

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Tito Lívio Cabral Renovato Silva Maciel

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6995>

Submetido em: 2023-09-18

Postado em: 2023-09-25 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

TITO LÍVIO CABRAL RENOVATO SILVA MACIEL

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7162-7474>

<titocabralrenovato@gmail.com>

Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, Rio Grande do Sul (RS), Brasil.

RESUMO: O objetivo deste capítulo é apresentar algumas contribuições teóricas presentes na literatura sobre a filiação partidária como “variável dependente” da organização interna dos partidos políticos. Segundo Scarrow (2000), medir o número de filiados é uma maneira de verificar a natureza dos vínculos organizacionais entre os partidos e seus membros. Uma vez que esta tese parte de uma abordagem organizacional dos partidos políticos, este primeiro capítulo apresenta de maneira breve os seguintes aspectos teóricos a) as definições de “filiação partidária” e de “partido político” utilizadas nesta tese; b) as principais contribuições teóricas sobre a organização interna dos partidos políticos, com ênfase nas principais tipologias de partidos presentes na literatura; c) estudos sobre o declínio da filiação partidária na Europa e suas respectivas avaliações; d) o modelo teórico de Panebianco (2005), que reúne categorias adaptadas da teoria das organizações complexas à literatura sobre organizações partidárias.

Palavras-chave: filiação partidária, organização partidária.

THEORETICAL APPROACHES TO PARTY MEMBERSHIP AND ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF POLITICAL PARTIES

ABSTRACT: The aim of this chapter is to describe some theoretical contributions in the literature on party membership as a “dependent variable” of party organization. According to Scarrow (2000), measuring the number of members is a way of verifying the nature of the organizational links between parties and their members. Since this paper starts from an organizational approach to political parties, this first chapter briefly presents the following theoretical aspects a) the definitions of “party membership” and “political party” used in this work; b) the main theoretical contributions on party organization, with emphasis on the main typologies of political parties present in the literature; c) studies on the decline of party membership in Europe and their respective conclusions; d) the theoretical model of Panebianco (2005), which brings categories from the theory of complex organizations to the literature on party organizations..

Keywords: party membership, party organization.

1.1 DEFINIÇÃO DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Há todo um debate entre os estudiosos das organizações partidárias acerca da validade geral de uma definição conceitual de “filiação partidária”. De um lado, há autores que enxergam dificuldade em atribuir uma definição operacional (DUVERGER, 1970), dada à variação e a flexibilidade das estruturas partidárias (VON BEYME, 1986); de outro, autores que apresentam definições operacionais semelhantes, com base em vínculos formais de natureza organizacional (SCARROW, 1996; HEIDAR, 2006); por fim, tem-se autores que apresentam soluções metodológicas para

compreender o significado da filiação partidária com base nas perspectivas dos cidadãos, nas imposições institucionais e nas oportunidades de filiação criadas pelas organizações partidárias a partir das perspectivas anteriores (GAUJA, 2014).

Assim como não atribui uma definição de partido político, Duverger (1970) não atribui uma definição para o conceito de “membro” partidário, pois considera que essa categoria varia em função da estrutura interna de cada partido, ou seja, que cada partido possui sua própria noção de filiação. Segundo Duverger (1970, p. 98), a noção de “membro” (member) de um partido pode ser confundida na Europa com a noção de “adepto” (adherent), conceito que é produto da evolução que transformou os “partidos de quadros” em “partidos de massas”, tratados na seção anterior. Aqui Duverger (1970) introduz a sua clássica tipologia de partidos, tão discutida e criticada na literatura desde então. Conforme o autor, a diferença entre esses dois tipos de partidos reside menos no número de membros partidários do que na estrutura¹. Seguindo esse raciocínio, pode-se inferir que o conceito de “membro” de um partido varia conforme as transformações lineares nas estruturas partidárias, na medida em que os “partidos de quadros” se abriram às “massas”, que foram beneficiadas pela extensão do sufrágio em países europeus no decorrer do séc. XIX e a primeira metade do séc. XX.

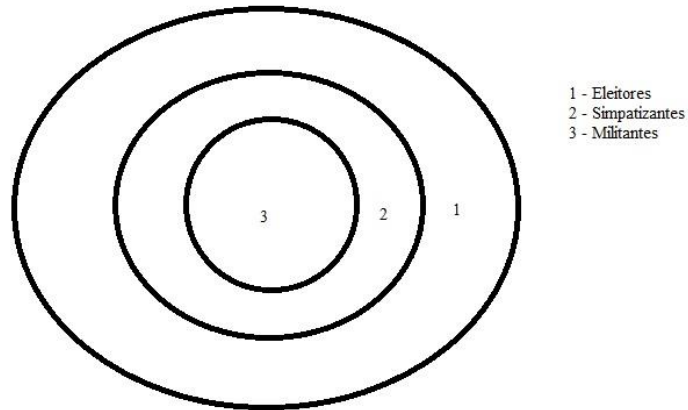
No entanto, Duverger (1970) apresenta características antagônicas entre os respectivos tipos de partidos em função dos critérios adotados para a adesão de membros e nas atribuições destes na organização partidária. Em relação aos critérios de adesão, Duverger (1970) informa que o ingresso nos partidos de quadros é informal, reunindo cidadãos ilustres com capacidades técnicas para coordenar as campanhas eleitorais e emprestar prestígio aos candidatos. Esses membros contribuem com donativos para financiar as campanhas dos partidos, mas sem habitualidade. Ao contrário dos partidos de quadros, os partidos de massas são os únicos que adotam procedimentos formais de adesão, nos quais os pretensos membros devem preencher um formulário de adesão, assinar um termo de compromisso e pagar uma quota anual de contribuição, espécie de “financiamento democrático” para a manutenção da organização partidária (DUVERGER, 1970). Uma das estratégias dos partidos de massas é a educação política da classe trabalhadora, necessária para a formação de uma elite partidária capaz de administrar o Governo, uma vez alcançado o poder (DUVERGER, 1970). Um exemplo desse tipo de estratégia citado por Duverger (1970) é o Partido Socialista francês.

Assim, percebem-se que os objetivos dos partidos de quadros e dos partidos de massas em relação aos seus membros são distintos, embora seja possível ver um elemento em comum: o caráter financeiro da filiação partidária. Os partidos de quadros buscam trazer para sua estrutura interna indivíduos com experiência político-eleitoral e que dispõem de tempo e capital livres que podem ser despendidos nesse tipo de atividade – espécie de partido da “burguesia”, utilizando o conceito marxista². Já os partidos de massas pretendem reunir a classe trabalhadora em torno de uma direção em comum e, para isso, constroem uma organização interna capaz de “preparar” os trabalhadores e representá-los de forma competitiva nas disputas eleitorais pelo Parlamento.

¹ As diferenças entre estes dois tipos de partidos com base no arcabouço partidário serão apresentadas na seção 1.2.2.

² Inclusive Duverger (1970, p. 101) parte da metáfora marxista para esclarecer que “a distinção entre os partidos de quadros e os partidos de massas reside numa *infraestrutura* social e política (grifo nosso).

Figura 1 – Os círculos de Duverger



Fonte: Elaboração própria.

Para aqueles partidos que não adotam o mecanismo de filiação formal, Duverger (1970) apresenta uma distinção entre “militantes”, “simpatizantes” e “eleitores”, representada por círculos concêntricos com base no grau de participação de cada um destes. O círculo maior agrega os eleitores, ou seja, aqueles cidadãos que votam habitualmente nos candidatos apresentados por um mesmo partido nas eleições locais ou nacionais. Trata-se da categoria mais facilmente mensurável, tendo em vista a possibilidade de acesso às estatísticas dos resultados eleitorais. Os simpatizantes, que estão inseridos no segundo círculo, são mais do que eleitores e menos do que os militantes, pois não chegam a criar laços oficiais com o partido por razões pessoais ou profissionais. Além de votarem habitualmente no mesmo partido, eles manifestam sua decisão. Conforme Duverger (1970), é possível observar a formação de uma comunidade de simpatizantes, ainda que dispersa; o mesmo não pode ser observado em relação aos eleitores. Os militantes são os adeptos ativos, mas não podem ser confundidos com os dirigentes partidários, pois aqueles compõem os núcleos de base do partido, locais onde se desenvolvem as principais atividades partidárias. A eles cabe o círculo interno. Vale ressaltar que nos partidos que adotam a filiação formal, Duverger (1970) acrescenta um quarto círculo, correspondente aos adeptos. Este é maior do que o círculo de militantes e menor do que aquele dos simpatizantes. Por meio da descrição dos círculos, Duverger (1970, p. 127) demonstra preocupação em como verificar as relações entre eles, pois estas podem revelar a natureza dos partidos e o perfil democrático das estruturas partidárias.

Ao final, Duverger (1970) considera inútil a tentativa de se atribuir uma definição de “adepto” válida para todos os tipos de partidos, sobretudo se levar em consideração, como no caso dos partidos de massas, os procedimentos formais de filiação e de contribuição financeira. Os adeptos dos partidos socialistas e comunistas são exemplos de que a adoção dos critérios formais para a definição dos

adeptos pode causar imprecisão pois, apesar da semelhança nas formalidades, as formas de participação de cada um deles são distintas³.

Apesar de não apresentar uma definição de “membro” partidário, Duverger (1970) foi o primeiro a atribuir um caráter organizacional à filiação partidária (party membership). Melhor dizendo, ele nos indica um caminho para encontrar o significado da filiação partidária por meio da observação das estruturas internas dos partidos – mas não apenas em seus aspectos formais.

Von Beyme (1986, p. 211) também constata a dificuldade de se atribuir uma definição para o conceito de “membro” de um partido em relação a outras organizações por duas razões. Em primeiro lugar, na ótica do autor, as “fronteiras” das estruturas partidárias são mais flexíveis do que a dos sindicatos – que são caracterizados por uma forte burocracia – dada a dificuldade de cumprir seu objetivo, o de mobilizar os cidadãos para as eleições, exclusivamente com o trabalho e a contribuição financeira dos membros. Em segundo lugar, os estatutos dos partidos definem os membros partidários e os não-membros apenas de maneira formal (VON BEYME, 1986). A avaliação deste autor se assemelha àquela formada por Maurice Duverger, uma vez que aquele considera que os critérios formais estabelecidos pelos partidos não são suficientes, do ponto de vista metodológico, para formular uma definição geral válida para todos os partidos.

Considerando uma maneira mais adequada para distinguir os filiados dos cidadãos comuns, Scarrow (1996, p.16) recomenda definir os membros como “aqueles cuja relação com seu partido envolve tanto obrigações quanto privilégios”. Na mesma seara, Heidar (2006, p. 301) define a filiação partidária como “uma afiliação organizacional de um indivíduo a um partido político, atribuindo obrigações e privilégios a esse indivíduo”. Ambas as definições apresentam um elemento em comum: a natureza organizacional da filiação partidária. Logo, o ato de afiliar-se a um partido constrói um vínculo entre o filiado e o partido, que implica a garantia de direitos e deveres de natureza organizacional para o membro partidário.

Noutra direção, Gauja (2014) critica tanto aqueles estudos que consideram o significado da filiação partidária apenas com base nos aspectos formais, quanto aqueles que se baseiam em tipos organizacionais específicos, como é o caso de Duverger. A autora constata que a filiação partidária varia ao longo do tempo, possuindo diversos significados, produtos estes de fatores de natureza institucional, individual e organizacional (GAUJA, 2014).

Ao invés de apresentar uma definição de filiação partidária, Gauja (2014) propõe compreendê-la como um conceito associativo, construído a partir de três perspectivas: a) as leis e demais conjuntos normativos que regem a atividade dos partidos políticos (perspectiva do Estado; b) as demandas dos indivíduos por participação política (perspectiva individual) e; c) as modalidades de filiação formal conformadas na estrutura organizacional dos partidos políticos (perspectiva dos partidos). Aos partidos, como organizações, resta o maior desafio: adaptar, com sua capacidade de agência, os tipos de engajamento individuais com as restrições impostas pelo Estado, que cada vez mais regula sobre direito partidário (party law). Assim, a variedade de formas de filiação sofre influência das estruturas organizacionais dos partidos, que condicionam as formas de participação política por meio das modalidades de filiação que oferecem aos cidadãos. Por sua vez, estas estratégias organizacionais dos

³ Duverger (1970) não aponta objetivamente quais são as diferenças reais entre os adeptos dos partidos socialistas e comunistas.

partidos são influenciadas também por fatores de natureza institucional (leis) e cultural (atitudes dos cidadãos).

Ao final, percebe-se que todo esse debate em torno de uma definição do conceito de “filiação partidária” tem como foco a realidade dos partidos políticos das democracias ocidentais europeias e anglófonas (Austrália, Canadá e Nova Zelândia). Partindo da premissa de que a filiação partidária varia conforme as estruturas organizativas dos partidos, faz-se necessário questionar como a literatura trata da evolução das organizações partidárias europeias ao longo do tempo e sua influência sobre a filiação partidária.

1.2 A ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Esta seção está dividida da seguinte maneira. Na primeira subseção, apresentam-se algumas definições de partido político presentes na literatura. Na segunda subseção, descrevem-se as principais contribuições sobre a organização interna dos partidos, as principais tipologias de partidos encontradas na literatura sobre mudanças partidárias (party change). A terceira subseção mostra um breve debate entre distintas avaliações sobre o declínio da filiação partidária na Europa. A última subseção levanta as principais categorias do modelo teórico de Panebianco (2005), utilizadas nesta tese.

1.2.1 Definição de partido político

A literatura sobre partidos políticos é uma das mais prolíferas na Ciência Política, assim como as definições atribuídas às organizações partidárias. No entanto, autores como Duverger (1970) não ousam apresentar uma definição objetiva. Nosso intuito aqui não é o de esgotar todas as possibilidades de definições encontradas na literatura, mas apenas ressaltar a natureza organizacional dos partidos políticos e a necessidade de distingui-los de outros tipos de organizações.

Uma das primeiras definições encontradas na literatura é aquela atribuída por Max Weber em seu *Economia e Sociedade*, obra póstuma publicada pela primeira vez em 1922. Nela, Weber (1999, p. 544) define os partidos políticos modernos como “organizações voluntariamente criadas e baseadas em livre recrutamento, necessariamente sempre renovado, em oposição a todas as corporações fixamente delimitadas pela lei ou por contrato” e que têm como objetivo “a obtenção de votos nas eleições para cargos políticos”.

Do outro lado do Atlântico, Schattschneider (1942, p. 35) lembra que há dois tipos de organizações políticas: os partidos políticos e os grupos de pressão⁴. A diferença entre os dois reside no fato de os partidos serem uma “tentativa organizada de se chegar ao poder”. O poder, nesse caso, significa controlar o governo, fonte de recursos almejados capaz de pôr em prática uma série de políticas pretendidas pelos partidos. Porém, o autor indica a finalidade dos partidos, mas omite o meio pelo qual o fim será atingido, ou seja, a disputa eleitoral como forma legítima e desejável de alcançar o poder em países democráticos.

⁴ Schattschneider (1942) ainda cita, como organização política, o partido minoritário, no contexto bipartidário norte-americano.

Desde então, há um esforço conceitual para distinguir os partidos em relação a outras organizações, aliás, o ponto de partida principal para especificar aquilo que não é um partido, como bem observa Sartori (1982). Para isso, atribui-se aos partidos o objetivo de disputar eleições para alcançar, com êxito, o governo. Isso é perceptível nas definições formuladas, dentre tantas outras que podemos destacar, por Downs (1999), Sartori (1982) e La Palombara (1982). Downs (1999, p. 46), que define os partidos como “uma coalizão de homens que buscam controlar o aparato de governo através de meios legais”. Já Sartori (1982, p. 86), no esforço de formular uma definição mínima, define os partidos como “qualquer grupo político que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições, candidatos a cargos públicos”. La Palombara (1982, p. 472), por sua vez, deixa a disputa eleitoral implícita em sua definição, afirmando que um partido é “uma organização formal cujo propósito primário e consciente é colocar e manter no exercício de cargo público pessoas que controlarão, sozinhas ou em coalizão, a maquinaria do governo”. Ao omitir a competição eleitoral, La Palombara (1982) busca com essa definição comparar partidos em sistemas de partido único. Contudo, o que torna sua definição mais atrativa é o destaque ao caráter formal da organização. O autor salienta que a formalização da organização permite distinguir os partidos de outros movimentos de massas que buscam atrair a opinião pública, como por exemplo, protestos estudantis ou outras manifestações políticas.

Em sentido oposto, Panebianco (2005) mostra-se contrário a predeterminar os objetivos de um partido⁵. Afirmar que um partido busca uma vitória nas eleições para alcançar o governo não permite, na visão dele, explicar determinadas situações em que um partido parece evitar ações que o conduzam ao êxito eleitoral. Desse modo, Panebianco (2005, p. 10-11) afirma que “os partidos – como qualquer outra organização – se distinguem pelo ambiente específico no qual desenvolvem uma atividade específica” (grifo nosso). Ora, a arena eleitoral é o ambiente próprio no qual os partidos competem por votos, atividade que não compartilha com nenhum outro tipo de organização (PANEBIANCO, 2005).

O que se pode extrair dessas observações é que os partidos políticos são grupos de indivíduos que se organizam de maneira formal e, de forma racional, calculam um meio para se atingir um fim pretendido: disputam eleições, sozinhos ou em alianças, para alcançar o governo. A seguir, descreve-se as primeiras contribuições teóricas sobre as organizações partidárias apresentadas pela literatura ao longo do século XX.

1.2.2 Primeiras contribuições teóricas sobre a organização interna dos partidos políticos

Em um dos primeiros estudos da literatura norte-americana sobre governo partidário na década de 1940, Schattschneider (1942) advoga que os partidos políticos modernos criaram a democracia representativa, e vai mais além, quando indaga a possibilidade de a democracia moderna ser um subproduto da competição interpartidária.

Ao contrário de E.E. Schattschneider, Epstein (1980) não enaltece tanto os partidos políticos, evitando adotar uma avaliação normativa. O autor busca um meio-termo, considerando a relevância dos

⁵ Panebianco (2005) denomina de “preconceito teleológico” atribuir objetivos aos partidos quando, na verdade, estes objetivos devem ser demonstrados por meio de pesquisas empíricas. Ou seja, inserir um tipo de objetivo na definição de um partido permite que todas as ações dos partidos devam ser explicadas com base no objetivo predeterminado.

partidos, mas sem superestimá-los. Epstein (1980) afirma que os partidos políticos são menos uma condição suficiente do que uma condição necessária para a democracia, pois não existem democracias modernas sem a presença daqueles.

Apesar das divergências, ambos os autores norte-americanos consideram a relevância do gênero “partido político” para o funcionamento dos regimes democráticos, mesmo que a espécie norte-americana seja considerada pela literatura europeia menos organizada e mais fluída ideologicamente do que os partidos europeus, considerados superiores (EPSTEIN, 1980). Mas essa avaliação positiva dos partidos políticos não gozou de unanimidade desde sempre. Schattschneider (1942) lembra que a história política dos EUA é o retrato de um “casamento infeliz” entre os partidos políticos e a Constituição de 1787, uma vez que os constituintes não perceberam que os partidos políticos poderiam ser usados como instrumentos em prol de um governo popular, objetivo principal do próprio texto constitucional. Por essas razões, a filosofia política norte-americana negligenciou os partidos entre o final do século XVIII e boa parte do século XIX (SCHATTSCHEIDER, 1942). Essas avaliações críticas e, em boa parte pessimistas quanto ao papel dos partidos políticos também estão presentes nos estudos Moisei Ostrogorski, Robert Michels e Max Weber, realizados nas primeiras décadas do século XX.

O pesquisador bielorrusso Moisei Ostrogorski é o responsável pelo primeiro estudo sobre que descreve o surgimento e a organização interna dos primeiros partidos britânicos e norte-americanos. Em sua obra *Democracy and organization of political parties*, dividida em dois volumes, Ostrogorski (1902) tem como objetivo conhecer as origens e o desenvolvimento dos governos democráticos no Reino Unido e nos EUA, tarefa que só pode ser empreendida, de início, por meio da observação da organização dos partidos políticos fora do Parlamento, pois estas organizações concentram a ação das forças políticas de um determinado país⁶. Porém, Von Beyme (1986) observa que Ostrogorski é favorável à livre associação de indivíduos para concorrer ao governo com responsabilidade, não submetidos por sua vez à burocracia inerente aos partidos políticos modernos. Assim, conforme Von Beyme (1986), Moisei Ostrogorski enxerga nos partidos modernos uma ameaça à democracia representativa.

Ao contrário de Ostrogorski, Weber (1999) considera que os partidos são “produto da democracia” (WEBER, 1999, p. 550). Por sua vez, Weber (1999) constata que os partidos modernos surgiram da necessidade de organização das massas que, por meio da extensão do sufrágio universal, foram integradas à ordem política do Estado. A integração das massas – que agora têm nos partidos uma direção – vai resultar em mudanças na estrutura interna das organizações partidárias, pois a crescente racionalização das técnicas de campanhas eleitorais para conquistar cada vez mais votos acarretará numa maior burocratização interna do partido. Nessa seara, uma das críticas feitas por Weber (1999) é que, ainda que um partido adote regras organizacionais bastante democráticas, os meros “associados” têm uma participação apenas formal, ou até inexistente, na formulação do programa partidário e na seleção dos candidatos.

⁶ Ostrogorski (1893) descreve o surgimento das primeiras organizações locais dos partidos Liberal e Conservador, que tinham como objetivo o recenseamento de parcelas da população masculina britânica que se tornaram cidadãos por meio da extensão do sufrágio oriunda das reformas legislativas de 1832 e 1867. Já nos EUA, Ostrogorski (1889) investiga a origem dos partidos norte-americanos em torno do *caucus*, encontro de homens livres que discutiam assuntos políticos no período colonial e que, após a Revolução Americana de 1776, passou a designar a reunião de grupos parlamentares no Congresso que selecionavam os candidatos a cargos públicos que seriam posteriormente apresentados ao eleitorado.

Sob influência da teoria weberiana, bem como dos teóricos elitistas Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, Robert Michels (1982) preocupou-se em investigar as causas mecânicas e psicológicas da oligarquização dos partidos socialistas de sua época⁷. Tanto Weber (1999) quanto Michels (1982) constatarem que a racionalização das estratégias das campanhas eleitorais demanda um processo de diferenciação das funções no interior do partido, que concorre para a burocratização da organização partidária e a necessidade de funcionários especializados com remuneração fixa. Michels (1982) vai mais além. Para este, a burocratização da administração partidária – que se torna cada vez mais hierarquizada e conservadora – forma uma classe de políticos profissionais especializados, uma elite minoritária que tende a se afastar gradativamente da massa dos membros. Essa lei sociológica, argumenta Michels (1982), produz consequências: a organização partidária das massas, que surgiu como meio para a luta revolucionária, adquire interesses próprios, distintos dos interesses de seus membros, tornando-se um fim em si mesma⁸. Desse modo, Michels (1982) conclui que “quem diz organização, diz oligarquia”. É o que se depreende da chamada “Lei de Ferro” das oligarquias.

O que se pode extrair das contribuições de Weber e Michels é o caráter passivo da massa de membros das organizações partidárias. Embora Weber considere que o livre recrutamento de membros – e sua constante renovação – seja uma das características que distinguem os partidos políticos das demais organizações protegidas pelas normas do Estado, ele vê o total afastamento dos membros das principais atribuições internas do partido, como é o caso do processo de seleção de candidatos às disputas eleitorais. É a própria evolução das estratégias eleitorais que leva Michels a teorizar a dominação da massa de membros por uma elite formada de políticos profissionais e burocratas. As massas, que em dado momento deveriam ser integradas à ordem política e conduzidas eleitoralmente pelas organizações partidárias, acabam por ser caladas por essas mesmas organizações. Essas são as conclusões que a literatura europeia nos faz chegar, pelo menos até a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

Somente em 1951, anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, a publicação de “Os partidos políticos”, de Maurice Duverger, encerra o hiato nos estudos sobre partidos políticos na Europa desde o trabalho de Ostrogorski, Weber e Michels. Duverger (1970) adota a perspectiva evolucionista dos estudos anteriores para elaborar uma teoria geral dos partidos políticos que partisse de um estudo comparativo da fisionomia das organizações partidárias. Dessa maneira, Duverger (1970) apresenta distintos tipos sociológicos de partidos com base na origem, na estrutura interna e nas funções dos membros no seio da comunidade partidária.

De acordo com Duverger (1970), a originalidade dos partidos modernos reside em sua estrutura. A própria origem do partido é uma variável que influencia na formação das estruturas partidárias. Por isso, Duverger (1970) ensina que os primeiros partidos têm sua formação a partir da constituição dos primeiros grupos parlamentares, ou seja, são partidos de origem interna. Em seguida, a extensão do sufrágio força a criação dos comitês eleitorais, responsáveis por recensear os novos eleitores e coordenar as campanhas eleitorais. Assim são construídos os primeiros vínculos entre os grupos parlamentares e os comitês eleitorais, que são difundidos por outras circunscrições eleitorais onde esses grupos almejam disputar eleições, embora ainda não constituam presença fixa. Trata-se do tipo de partido de quadros que Duverger (1970) observa, e que descrevemos na secção 1.1. Correspondem

⁷ Michels (1982) parte de um estudo de caso sobre o Partido Social Democrata da Alemanha (SPD), ao qual foi filiado. Anos mais tarde, quando se muda para Itália, filia-se em 1924 ao Partido Fascista.

⁸ Panebianco (2005) reformula a premissa de Michels, admitindo que o objetivo principal dos líderes partidários é a sobrevivência da organização.

ao tipo de partido “burguês” do século XIX surgido no Reino Unido e que, segundo o autor, ainda perdura nos EUA à época, ressaltadas as características peculiares dos partidos norte-americanos⁹. Por sua vez, os partidos de massas são aqueles que se formam fora dos parlamentos, com base em outros tipos de associações, como os sindicatos e as igrejas por exemplo, na medida em que as massas se integram à sociedade política com a extensão do sufrágio. Os partidos socialistas e os partidos de matriz cristã são exemplos desse tipo.

Enquanto os partidos burgueses mantiveram seus comitês como “elementos de base” durante a primeira metade do século XX, os partidos socialistas europeus, a partir da década de 1890, começam a substituir os velhos comitês eleitorais, fechados, descentralizados e pouco articulados, pelas seções, estruturas mais abertas, caracterizadas pelo empenho em atrair o maior número de partidários, por uma divisão do trabalho mais definida, pelo caráter permanente de reuniões e de educação política e, por fim, pelo eleição direta dos seus líderes (DUVERGER, 1970)¹⁰. A posição geográfica das seções varia conforme a divisão administrativa de cada país. Por isso, o desenvolvimento de uma extensa rede organizacional pelo território nacional é a estratégia-chave dos partidos socialistas, visando um melhor desempenho nas urnas por meio da filiação em massa da classe trabalhadora, fundamental para o recolhimento das quotas de contribuição anual destinadas ao financiamento eleitoral e à manutenção das atividades partidárias permanentes (BARTOLINI, 1983).

Duverger (1970) ainda lembra que, uma vez que os partidos socialistas não conquistavam todos os votos da massa de trabalhadores, muitos partidos burgueses substituíram os comitês pelas seções como elemento de base para competir com os partidos socialistas, atraindo essa parcela do eleitorado. Logo, a tendência preconizada por Duverger (1970) é a de que os partidos burgueses também adotariam o modelo de estrutura partidária dos partidos de massas, o que convém se chamar na literatura de “contágio pela esquerda” (EPSTEIN, 1980). No entanto, do outro lado do Atlântico, Epstein (1980) mostra-se reticente quanto a esse “contágio pela esquerda” nos partidos norte-americanos não-socialistas. Nesse caso, se os partidos norte-americanos disputaram eleições de forma bem sucedida sem a presença de um partido socialista baseado em seções, a tese de Duverger pode ser aplicada aos países europeus – e até Austrália e Nova Zelândia –, mas não ao contexto norte-americano.

Desde que Duverger (1970) propôs a categoria de partido de massas, os estudos voltados às mudanças partidárias nas democracias ocidentais têm apresentado inúmeras tipologias de partidos que teriam sucedido o modelo ideal de massas. Um exemplo clássico é o tipo de partido catch-all apresentado por Kirchheimer (2012)¹¹. De acordo com este autor, o período pós-Segunda Guerra Mundial traz

⁹ Epstein (1980) discorda em parte, ao considerar que os protótipos das organizações de filiação em massa (*mass-membership organizations*) surgiram no Reino Unido, bem antes dos partidos socialistas adotarem essa estratégia. Um exemplo típico seria o do Partido Liberal, a partir do estabelecimento do *caucus* de Birmingham, em 1868. Isso leva a crer que a origem das organizações partidárias de massa se explica por objetivos voltados apenas à obtenção de votos nas eleições.

¹⁰ Os “elementos de base” são, de acordo com a analogia biológica pensada por Duverger (1970, p. 52), “as células componentes do organismo partidário”. Nesse caso, os partidos são conjuntos de pequenas comunidades disseminadas no território de um país, ligadas por um organismo coordenador (DUVERGER, 1970). Assim, cada tipo sociológico de partido listado por Duverger (1970) se distingue em função das suas estruturas de base: os partidos conservadores e liberais, por seus comitês; os partidos socialistas ou social-democratas, por suas seções; os partidos comunistas, por suas células; e os partidos fascistas, por suas milícias. Para mais detalhes acerca das características de cada tipo de elemento de base, ver Duverger (1970, pp. 54-76).

¹¹ O trabalho de Kirchheimer (2012), “*The transformation of the Western European party systems*” (no original, em inglês), foi publicado pela primeira vez em 1966 como capítulo da obra “*Political parties and political development*”, organizada por Joseph

uma mudança na performance dos partidos políticos europeus. O tipo de partido de integração de massas – produto do contexto estrutural do período pré-guerra na Europa Ocidental, marcado por clivagens de ordem social bem definidas – converte-se em um partido do tipo catch-all, em função de mudanças estruturais proporcionadas pela melhoria das condições materiais dos cidadãos, devido ao desenvolvimento do Estado de bem-estar social¹² (KIRCHHEIMER, 2012). A transição para uma sociedade pós-industrial, marcada pela mobilidade social, pluralismo nos estilos de vida e maior urbanização caracteriza o período de desideologização que marca o pós-Segunda Guerra Mundial (KIRCHHEIMER, 2012; WIESENDAHL, 2020). Esse período incentiva a redução da forte marca ideológica dos partidos pré-guerra, reconfigurando os sistemas partidários da Europa Ocidental.

Para Kirchheimer (2012), uma das metas principais dos partidos do tipo catch-all diante das novas configurações dos sistemas partidários europeus é ampliar sua mensagem para um maior número de eleitores, o que é permitido com o advento de novos tipos de veículos de comunicação de massa, como por exemplo, a televisão. Essa estratégia será repetida pelos demais partidos que almejam competir por votos na mesma intensidade. Logo, as atividades de campanha desenvolvidas pelos filiados perdem relevância diante das novas técnicas de campanha proporcionadas pelas inovações tecnológicas avaliação semelhante à de Epstein (1980) em relação aos partidos norte-americanos¹³.

Diante dos novos objetivos eleitorais, Kirchheimer (2012) ressalta que o processo de seleção dos candidatos torna-se a principal função dos partidos do tipo catch-all. Para atrair um maior número de votos para seus candidatos, os partidos do tipo catch-all se esforçam por padronizar suas lideranças, como uma marca de artigo de consumo de massa, desde que haja um equilíbrio: atribuir-lhe características minimamente reconhecíveis e distintas das demais marcas, mas sem exageros que possam afastar o pretense consumidor¹⁴ (KIRCHHEIMER, 2012). Assim, todos os esforços de caráter ideológico antes voltados para o recrutamento de filiados são destinados ao estabelecimento de novas metas políticas que atendam à boa parte do eleitorado (KIRCHHEIMER, 2012), o que torna a estratégia de filiação em massa obsoleta, típica dos antigos partidos de massa classistas.

La Palombara e Myron Weiner. Alguns autores traduzem o termo *catch-all* como “pega-tudo”. Aqui mantém-se o termo em inglês como fez o tradutor da versão para a língua portuguesa.

¹² Scharrow (2000) argumenta que foi Sigmund Neumann, em sua obra “*Modern political parties*”, de 1956, que lançou a ideia de que os partidos políticos são “veículos para a integração das massas”. Neumann preocupava-se com a sobrevivência dos regimes democráticos depois do colapso da República de Weimar, o que o levou a defender que uma das condições de sobrevivência dos partidos era a integração organizacional das massas não promovida pelos partidos rivais.

¹³ Epstein (1980) constata uma redução no número de membros partidários na Alemanha e no Reino Unido a partir dos anos 1960, justamente em países onde as organizações de filiação de massas se desenvolveram. Então, o autor questiona se a redução do número de membros não significaria a redução das atividades organizacionais dos partidos europeus, associada ao desenvolvimento de fatores tecnológicos, como pé o caso do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa. Essa redução seria um indicador de tendências contra organizacionais, o que resultaria, na ótica do autor, na adaptação do modelo de partido de quadros norte-americanos pelos partidos europeus. Esse fenômeno seria denominado por Epstein (1980) de “contágio pela direita”, bem distinto do “contágio pela esquerda” previsto por Duverger (1970).

¹⁴ Contudo, Kirchheimer (2012), lembra que a estratégia dos partidos do tipo *catch-all* encontra dois tipos de limites. Primeiro, o partido não pode ir tão longe no seu objetivo de ampliar o número de votantes no dia das eleições que não cause conflitos internos. Kirchheimer (2012) cita o exemplo dos partidos cristãos, que não podem avançar em determinados programas para atrair os eleitores “não-cristãos” a ponto de perder a sua própria clientela eleitoral. Em seguida surgem as limitações geográficas. Kirchheimer (2012) afirma, embora não deixe bem claro, que grandes partidos de democracias pequenas, como é o caso da Noruega e Suécia, não encontram incentivos para ampliar seu apelo social e mudar suas estratégias de recrutamento de filiados, ao contrário de grandes partidos de democracias maiores, como a União Democrata-Cristã (CDU), na Alemanha.

Katz e Mair (1995) salientam que os objetivos dos partidos de massas e dos partidos catch-all são – ressalvadas suas particularidades – alcançar o Estado para a realização de políticas públicas. A diferença entre estes dois tipos de partidos residia nas relações com a sociedade civil. Enquanto o partido de massas nascia da sociedade civil, o partido catch-all era apenas um intermediário entre a sociedade civil e o Estado, agregando demandas e levando-as à burocracia estatal na medida em que, como agentes de governo, convertiam essas demandas de forma contingente em políticas públicas.

Entretanto, Katz e Mair (1995) acrescentam que os custos das atividades organizativas dos partidos cresceram rapidamente e não foram acompanhados pela dimensão dos membros partidários e pela intensidade de sua participação interna. Logo, os partidos, como agentes do Estado, passaram a provisionar e regulamentar subvenções estatais como forma de ajudar a si próprios. Estas subvenções permitem a sobrevivência coletiva dos partidos estabelecidos e criam barreiras para a formação de novos partidos. Essa prática leva Katz e Mair (1995) a anunciar o surgimento de um novo tipo de partido, o partido cartel¹⁵ (cartel party). A cooperação e anuência entre os partidos concorrentes fornecem as condições para a formação de uma espécie de cartel – por isso a utilização do termo.

De acordo com Katz e Mair (1995), uma das principais características do partido cartel é a profissionalização e centralização das campanhas eleitorais. Nesse contexto, os partidos concorrentes podem compartilhar o acesso aos meios de comunicação de massa. O papel dos filiados é menor em relação à realidade do partido catch-all, pois nesse caso, os membros podem se filiar diretamente no escritório central do partido, sem a necessidade de se estabelecer uma organização local voltada para o recrutamento e mobilização dos filiados (KATZ, MAIR, 1995). A principal função dos membros é a participação direta na escolha das lideranças partidárias e no processo de seleção de candidatos por meio de votação postal, sem a necessidade de realização de congressos partidários intermediados por delegados (KATZ, MAIR, 1995). A liderança partidária adquire legitimação tanto interna, por meio da escolha direta dos filiados, quanto externa, pelo resultado das urnas. Isso gera o incentivo para fortalecer formalmente a filiação partidária (KATZ, MAIR, 1995).

Trata-se de um processo em estágio inicial nos anos 1990, que pode ser observado, de acordo com Katz e Mair (1995, p. 17) em países como Áustria, Dinamarca, Alemanha, Finlândia, Noruega e Suécia, devido à tradição de cooperação interpartidária e do apoio do Estado aos partidos. Por fim, Katz e Mair (1995) concluem que, embora os partidos possuam menos poder do que antes no que tange às reduções nas taxas de identificação e de filiação partidárias, os partidos estavam mais fortalecidos à época no que diz respeito ao acesso aos recursos estatais, o que caracteriza uma interpenetração entre aqueles e o Estado.

O debate apresentado até aqui permite uma noção geral sobre a evolução das avaliações correntes da literatura sobre as organizações partidárias ao longo do século XX. Desde Weber e Michels até Kirchheimer, boa parte desses estudos sobre mudança partidária (party change) buscam relacionar aspectos das mudanças sociais advindos das fases de modernização com as mudanças organizacionais

¹⁵ Katz e Mair (1995, p. 6) enxergam o desenvolvimento dos partidos nas democracias ocidentais como um processo dialético, no qual o surgimento de um novo tipo de partido produz uma reação que estimula outros tipos de reações e, conseqüentemente, maior desenvolvimento partidário. A perspectiva dialética destes autores vai de encontro à noção de desenvolvimento linear a partir do tipo de partido de massas de Duverger (1970), cujas etapas subsequentes indicam apenas estabilidade partidária ou a decadência dos partidos.

e funcionais dos partidos políticos¹⁶ (WIESENDAHL, 2020). A única exceção é Katz e Mair (1995), que enfatiza aspectos institucionais como condicionantes do surgimento do partido cartel. Mas o que nos interessa aqui é a relação que é posta nesses trabalhos entre as mudanças organizativas dos partidos e as mudanças nas funções dos membros partidários.

Em resumo, a necessidade de integrar as massas ao sistema político – concomitante ao desenvolvimento de sociedades industriais – permite, de acordo com o que foi exposto, o surgimento das primeiras organizações partidárias baseadas na filiação em massa. Fatores organizacionais como a expansão territorial e racionalização expressa na diferenciação das funções internas promovem uma maior burocratização da máquina partidária, voltada para alcançar o sucesso eleitoral. Esses esforços organizativos demandam recursos pessoais e financeiros dos membros partidários, incentivando a filiação em massa. No entanto, na passagem das sociedades industriais às sociedades pós-industriais, mudanças na estrutura socioeconômica condicionam mudanças na organização interna dos partidos, produzindo alterações no papel da filiação, do ponto de vista individual e organizacional. Os indivíduos não dispõem dos mesmos incentivos para se filiarem aos partidos e não enxergam na filiação partidária um recurso organizacional valioso, mudando o foco das atenções para outros tipos de estratégias eleitorais. No entanto, mesmo diante da redução da taxa de filiação, os partidos concedem aos seus membros o direito de sufragar suas lideranças internas e de escolher os pretensos candidatos.

Além da redução dos números de membros partidários, essas transformações estruturais são apresentadas como causas de uma série de indicadores que, de acordo com Wiesendahl (2020, p. 174) conduzem à interpretação de “declínio partidário”, como por exemplo: “a) afrouxamento e desaparecimento dos laços partidários; b) queda do comparecimento às urnas; c) aumento da volatilidade eleitoral; d) crescente perda de identificação com os partidos; e) queda na confiança nos partidos; f) crescente fragmentação de sistemas partidários”. Com isso, boa parte da literatura passa a considerar a deterioração dos laços sociológicos que uniam as organizações partidárias aos cidadãos, bem como a perda de sua função de ligação (linkage function) entre estes e o Estado (KATZ, 1990).

Também foi possível constatar que os exemplos dos partidos socialistas ou social-democratas de integração de massas vislumbrado por Duverger (1970) se tornam o tipo organizacional ideal de partido político moderno para a literatura, servindo de parâmetro para o surgimento de novas tipologias de partidos (como é o caso do partido catch-all), como apontam alguns estudiosos¹⁷ (VON BEYME, 1986; KATZ, MAIR, 1994; SCARROW, 2000). Logo, quaisquer alterações nas características dos partidos contemporâneos que destoe das propriedades típicas dos partidos de massas são enxergadas como um indício de declínio das organizações partidárias, embora autores como Katz e Mair (1995) prefiram ver o surgimento de novos tipos de partidos como formas de adaptação e mudança, e não de declínio. Dentre os indicadores apontados pela literatura sobre mudanças partidárias, interessa-nos discorrer sobre a redução das taxas de filiação partidária. Dessa

¹⁶ Wiesendahl (2020, p. 166) argumenta que há “um problema de conexão entre a pesquisa sobre partidos com o presente em constante mutação, quando a própria teoria da modernização já não consegue acompanhar a acelerada mudança social”. Logo, o autor entende que é preciso rever as teorias da modernização para que esta permita uma avaliação imparcial das mudanças partidárias. Assim será possível compreender como as organizações partidárias emulam as pressões do ambiente externo para sobreviverem.

¹⁷ O termo “partido de integração de massas” é utilizado por Kirshmeimer (2012).

maneira, a próxima seção tratará dos principais trabalhos que se preocuparam em mensurar o número de filiados dos partidos políticos europeus entre o final dos anos 1990 e início do século XXI.

1.2.3 Declínio da filiação partidária e o mito do declínio organizacional dos partidos na Europa

A relevância da aferição do número de membros dos partidos já havia sido arguida por Duverger (1970) como forma de observar a evolução e a composição social das organizações partidárias, a despeito da dificuldade de se obter dados confiáveis junto aos partidos. Porém, Duverger (1970) lembra que apenas os partidos socialistas, comunistas e fascistas realizavam o recenseamento dos seus membros antes da Segunda Guerra Mundial, devido à cobrança das contribuições individuais.

Embora Duverger (1970) reúna números dos membros de partidos socialistas de nove países europeus entre 1918 e 1950¹⁸, passaram-se quase trinta anos para que Bartolini (1983) apresentasse o primeiro trabalho sistemático que compara a evolução da taxa de filiação dos partidos socialistas e social-democratas da Europa Ocidental entre 1889 e 1978¹⁹. Esses partidos registraram crescimento do número absoluto de filiados tanto no período anterior à Primeira Guerra Mundial (ou seja, até 1914) e no período entreguerras (1918-1939), devido em parte às novas formas de participação política promovidas pela extensão do sufrágio, como é o caso da filiação partidária. Entretanto, esses números, quando calculados como proporção do eleitorado nacional, mantiveram-se estáveis no período pós-Segunda Guerra, com exceção dos partidos socialistas da Dinamarca e Noruega, que registraram queda do número absoluto nesse período. Ainda assim, esses países registram, ao lado de Suécia, Áustria, Bélgica e Finlândia, os maiores percentuais de filiados socialistas sobre o total do eleitorado nacional até os anos 1970 (BARTOLINI, 1983). Esses primeiros indícios de queda no número bruto de filiação partidária aumentará a ênfase dada na literatura ao “declínio partidário”.

Porém, a ausência de dados sistemáticos acerca dos principais indicadores das organizações partidárias – incluindo a filiação partidária de forma geral – para avaliar o desenvolvimento organizativo dos partidos políticos ao longo dos anos prejudica, na visão de Katz et al. (1992), a conclusão geral que diagnostica o declínio dos partidos. Por isso, Katz et al. (1992) reúnem dados sobre a filiação partidária em onze países europeus entre os anos 1960 e 1990 para avaliar a evolução da filiação partidária nesse intervalo temporal²⁰, período em que a literatura atesta o “declínio partidário”²¹. Duas rodadas dessa pesquisa foram realizadas ao final dos anos 1990 (MAIR, VAN BIEZEN, 2001)²², e ao final da

¹⁸ Duverger (1970) apresenta a evolução da taxa de adesão em números absolutos dos partidos socialistas da Alemanha, Áustria, Dinamarca, França, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça.

¹⁹ Bartolini (1983, p. 01) informa alguns problemas de ordem metodológica de seu trabalho. Em primeiro lugar, a dificuldade para distinguir entre os números de filiações individuais ou coletivas. Em segundo lugar, incluir ou não os membros das organizações auxiliares dos partidos, como as organizações de mulheres e jovens, por exemplo. E, por fim, problemas relacionados às mudanças nos métodos de contabilização de filiados adotados pelos partidos ao longo dos anos.

²⁰ As democracias europeias sobre as quais Katz et al. (1992) extraíram dados são: Áustria, Alemanha Ocidental, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos, Reino Unido e Suécia.

²¹ Para comparar os dados entre os países listados acima, Katz et al. (1992) adotaram, como indicador, a razão entre o número absoluto de filiados.

²² O trabalho de Mair e Van Biezen (2001) reuniram dados de vinte democracias europeias, incluindo algumas democracias pós-comunistas. São elas, além daquelas citadas acima: Grécia, Suíça, Eslováquia, Portugal, República Tcheca, Espanha, Hungria, França e Polônia.

primeira década do século XXI (VAN BIEZEN, MAIR, POGUNTKE, 2012)²³. Quanto à metodologia, devido ao caráter privado das organizações partidárias nos países analisados, a dificuldade em se obter dados junto a todos os partidos de cada país analisado foi uma constante nesses trabalhos, ainda que esses números estivessem inflacionados ou fragmentados no tempo e no espaço, como Duverger (1970) alertou em seu trabalho.

Quanto aos resultados desses trabalhos, a taxa de filiação não acompanhou o crescimento do eleitorado entre os anos 1960 e 1990 em oito dos países analisados, com exceção da Alemanha e Bélgica, onde os níveis de filiação já eram considerados baixos (KATZ et al., 1992). Essa redução foi observada durante toda a década de 1990 (MAIR, VAN BIEZEN, 2001), mesmo com a inclusão das democracias pós-comunistas. As únicas exceções são as democracias do Sul da Europa (Portugal, Espanha e Grécia), onde os níveis de filiação registraram crescimento, evidenciando a diferença entre as velhas e as novas democracias europeias (VAN BIEZEN, MAIR, POGUNTKE, 2012). Então, duas hipóteses são formuladas por esses autores: ou os partidos políticos europeus perderam a capacidade de mobilizar os cidadãos como faziam outrora (MAIR, VAN BIEZEN, 2001) ou abandonaram a pretensão de se manter como organizações partidárias de massas ainda que mantenham considerável desempenho eleitoral e no desenvolvimento nas instituições políticas europeias (VAN BIEZEN, MAIR, POGUNTKE, 2012).

Scarrow (2000) interpreta a redução das taxas de filiação de forma distinta. Mas, antes de analisar as taxas de filiação partidária em 18 democracias que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desde 1945, Scarrow (2000, p. 99) elenca os seguintes mitos propagados pela literatura sobre mudança partidária²⁴. O primeiro mito é o de que “o apogeu do partido democrático de massas foi durante a primeira metade do século XX”. Já o segundo enfatiza que “o declínio do quadro de membros deve sempre ser equiparado ao declínio da força organizacional do partido”.

Em relação ao primeiro mito, Scarrow (2000) lembra que a maior parte das pesquisas sobre a evolução da filiação partidária parte dos dados disponíveis a partir dos anos 1960. Então, levanta a seguinte dúvida: não seria nessa época que os partidos estariam construindo suas organizações de massa? Ou o “declínio partidário” tem já na segunda metade do século XX? Ao observar a evolução das taxas de filiação, Scarrow (2000) constata que apenas cinco das dezoito democracias analisadas (Austrália, Dinamarca, Noruega, Suécia e Grã-Bretanha) possuíam organizações partidárias democráticas de esquerda e direita baseadas na filiação em massa antes da Segunda Guerra Mundial. Logo, salienta que o tipo de partido de massas não era predominante nas democracias da primeira metade do século XX, como muitos interpretaram com base no estudo de Duverger (1970). Scarrow (2000) conclui que foi apenas entre os anos 1950 e 1960 que essas democracias vivenciaram a construção de organizações partidárias de massas com vistas ao sucesso eleitoral, o que necessariamente foi observado por Duverger (1970), já que sua obra foi escrita e publicada originalmente nessa primeira década²⁵.

²³ Van Biezen, Mair e Poguntke (2012) elevaram para 27 o total de democracias analisadas. Somadas aquelas acima descritas, são elas: Chipre, Eslovênia, Bulgária, Estônia, Romênia, Lituânia e Letônia.

²⁴ As 18 democracias cujos dados são analisados por Scarrow (2000) são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça.

²⁵ Scarrow (2000) argumenta que deve ser sobre a realidade dessa época que o autor francês descreve, e não em relação à primeira metade do século XX.

Em relação ao segundo mito, mas longe de negar a queda na taxa de filiação, Scarrow (2000) pede cautela na interpretação dos dados ao argumentar que a redução observada não implica no declínio organizacional dos partidos, pois os dados não são suficientes para verificar a redução nas atividades intraorganizacionais nos ramos locais dos partidos nesses países – cuja cobertura organizacional foi expandida a partir dos anos 1980.

O que explica, então, essa variação nas taxas de filiação partidária no continente europeu? Segundo Bartolini (1983), há pelo menos duas maneiras de se abordar essa questão: o ponto de vista do partido (organizacional) e o ponto de vista do membro partidário (individual). Já Scarrow (2015) encara esse problema a partir de dois questionamentos: a) por que os partidos querem membros? b) por que os membros se filiam? Não cabe aqui elencar as possíveis respostas a essas perguntas, tampouco optar por uma das duas perspectivas.

Esta seção teve como objeto descrever os estudos que se debruçaram sobre o declínio da filiação partidária na Europa, uma vez que se trata de um ponto de partida para verificar a variação das taxas de filiação partidária no Brasil, tema desta tese. Com isso, é possível apresentar, na seção seguinte, uma parte do modelo teórico de Panebianco (2005), cujas categorias auxiliam o desenvolvimento do argumento desta tese

1.2.4 O modelo de Panebianco (2005)

Em seu Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos, Panebianco (2005) importa recursos da teoria das organizações e os adapta em consonância com a literatura sobre partidos políticos para estudar o poder no interior das organizações partidárias²⁶. Seu objetivo é demonstrar a capacidade explicativa superior da teoria das organizações complexas para abordar o fenômeno partidário. Portanto, desenvolve dois modelos largamente utilizados pela literatura: o modelo originário e o processo de institucionalização das organizações partidárias.

Segundo Panebianco (2005), o modelo originário é utilizado para verificar o processo de criação e de consolidação da organização partidária. Para isso, são levados em consideração três fatores: a) o modo de iniciação da organização (por “penetração” ou por “difusão” territorial); b) a presença ou a ausência de uma instituição externa que “patrocina” a criação da organização; c) caráter carismático ou não da formação da organização²⁷.

Antes de apresentar o processo de institucionalização, é preciso definir o conceito de institucionalização utilizado pelo autor. Panebianco (2005, p. 100) entende a institucionalização como “o processo por meio do qual a organização incorpora valores e objetivos dos fundadores do partido”. Esse processo pode ser observado, de acordo com Panebianco (2005, p. 103), por meio de dois indicadores: a) “o grau de autonomia do ambiente que a organização desenvolveu”; b) “o grau de sistemicidade, de interdependência entre as diversas partes da organização”²⁸.

²⁶ O trabalho de Angelo Panebianco foi publicado originalmente com o título “*Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici* (em italiano), em 1982.

²⁷ Para maiores detalhes sobre as propriedades de cada categoria, ver Panebianco (2005, p. 92-98).

²⁸ Para maiores detalhes sobre a operacionalização destas categorias, ver Panebianco (2005, p. 104-106).

Para além dos modelos acima descritos, ao discutir a viabilidade da teoria da contingência para compreensão de fatores técnicos das organizações partidárias, como por exemplo, a dimensão organizativa, Panebianco (2005) conclui que o número de filiados é o principal indicador da dimensão organizativa dos partidos políticos. Seguindo esse raciocínio, pode-se questionar: o aumento do número de filiados dos partidos brasileiros significaria uma expansão da dimensão organizativa dos partidos, ou seja, expandir as unidades organizativas dos partidos? A dimensão (ou o tamanho) do partido constitui-se então, nesse caso, como uma variável dependente, ao contrário do que boa parte da literatura considera, vendo na dimensão organizativa um dos principais fatores que incidem sobre o estilo político do partido, o grau de burocratização e a forma de participação dos filiados, por exemplo (PANEBIANCO, 2005, p. 354-367). Então, sendo a dimensão organizativa uma variável dependente, Panebianco (2005, p. 368) questiona por que os líderes partidários – ou a coalizão dominante, termo adotado pelo referido autor – adotam três tipos de estratégias: expandir a dimensão dos partidos, reduzi-la ou reprimir seu crescimento. Com isso, Panebianco (2005) retoma sua preocupação inicial com a estrutura de poder interna dos partidos e como esta pode afetar a dimensão organizativa destes. Mas como se dá essa relação?

Ampliar ou reduzir a dimensão organizativa dos partidos significa, segundo Haldrich (1973 in PANEBIANCO, 2005), controlar suas fronteiras organizativas, uma atribuição das lideranças partidárias que podem, a depender dos seus interesses nos jogos de poder internos, manipular os critérios de entrada de filiados em seus respectivos partidos²⁹. Partindo do princípio de que a manutenção da estabilidade da organização é o principal objetivo da liderança partidária, faz-se necessário questionar em que medida a estratégia de ampliar a dimensão organizativa por meio da captação de filiados assegura ou não essa estabilidade³⁰?

Conforme Panebianco (2005), as estratégias adotadas pela coalizão dominante para a manutenção da estabilidade organizativa são fruto dos equilíbrios de poder internos e das relações da organização com o ambiente externo. Os equilíbrios de poder internos caracterizam a “fisionomia da coalizão dominante” (ou conformação, como denomina o autor). Essa fisionomia pode ser verificada, segundo Panebianco (2005), por meio de três aspectos: a) grau de coesão interna; b) grau de estabilidade; e c) mapa do poder organizativo. É essa fisionomia que distingue a ordem organizativa dos partidos.

Segundo Panebianco (2005, p. 75), o grau de coesão da coalizão dominante varia conforme a dispersão ou a concentração do controle das zonas de incerteza da organização partidária. Controlar essas zonas de incerteza é o principal recurso do poder organizativo³¹. Como se verifica isso? Panebianco (2005, p.75) explica que nos partidos cujas elites dirigentes são formadas por facções (grupos mais organizados), “o controle sobre as zonas de incerteza é disperso e a coalizão dominante é pouco coesa”. Já nos partidos formados por tendências (grupos menos organizados), “o controle sobre as

²⁹ Panebianco (2005, p. 372) ressalva que a dimensão também pode variar independentemente das decisões da coalizão dominante, o que não configura uma relação determinística. Contudo, as escolhas feitas pelas lideranças são predominantes na expansão ou na redução da dimensão organizativa.

³⁰ Panebianco (2005, p. 83) entende que a estabilidade organizativa significa “a conservação das linhas de autoridade internas ao partido”, ou seja, “a configuração do poder legítimo”.

³¹ Panebianco (2005, p. 65) ensina que “a sobrevivência e o funcionamento de uma organização dependem de uma série de prestações: a possibilidade de que uma prestação vital seja negada, que ocorram defecções, interrupções em atividades fundamentais, define uma situação de incerteza para a organização”. Panebianco (2005, p. 66) elenca seis tipos de fatores em torno dos quais se desenvolvem atividades vitais para a organização partidária: a) a competência; b) a gestão das relações com o ambiente; c) as comunicações internas; d) as regras formais; e) o financiamento da organização; f) o recrutamento.

zonas de incerteza é mais concentrado e a coalizão dominante é mais coesa. Assim, a variação do grau de coesão é função do grau de organização dos grupos internos dos partidos, produtos de alianças.

O grau de estabilidade pode ser observado a partir da estabilidade ou da precariedade (e conseqüente instabilidade) dos acordos entre os grupos dirigentes no interior da organização partidária. Panebianco (2005, p. 76) argumenta que há uma tendência de que, uma vez que a coalizão dominante seja coesa, ela também será estável. Porém, Panebianco (2005) ressalva que uma coalizão dividida, composta por facções, não será forçosamente instável, pois há casos em que os acordos entre as facções asseguram estabilidade à coalizão dominante.

Por fim, Panebianco (2005) define o mapa do poder organizativo tanto pelas relações entre as unidades organizativas do partido, quanto pelas relações entre os partidos e outras organizações. As relações entre as unidades podem ser observadas, por exemplo, no predomínio dos dirigentes nacionais, ou do grupo parlamentar, bem como dos grupos regionais, etc. Já as relações com outras organizações podem variar entre os seguintes aspectos: predominância, cooperação ou subordinação.

Assim, uma coalizão dominante coesa e estável busca expandir a dimensão da organização para dominar o ambiente externo, aumentando a base de filiados. Estes serão bem mais mobilizados em função do caráter centrípeto do recrutamento, pois serão socializados pela elite dirigente central, minimizando as chances de dissidências internas (PANEBIANCO, 2005, p. 328). Já uma coalizão dominante dividida e instável promove a expansão como estratégia dos grupos internos no meio das disputas de poder (PANEBIANCO, 2005), pois a adesão de novos filiados pode permitir o fortalecimento de um ou outra facção nas relações internas de força.

Uma vez que descrevemos como pode ser observada a conformação da coalizão dominante de um partido, vemos que a relação entre a estratégia de expansão da organização e a estabilidade organizativa pode variar, assim como a ordem organizativa de cada partido. Para Panebianco (2005, p. 85), as lideranças podem optar pela expansão da organização como forma de consolidação da elite dirigente. Noutro caso, a expansão da organização pode ser resultado das disputas internas entre as facções do partido.

REFERÊNCIAS

- BARTOLINI, S. (1983). The membership of mass parties: The social democratic experience, 1889-1978. Working Paper.
- DUVERGER, M. (1970). Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar.
- EPSTEIN, L. D. Political Parties in Western Democracies. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1980.
- GAUJA, A. (2015). The construction of party membership. *European Journal of Political Research*, vol. 54, n. 02, p. 232-248.
- HEIDAR, K. (2006). Party membership and participation. In. KATZ, R. S.; CROTTY, W. (Ed.). *Handbook of party politics*. London: Sage. p. 301-315.

KATZ, R. S.; MAIR, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, v. 1, n.1, p. 05-28.

_____. (1990). Party as linkage: a vestigial function? *European Journal of Political Research*, 18, p. 143-161.

_____; et al. (1992). The membership of political parties in European democracies, 1960—1990. *European Journal of Political Research*, 22, p. 329-345.

KIRCHHEIMER, O. (2012). A transformação dos sistemas partidários na Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7. Brasília, p. 349-385.

LA PALOMBARA, J. G. (1982). *A política no interior das nações*. Editora Universidade de Brasília.

MAIR, P.; VAN BIEZEN, I. (2001). Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000, *Party Politics*, v. 7, n. 1, 2001, p. 05-22.

MICHELS, R. (1982). *Sociologia dos partidos políticos*. Editora Universidade de Brasília.

OSTROGORSKI, M. (1902). *Democracy and organization of political parties*. V. I. London: MacMillan and Co. Limited.

_____. (1889). *De l'organisation des partis politiques aux États-Unis*. Paris: Ancienne Librairie Germer Baillière et Cie.

_____. (1893), The introduction of the caucus into England. *Political Science Quarterly*, v. 8, n. 2, p. 287-316.

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

SCARROW, S. E. (2000) Parties without members? In: RUSSELL, D.; WATTENBERG, M. (Eds.), *Parties without Partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Oxford, UK: Oxford University Press.

_____. (2015) *Beyond Party Members: changing approaches to partisan mobilization*, Oxford: Oxford University Press.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1942). *Party government: American government in action*. New York: Farrar and Rinehart.

VAN BIEZEN, I.; MAIR, P.; POGUNTKE, T. (2012). Going, going, ... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, 51, p. 24–56.

VON BEYME, K. (2020). Estado atual da pesquisa sobre partidos políticos. In: KRÜPER, J.; MERTEN, H.; POGUNTKE, T. (Org.). *Partidos políticos: um enfoque transdisciplinar*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

_____. (1986). Los partidos políticos en las democracias occidentales. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; Siglo XXI.

WEBER, M. (1999). Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. V. 2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

WIESENDAHL, E. (2020). Ainda atual? A pesquisa sobre partidos políticos e as profundas transformações da modernidade. In. KRÜPER, J.; MERTEN, H.; POGUNTKE, T. (Org.). Partidos políticos: um enfoque transdisciplinar. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

FINANCIAMENTO: presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) ou

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: O autor declara que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIA DO AUTOR DO PAPER: Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.