelo do *spoil system* existente naquele momento nos Estados Unidos, certamente estava fadado a decair, pois o país não poderia continuar a ser administrado de maneira tão “diletante”, diz Weber. Contudo, mesmo assim, os partidos americanos preservaram muitas das características daquela época. Não por acaso, são o modelo inspirador do *catch-all party* de Kirchheimer. Também não por acaso, as transformações que afetaram os partidos europeus desde a década de 70 ou 80, são normalmente referidas como *americanização* dos partidos do Velho Continente.

O paradoxal na análise de Weber a respeito das máquinas partidárias americanas é que elas são mais propícias à aceitação de um verdadeiro líder político do que os partidos mais ideologizados da Europa. Nestes, é maior a possibilidade de que a burocracia partidária bloqueie a ascensão dos líderes políticos imbuídos de carisma.

No sistema americano, no qual predomina, nas palavras de Weber, o *cesarismo plebiscitário*, os partidos – ou os *bosses* partidários – necessitam contar com um líder carismático para conquistar o poder. “Devido a essa razão, a estrutura desse tipo de partido, desprovido de base doutrinária, mas animada por detentores de poder que são desprezados pela sociedade, contribuiu para levar à presidência do país homens de valor que, na Alemanha, jamais se teriam projetado”.

Assim, diz Weber, concluindo a comparação entre os partidos máquina americanos e os partidos ideológicos da Alemanha, “só uma escolha cabe: ou uma democracia admite como dirigente um verdadeiro chefe e, por consequência, aceita a existência da ‘máquina’ ou renega os chefes e cai sob o domínio dos ‘políticos profissionais’, sem vocação, privados das qualidades carismáticas que produzem os chefes”. (Ibidem: 104)

No sistema de *bosses*, contudo, também há máquina política, isto é, também há burocracia. A diferença em relação ao aparato burocrático dos partidos ideologizados de tipo alemão, como descrito por Weber, não é o fato de haver ou não uma máquina política organizada. Mas sim, se essa máquina reconhece ou não a necessidade de contar também com um verdadeiro líder político, função que o partido, enquanto organização burocrática, não está apto a desempenhar. Paradoxalmente, segundo Weber, o partido de tipo americano é um canal mais adequado ao exercício da liderança política do que o partido de estilo alemão, no qual a função e a importância do líder político ficam à sombra da maquinaria ideologizada. O elogio ao sistema de *bosses* feito por Weber ressalta que é necessário existir equilíbrio entre as funções procedimentais e representativas dos partidos (ou dos líderes políticos formados pelos partidos). São funções ontologicamente distintas, que, contudo, precisam se combinar adequadamente. Caso contrário, como alerta Peter Mair, os partidos podem se transformar em organizações manietadas, incapazes de desempenhar plenamente o seu papel nas democracias representativas de massa.³

Conclusão

Em que Weber pode ajudar para a compreensão da situação presente dos partidos políticos?

Primeiro, permeia a abordagem weberiana, a ideia de que os partidos modernos são máquinas políticas. Isto é, são organizações burocráticas complexas compostas por membros voluntariamente associados cujo objetivo é conquistar o poder político a fim de implementar políticas programáticas ou simplesmente para extrair vantagens

³ Agradeço ao professor Marcos Novaro por me chamar atenção a respeito do ponto desenvolvido nesse parágrafo.

materiais a partir do domínio de postos na administração pública. A “maquinação” dos partidos políticos é decorrente do avanço das democracias de massa. Nesse sentido, é uma característica irreversível dos partidos, independentemente de serem mais ou menos ideológicos e programáticos, ou mais ou menos representativos de determinados segmentos. Essa faceta organizacional é o que de fato caracteriza os partidos, que não necessariamente precisam ser em si representativos ou ideológicos.

Face aos desafios colocados pela empreita de acumular meios pessoais e financeiros para enfrentar as exigências de obter o voto de eleitores em um mercado eleitoral cada vez mais amplo e competitivo, é difícil pensar que a democracia de massas possa prescindir dos partidos políticos. Ou seja, alguma agência tem de assumir as funções procedimentais típicas do jogo político eleitoral que transcorre nas democracias de massa. Por enquanto, os partidos políticos são os únicos habilitados a fazê-lo. Mas estes não necessariamente precisam ter coesão ideológica, embora seja razoável esperar que tal agrupamento voluntário pressuponha algum grau de convergência programática entre seus membros.

Quanto à atividade representacional, Weber não a atribui essencialmente aos partidos. Até porque, ele não acredita na existência de elos estáveis entre os partidos e a maioria do eleitorado. “A participação da plebe”, diz ele, “é limitada à colaboração e votação durante eleições, que ocorrem a intervalos relativamente longos” (Weber 1980: 68). No “modelo” weberiano, a função representacional é prerrogativa associada mais aos líderes políticos do que aos partidos.

Em regime de representação parlamentar proporcional baseado em listas partidárias, o partido poderia se apresentar como o principal representante dos eleitores. Essa, contudo, não é opção bem vista por Weber. A lista fechada, afirma Weber, “facilita, em benefício dos homens de prola, as manobras ilícitas na confecção de listas de votação, como também dá aos grupos de interesses a possibilidade de forçarem as organizações políticas a incluírem nas citadas listas alguns de seus empregados, de sorte que, ao fim, nos vemos diante de um Parlamento apolítico, onde não mais encontram lugar os verdadeiros chefes.” (Weber, 1977: 104)

Afora as tarefas procedimentais, a função política mais importante a ser desempenhada pelos partidos, na visão de Weber, é a seleção e o treinamento de líderes

políticos, ou seja, de “homens que têm fortes instintos de poder político e qualidades altamente desenvolvidas de liderança política” (Weber 1980: 31) e que agem sob a égide da ética da responsabilidade. Constituir-se em instrumento para a ascensão dos líderes políticos, anota Weber, é de interesse dos partidos. Na democracia de massas, atingir os altos postos de comando, é prerrogativa de líderes censitários, no parlamentarismo ou no presidencialismo. Estes, contudo, necessitam do suporte da máquina partidária, a qual, por sua vez, se beneficia do fato de o “seu” líder, por intermédio do sufrágio, alcançar posições de comando no Estado.

Em suma, é possível dizer que a abordagem weberiana dos partidos faz pender a balança para o lado dos que não atribuem tanta importância à crise dos partidos contemporâneos. Mais coerente com a visão weberiana é a ideia de que os partidos, na verdade, estão se readaptando a mudanças socioeconômicas e até comportamentais em curso. Ademais, não há razão para vislumbrar a decadência dos partidos a partir do retraimento da função representacional exercida pelos partidos. Aqui é possível alinhar Weber aos autores que divisam a possibilidade de outros atores políticos assumirem a função representacional. Os partidos, no entanto, não podem se transformar em organizações apolíticas, meras máquinas de propaganda e aliciamento de votos, pois devem ser também escolas de liderança política. Como ocorre na esfera do Estado, também nos partidos é importante a combinação entre burocracia e liderança política. A burocracia sem a política se transforma em fonte ilegítima de poder. A liderança política sem a burocracia se transforma em diletantismo estéril.

Referências

- ALDRICH, John H. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- ANKERSMIT, F (2002). *Political Representation*. Stanford: Stanford University Press.
- DALTON, R. J. e WATTEMBERG, M (2000) (ed). *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- GUNTHER, Richard e MONTERO, José Ramón (2002). “Reviewing and Reassessing Parties”, in GUNTHER, R., LINZ, J. J. e MONTERO, J. R. *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press.
- KATZ, R. e MAIR, P. (1996). “Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder”, *Party Politics*, 2: 525-34.
- KATZ, R. e MAIR, P. (1997). “Party Organization, Party Democracy and the Emergence of the Cartel Party”, in P. Mair, *Party Systems Change: Approaches and Interpretations*. Oxford University Press.
- KATZ, Richard e MAIR, Peter (1995). “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, 1: 5-28.
- KATZ, Richard e MAIR, Peter (2009). “The Cartel Party Thesis: A Restatement”, *Perspectives on Politics*, dezembro 2009, vol. 7, no. 4.
- KITSCHOLT, Herbert (2004). “Diversification and Reconfiguration of Party Systems in Postindustrial Democracies”. *Europäische Politik* (03/2004).
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. (2006). “Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil”. *Lua Nova* 67: 49-104.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. (2006). “Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil”. *Lua Nova* 67: 49-104.
- MAIR, Peter (1994). “Party Organizations; from civil society to the State”. In Mair, P and Katz, R. S. (Eds.) *How Parties Organize – change and adaptation in party organizations in western democracies*. London, SAGE Publications.
- MAIR, Peter (1997). *Party Systems Change: Approaches and Interpretations*. Oxford University Press.
- MAIR, Peter (2003). “Political parties and democracy: what sort of future?”. Fulbright International Conference, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1, 2 February 2002.

- MAIR, Peter (2005). "Democracy Beyond Parties". Paper 0506. Center for the Study of Democracy. University of California, Irvine.
- MAIR, Peter (2009). "Representative versus Responsible Government", MPIfG Working Paper 09/08.
- MANIN, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MIGUEL, L. F. (2003). "Representação Política em 3-D: Elementos para uma Teoria Ampliada da Representação Política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18 no. 51, 123:193.
- MUNCK, Gerardo L. (2003). "Adam Przeworski: Capitalism, Democracy and Science". February, 24, 2003. New York, New York.
- NOVARO, M (2000). *Representación y Liderazgo en las Democracias Contemporáneas*. Rosário: Homo Sapiens Ediciones.
- SCHERLIS, Gerardo (2012). "El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos", mimeo.
- SCHMITTER, Philippe (2001). "Parties are not what they once were", in Larry Diamond and Richard Gunther (eds). *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- URBINATI, N. (2006). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: Chicago University Press.
- WEBER, Max (1977). "Política como Vocação", in *Ciência e Política: duas vocações*, Editora Cultrix, São Paulo.
- WEBER, Max (1978). *Economy and Society*. California: University of California Press.
- WEBER, Max (1980). *Parlamentarismo e Governo*, in *Max Weber: Textos Seleccionados*. Abril Cultural.
- WEBER, Max (1982). "El presidente del Reich", in *Escritos Políticos*, Folios, México.