

PARTIDOS POLÍTICOS E A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA DE MASSAS: UMA ANÁLISE TEÓRICA

Political Parties and the Consolidation of Mass Democracy: A Theoretical Analysis

Thaiza Siqueira da Silva

Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), onde também obteve o título de mestre em Ciência Política. Bolsista da CAPES, é pesquisadora do Laboratório de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Eleições (MAPE) e do Observatório dos Legislativos Estaduais (OLE). Desenvolve pesquisa sobre relações Executivo-Legislativo no plano subnacional, com ênfase nas mudanças institucionais das assembleias legislativas estaduais brasileiras.

Resumo

Este artigo discute o papel dos partidos políticos na consolidação da democracia de massas por meio de uma perspectiva teórica e histórica. A partir da crítica às concepções clássicas de democracia e da análise do surgimento e fortalecimento dos partidos políticos no contexto da revolução industrial, argumenta-se que tais organizações se tornaram elementos imprescindíveis à prática democrática moderna. Para tanto, adota-se uma abordagem qualitativa com base em revisão bibliográfica de autores clássicos da teoria democrática. Conclui-se que, apesar das críticas contemporâneas à representação e às tendências oligárquicas dos partidos, estes seguem sendo peças centrais da engrenagem democrática.

Palavras-chave: democracia representativa; partidos políticos; competição eleitoral; ação coletiva; instituições políticas

Abstract

This article examines the role of political parties in the development and consolidation of mass democracy from a theoretical and historical perspective. Starting with critiques of classical democratic theories and analyzing the emergence and institutionalization of parties during the Industrial Revolution, the paper argues that political parties have become essential to the functioning of modern democracy. The study adopts a qualitative approach based on bibliographic review of classical democratic theory. Despite ongoing criticisms concerning representation and oligarchic tendencies, parties remain a central component of democratic systems.

Keywords: representative democracy; political parties; electoral competition; collective action; political institutions

Introdução¹

O conceito de democracia ocupa posição central nas discussões político-científicas contemporâneas, permeando tanto o debate público quanto a produção acadêmica especializada. Trata-se de um conceito em permanente disputa, frequentemente submetido a reducionismos e idealizações que comprometem sua precisão analítica.

No campo das ciências sociais, identificam-se ao menos duas grandes tradições interpretativas. A primeira associa democracia à ideia de participação direta, nos moldes da concepção aristotélica (Aristóteles, 384-322 a.C) ou do modelo rousseauiano do contrato social (Rousseau, 1762). A segunda vincula a legitimidade democrática à igualdade social, condicionando a existência da democracia à ausência de assimetrias socioeconômicas. Esta última perspectiva é especialmente recorrente em abordagens de matriz normativista, predominantes em certas vertentes do pensamento jurídico-constitucional, e encontra seus fundamentos na teoria clássica da democracia, tal como reconstruída e criticada por Schumpeter (1942), razões que serão exploradas ao longo deste trabalho.

Embora definições não constituam critérios de verdade, sendo necessariamente arbitrárias e vinculadas às premissas teóricas que as orientam, há implicações analíticas significativas na adoção de determinados conceitos. A equiparação entre igualdade social e democracia como condição necessária tende a tornar o conceito empiricamente inaplicável, reduzindo-o a um horizonte normativo de difícil ou impossível realização.

Em contrapartida, a Ciência Política tem privilegiado definições de caráter mais pragmático e realista. Nesse sentido, Dahl (1971)² estabelece que a presença de competição eleitoral efetiva e de alternância de poder com participação constitui o núcleo operacional do conceito democrático, indicando que a democratização amplia as oportunidades de participação e de contestação política, aumentando o número de indivíduos e grupos cujas preferências passam a ser consideradas no processo decisório.

Do ponto de vista histórico, a transição do século XIX para o século XX constitui um período de transformações decisivas nesse sentido: as mudanças sociais engendradas pela Revolução Industrial criaram as condições materiais e institucionais para o surgimento da democracia representativa, na medida em que as classes operárias passaram a

1 A inteligência artificial generativa Claude foi utilizada como ferramenta de apoio à revisão sintática e à fluidez textual do manuscrito. O conteúdo e as interpretações são de inteira responsabilidade da autora.

2 Importa notar que Dahl (1971) não emprega o termo “democracia” para descrever os sistemas políticos reais. Ele os denomina poliarquias, reconhecendo que nenhum regime existente realiza plenamente o ideal democrático. A poliarquia é caracterizada por dois eixos: a competição política efetiva e a participação inclusiva. Essa distinção situa Dahl em uma tradição pluralista que recusa tanto o ideal clássico de soberania popular quanto as definições puramente procedimentais, propondo um conceito operacional capaz de orientar a análise comparada dos regimes políticos.

ocupar uma posição inédita na dinâmica entre Estado e sociedade.

A emergência desse novo arranjo político corresponde ao que Manin (1995) identifica como “democracia de partido”, uma forma histórica específica de governo representativo, organizada em torno dos partidos como instituições mediadoras entre sociedade e Estado, na qual a disciplina partidária substitui o julgamento individual do parlamentar e o eleitorado passa a votar a partir de identificações ideológicas. A democracia de massas, tal como compreendida neste artigo, corresponde a essa forma histórica.

Nesse contexto de reconfiguração sociopolítica, no qual emerge a democracia de massas, os partidos políticos assumem protagonismo crescente. Apesar da percepção negativa e da desconfiança que historicamente os cercam, sua centralidade para o funcionamento democrático é inegável. Schattschneider (1942) sustenta que os partidos políticos foram os criadores da democracia moderna, sendo esta impensável fora de um quadro de competição partidária organizada.

Este artigo é produto de uma investigação de natureza teórica, estruturada a partir de revisão bibliográfica de obras clássicas da teoria democrática e da ciência política institucionalista. A opção por uma abordagem qualitativa e interpretativa justifica-se pelo objetivo de compreender os fundamentos institucionais e os paradoxos das formas contemporâneas de governo democrático, sem pretensões de exaustão do debate. A seleção bibliográfica privilegiou a tradição realista e institucionalista da teoria democrática, representada por autores como Schumpeter (1942), Madison (1993), Aldrich (1995), Dahl (1956; 1971), Cox (1987), Bagehot (2001), Michels (1911), em razão de sua maior aderência ao objetivo analítico do trabalho, o de compreender os partidos como respostas institucionais a problemas estruturais da democracia representativa, e não como desvios de um ideal normativo. A literatura mais recente foi incorporada pontualmente, para atualizar e modular argumentos clássicos, como nos casos de Braga (2012) e Ribeiro (2014), que revisitam a tese de Michels, e de Santos (2023), que reavalia a contribuição do Paradoxo de Condorcet para a análise da escolha social.

Vale destacar que este trabalho não tem pretensões normativas. Pelo contrário, propõe uma abordagem realista e evolucionista da política, distanciando-se de ideais utópicos para apresentar as estruturas políticas tal como se desenvolveram historicamente. Busca-se demonstrar que, tanto do ponto de vista institucional quanto eleitoral, os partidos políticos tornaram-se, progressivamente, elementos imprescindíveis à democracia, seja no desenho das instituições representativas, na solução de problemas inerentes à ação coletiva, ou como componente estruturante dos sistemas políticos modernos.

A complexidade das relações entre partidos, democracia, representação e princípio majoritário suscita questões de grande relevância para o debate da Ciência Política, que fundamentam toda uma tradição de análise institucionalista e empírica. Para abordá-las,

o artigo estrutura-se em três eixos temáticos: o primeiro discute a impossibilidade prática da democracia clássica, a partir dos argumentos de Madison e da crítica schumpeteriana à teoria clássica; o segundo apresenta uma contextualização histórica do surgimento da política democrática de partidos, na virada do século XIX para o XX; e o terceiro analisa os principais desafios e complexidades que a democracia de massas impõe às organizações partidárias.

Democracia clássica x democracia representativa

Schumpeter (1942) traça uma crítica à teoria clássica da democracia do século XVIII, baseada na soberania popular e vontade geral, conforme expressa em “O Contrato Social” de Rousseau, cuja base teórica se encontra no racionalismo utilitário. Desafiando a noção de democracia direta e participativa, amplamente difundida tanto no imaginário popular quanto no discurso oficial dos governos, sustenta o autor que a competição entre as elites políticas é essencial para o funcionamento do sistema democrático.

Um dos principais argumentos que embasa a crítica de Schumpeter (1942) diz respeito às limitações da racionalidade humana e à influência de suas emoções no processo decisório, estando a democracia direta potencialmente sujeita a distorções e decisões irracionais, baseadas em paixões e preconceitos. Além disso, o autor destaca a ignorância do cidadão comum, no sentido de falta de informação, o que facilitaria sua manipulação. Nesse sentido, Schumpeter (1942) argumenta que, quanto mais fracos forem os elementos lógicos nos processos da mentalidade coletiva e quanto mais ausente estiver a crítica racional, maiores serão as oportunidades para grupos que desejem explorar essa fragilidade.

Há algumas circunstâncias que permitiram a sobrevivência da doutrina clássica, não obstante contrária aos fatos, na visão de Schumpeter (1942). Primeiramente, alega que o credo democrático utilitarista foi inspirado em aspectos básicos da fé protestante cristã. Como o cristianismo abriga um forte elemento igualitarista, a visão da democracia, nesses moldes, ganha um *status* de divindade que impede que ela seja discutida racionalmente, tornando-se parte de um sistema ideal de coisas, um símbolo, uma bandeira.

Ademais, em várias nações, as expressões e conceitos relacionados à democracia clássica remetem a eventos históricos que são amplamente celebrados. Um caso emblemático é a redação da Declaração da Independência e da Constituição dos Estados Unidos, que incorporou um discurso amparado nos preceitos fundamentais da democracia clássica, especialmente no que diz respeito aos direitos inalienáveis do ser humano.

Ainda, em algumas situações sociais é possível, efetivamente, que a doutrina clássica realmente se ajuste aos fatos. E, finalmente, Schumpeter (1942) observa que os políticos tendem a valorizar uma retórica que agrada às massas, na medida em que ela oferece

a oportunidade de esquivar-se de responsabilidades e de atacar adversários em nome do povo.

Diferentemente da definição clássica, a democracia não significa que o povo realmente governa, em qualquer dos sentidos tradicionais do termo. A definição proposta por Schumpeter (1942) prevê um resultado mais realista, segundo o qual o método democrático consiste em um sistema institucional de tomada de decisões políticas no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelos votos do eleitorado.

Assim, a teoria da democracia proposta é evidenciada na luta pela liderança, caracterizando-se como uma democracia competitiva. Em metáfora decorrente de sua formação em Economia, Schumpeter (1942) define a democracia como uma forma de concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto livre do eleitorado, sujeita, tal como a esfera econômica, a fraudes, concorrência desleal e restrições à competição.

De igual modo, em relação à democracia clássica, afirma-se também a existência de uma espécie de desconfiança do povo, que embasa toda a necessidade de controle, conforme o argumento de Madison (1993). Na concepção madisoniana, as paixões precisam de controle, e quem está sujeito a elas é o povo. O objetivo é, especificamente, proteger o bem público e os direitos privados de uma maioria que possa sacrificá-los em nome de uma paixão facciosa e, simultaneamente, preservar a forma de governo popular. A ideia central no argumento de Madison é frear os impulsos e as paixões do povo, de forma a desacelerar e moderar sua vontade (Madison; Hamilton; Jay, 1993).

Para a consecução deste objetivo, Madison destaca as vantagens do governo republicano sobre a democracia, sobretudo no que se refere ao controle das facções. Apresentar o conceito de facção é importante para entender como o desenho de engenharia constitucional favoreceria a estabilização da ordem numa democracia representativa. Para Madison, facção corresponde a um agrupamento de cidadãos — majoritário ou minoritário — unidos por algum impulso comum de paixão ou de interesse contrário aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes da comunidade (Madison; Hamilton; Jay, 1993).

Isso seria possível por meio do esquema de representação, ou seja, da delegação do governo a um pequeno número de cidadãos eleitos pelo restante, em uma república, diferentemente da democracia pura. Madison critica a capacidade de manutenção da ordem na democracia pura, argumentando que tais regimes sempre tenderam à turbulência e à discórdia, posto que seus defensores supuseram equivocadamente que a igualdade de direitos políticos produziria, por si só, uma equalização de bens, opiniões e paixões entre os cidadãos (Madison; Hamilton; Jay, 1993).

Madison refere-se à instabilidade política inerente à democracia clássica, caracte-

rizada por mudanças frequentes em políticas e lideranças, devido a flutuações de opinião pública. A república, com seus processos deliberativos e sistema de pesos e contrapesos, seria um antídoto para a instabilidade. Uma das principais contribuições de Madison em *The Federalist Papers* foi a criação de mecanismos endógenos de controle e limitação do exercício do poder pela maioria, dificultando sua ação e instituindo sistemas contramajoritários para contê-la.

Entretanto, Dahl (1956) aponta uma limitação ao pensamento de Madison, ao sustentar que o desenho institucional não seria a única variável capaz de garantir o sucesso governamental. Os equilíbrios sociais garantidos pelo controle externo seriam uma condição necessária para que não houvesse acumulação de poderes e, conseqüentemente, tirania. A crítica de Dahl (1956) ao argumento madisoniano reside, portanto, na superestimação do desenho institucional da separação de poderes e na subestimação dos controles sociais próprios da sociedade.

Em síntese, a ênfase de Schumpeter na competição eleitoral como a essência da democracia desloca o foco da formulação de uma vontade comum para os mecanismos procedimentais e institucionais que permitem a alternância de poder. Já a visão de Madison contempla mecanismos institucionais, um sistema de engenharia constitucional como salvaguarda contra a tirania e como condição de manutenção da ordem democrática.

Madison, diferentemente de Schumpeter, via com desconfiança os partidos políticos, associando-os às facções, conforme definição anterior. Em sua visão, os partidos são criações indesejadas na história das constituições. Diante da necessidade de um governo popular, deliberativo e que ao mesmo tempo evitasse instabilidade e injustiça, era necessário um sistema de decisão majoritária, resguardado, contudo, contra o risco de que essa maioria se tornasse tirânica sob a influência das facções. Diversos mecanismos foram criados para impedir que os partidos seguissem com seus interesses particularistas.

Vale notar que a desconfiança em relação aos partidos não era exclusividade de Madison. David Hume, em seus ensaios políticos, já identificara os partidos como fontes de instabilidade política (Hume, 1742). Madison aprofundou esse diagnóstico ao incorporá-lo ao desenho constitucional, convertendo a desconfiança filosófica em engenharia institucional. Mas, se os partidos políticos eram indesejados, vistos como um grande mal da república, como permaneceram e se multiplicaram? Esboçaremos algumas possíveis respostas na próxima seção.

O segredo eficiente e o surgimento da política democrática baseada em partidos políticos

Uma breve contextualização histórica é imprescindível para entender as nuances

próprias dos tempos da revolução industrial, não só na política, mas na sociedade britânica como um todo. De acordo com Cox (1987), a sociedade da Grã-Bretanha estava em plena expansão populacional no século XIX e a economia, em crescimento, atravessando mudanças estruturais de distribuição de força de trabalho, em direção à indústria manufatureira e ao transporte, destacando-se, nesse cenário, a expansão do setor de jornais, o alcance da imprensa e o desenvolvimento da ferrovia.

Como desdobramento das mudanças socioeconômicas, o momento foi marcado por importantes transformações institucionais na política. Dentre os acontecimentos de maior impacto nas instituições políticas, destacam-se as três Leis de Reforma, que promoveram uma reestruturação do sistema eleitoral e assinalaram a transição de uma política aristocrática e faccional, predominante nos primeiros anos do século, para uma política democrática e baseada em partidos ao final do século XIX (Cox, 1987).

As mudanças legais no sistema eleitoral promoveram a expansão do eleitorado, a substituição de distritos múltiplos por distritos de um único membro, a introdução do voto secreto e a regulamentação dos gastos de campanha. Do ponto de vista institucional, as modificações impulsionaram o crescimento organizacional dos partidos, o desenvolvimento da votação partidária, tanto no Parlamento quanto no eleitorado, e a evolução do governo de gabinete (Cox, 1987).

Todo este cenário histórico desenhou a gênese do governo de gabinete, que, conforme Bagehot (2001), caracteriza-se pela união estreita entre os poderes executivo e legislativo — e não por sua separação, como preconizava a teoria constitucional tradicional. O gabinete, nessa perspectiva, constitui um comitê do corpo legislativo selecionado para exercer as funções executivas, de modo que a legislatura, formalmente encarregada de fazer leis, encontra sua principal função na formação e sustentação do Executivo (Bagehot, 2001).

O governo inglês, sempre citado como modelo padrão de parlamentarismo democrático, não nasceu com o desenho institucional que conhecemos atualmente. A concentração de poderes nas mãos do gabinete foi resultado, sobretudo, de dois grandes acontecimentos: as transformações decorrentes das reformas eleitorais, que ensejaram a ampliação do eleitorado, e a alteração procedimental no Parlamento ocasionada pelo congestionamento de novas pautas, trazidas ao processo legislativo por força dos problemas resultantes do desenvolvimento econômico, constituindo, assim, um resultado não intencional.

Todos os parlamentares queriam aprovar seus projetos para agradar seu eleitorado, aproveitando-se da cobertura da imprensa interessada nos assuntos do governo, o que ocasionou pressão sobre o tempo escasso disponível para a aprovação de propostas. Além disso, a reação à estratégia de obstrução de pauta da bancada irlandesa reforçou o controle do primeiro-ministro sobre os trabalhos legislativos.

Com relação ao processo decisório, verificou-se uma expressiva erosão nos direitos legislativos individuais dos parlamentares. O poder das minorias foi drasticamente reduzido e, na prática, anulado, pois a maioria passou a governar por meio da delegação ao Gabinete. Cox (1987) aponta dois exemplos ilustrativos dessa reforma processual: a crescente distinção entre os assuntos do governo e os assuntos de iniciativa dos membros privados, e a progressiva supressão dos direitos parlamentares individuais.

É interessante observar o papel da imprensa nessas transformações, reconhecendo-se, entretanto, que o argumento é bidirecional. Com efeito, somente se os parlamentares estivessem preocupados com a reeleição e se os eleitores reagissem ao comportamento de seus representantes, a imprensa teria tido tanto destaque. Isso nos direciona para uma importante constatação: o aumento da demanda por tempo legislativo foi também fruto da política de distritos maiores, que obrigava os deputados a mobilizar a opinião pública para se reelegerem, exigindo um tipo diferente de campanha e, conseqüentemente, maior atividade no Parlamento, diferentemente do que ocorria em distritos menores, onde o suborno, o clientelismo e a influência pessoal eram fatores determinantes e não exigiam ação do plenário (Cox, 1987).

Assim, a centralização da autoridade legislativa no Gabinete tornou-se cada vez mais evidente. Cox (1987) destaca que a célebre formulação de Bagehot, publicada originalmente em 1867 na *Fortnightly Review*, foi a primeira a reconhecer e interpretar, para um público amplo, essa característica nova e cada vez mais relevante do governo inglês: a fusão, e não a separação, entre os poderes executivo e legislativo.

Uma das principais conseqüências da centralização legislativa foi o incremento da coesão partidária. Embora não exista explicação satisfatória para esse fenômeno, alguns fatores contribuem parcialmente para compreendê-lo, como o desejo de obter cargos ministeriais. Além disso, à medida que as matérias em discussão se tornaram mais técnicas e complexas, exigindo decisões rápidas, a orientação do partido passou a ser quase sempre acatada pelos parlamentares, ainda que formalmente livres para votar de forma independente, gerando níveis de coesão partidária sem precedentes.

Outra conseqüência foi a mudança na atitude do eleitorado, que passou a votar para determinar o controle do governo, em vez de escolher o deputado que melhor representava suas preferências políticas. Esse aspecto merece destaque, pois permite compreender quando e por que os eleitores britânicos passaram a votar em partidos, e não em políticos individuais. As Leis de Reforma incorporaram ao eleitorado segmentos sociais mais baixos, menos informados sobre política em geral e sobre as características pessoais dos candidatos, que tendiam a tomar suas decisões com base no rótulo partidário ou nas recomendações da imprensa ligada aos partidos.

Essa transformação do comportamento eleitoral foi identificada por Manin (1995)

como traço estruturante da democracia de partido, uma vez que o eleitorado deixa de votar por confiança pessoal e passa a votar por identificação com uma organização partidária. A estabilidade eleitoral resultante dessa dinâmica é uma consequência direta da nova forma de relação entre representantes e representados que os partidos de massa instituíram.

Além disso, a reconfiguração da relação entre eleitorado e partidos também resultou em uma importante dimensão institucional. Cox (1987) argumenta que, sendo o gabinete o foco efetivo do poder e dispondo os parlamentares individualmente de poucos recursos políticos, com escasso controle sobre as finanças de campanha, limitado poder institucional no Parlamento e equipes reduzidas, os eleitores passaram a utilizar seus votos como instrumento para influenciar o controle partidário sobre o Executivo. As decisões de voto passaram a ser orientadas, predominantemente, pela filiação partidária dos candidatos, e não por suas convicções ou características pessoais, consolidando um eleitorado orientado para o partido, e não para o indivíduo.

Do ponto de vista eleitoral, ficou evidente como as reformas ampliaram a importância e a visibilidade dos partidos políticos. Esse novo eleitorado, de classe social mais baixa e composto sobretudo por trabalhadores no contexto de expansão manufatureira, representava, numericamente, a viabilidade de acesso ao poder. Houve, assim, a necessidade de adaptar retórica, programa político e ideologia aos interesses e demandas dos grupos e segmentos até então excluídos da representação. A ascensão de partidos socialistas e trabalhistas na Europa Ocidental está intimamente ligada à concessão do sufrágio às camadas trabalhadoras urbanas e rurais (Dahl, 1971).

Esse marco histórico alçou os partidos políticos à condição de solução para os problemas de ação coletiva, tornando a mobilização do eleitorado elemento imprescindível para conquista do poder. Vale destacar que um problema de ação coletiva surge quando há interesses compartilhados —fins valorizados coletivamente—, mas não é racionalmente vantajoso para o indivíduo contribuir para sua realização. Partindo do pressuposto de que a participação eleitoral está longe de ser uma decisão espontânea, pode-se concluir que os eleitores são mobilizados por agentes externos, sendo esse um dos papéis mais relevantes dos partidos políticos na democracia representativa.

Nesse sentido, Schumpeter (1942) define o partido como um grupo cujos membros decidem agir de forma coordenada na disputa competitiva pelo poder político, sendo o partido e sua máquina eleitoral uma resposta à incapacidade da massa eleitoral de se organizar autonomamente. O autor reconhece a existência de vontades coletivas autênticas, que, no entanto, tendem a permanecer latentes até que sejam ativadas por alguma liderança capaz de organizá-las, estimulá-las e incorporá-las a um programa de ação com incentivos adequados (Schumpeter, 1942). Esse processo, contudo, é permeado por inú-

meros desafios e tensões, que serão abordados na seção seguinte.

Partidos políticos e os desafios da democracia representativa

A narrativa histórica apresentada na seção anterior evidencia que, ao mesmo tempo em que os partidos responderam a demandas estruturais de coordenação eleitoral e estabilização institucional, tanto no interior do parlamento quanto na relação entre governo e eleitorado, foram progressivamente concentrando poder e autonomizando-se em relação às bases que os originaram. Compreender esse movimento exige analisar os problemas estruturais que os partidos foram chamados a resolver e voltar o olhar para a lógica organizacional interna dessas instituições, sobretudo para identificar as contradições que emergem do processo de sua consolidação.

Os partidos não surgiram na forma como conhecemos hoje, e tampouco carregavam inicialmente qualquer carga normativista. Foram, antes, ganhando espaço e se adaptando ao contexto histórico e às necessidades institucionais e políticas, em uma trajetória de caráter essencialmente evolucionista. Apenas posteriormente a Ciência Política passou a tentar compreender os conflitos que construíram essas importantes organizações democráticas.

Nesse ponto, opera-se uma inflexão interpretativa importante: os partidos passam a ser compreendidos como organizações criadas para superar problemas inerentes à democracia, tais como os debates em torno da ação coletiva, das escolhas sociais e o problema do voto. Um dos esforços mais influentes nesse sentido é o de Michels (1911), cuja análise parte de uma premissa fundamental: a democracia é inconcebível sem organização. De acordo com o autor, a classe social que ostenta distintas demandas na sociedade e almeja a concretização de um conjunto de metas ideológicas baseadas em suas funções econômicas necessita de uma estrutura organizacional. Quer as demandas sejam econômicas ou políticas, a organização emerge como o único meio de formar uma vontade unificada.

Essa organização, fundamentada no princípio do mínimo esforço ou economia máxima de energia, serve como recurso dos menos poderosos em sua batalha contra os mais poderosos. Nessa perspectiva, Michels (1911) define os partidos políticos modernos como organizações metódicas de massas eleitorais, cujos principais campos de atividade consistem na agitação eleitoral e na mobilização direta para a conquista de novos membros.

Na mesma direção, sem participação mínima dos cidadãos, um governo democrático carece de legitimidade. Há a necessidade de motivar eleitores qualificados a comparecerem às urnas, tornando a ideologia partidária um hábito racional para o eleitorado.

Há, também, a necessidade de construir maiorias permanentes, e a formação de partidos maximizaria as chances de se integrar a essa maioria. Santos (2023) observa que, na chamada democracia mínima, os partidos são concebidos como competidores em busca da vitória eleitoral, sendo vencedor aquele que conquistar o apoio majoritário.

Santos (2023) também destaca que a teoria da escolha social tem por objeto teorizar sobre as diferentes formas de agregar preferências individuais em decisões coletivas, argumentando que escolhas políticas tomadas de forma isolada, com base exclusivamente nas preferências individuais, podem produzir resultados coletivamente inferiores aos que seriam alcançados por meio da organização, ainda que cada decisão individual seja racionalmente justificável, posto que mesmo quando os indivíduos agem racionalmente, ainda resta o problema de criar regras que os levem a expressar suas preferências genuínas (Arrow, 1963). Os processos de escolha social, nos quais um conjunto estável de regras pode se converter em instituições, contribuiriam para solucionar os problemas de ação coletiva.

Essa abordagem racional compreende os partidos políticos como instituições criadas para resolver problemas de escolha social, funcionando como mecanismo de redução do número de alternativas concorrentes. Na prática institucional, os partidos operam como instrumentos de estabilização e controle da agenda parlamentar, além de satisfazerem as ambições institucionais de seus membros, sendo o parlamento o *locus* por excelência em que se concentra grande parte do trabalho de escolha racional sobre tomada de decisões.

Essa perspectiva foi desenvolvida e sistematizada por Aldrich (1995), para quem os partidos são respostas institucionais a problemas estruturais inerentes à política democrática. Nessa chave interpretativa, os partidos políticos não são criações arbitrárias, tampouco meros reflexos de clivagens sociais preexistentes. Os partidos emergem porque resolvem problemas que atores políticos individualmente racionais não conseguiriam resolver de forma espontânea e coordenada. Esse argumento tem o mérito de deslocar a explicação da origem dos partidos do terreno histórico-descritivo para o terreno institucional-analítico, complementando a narrativa de Cox (1987) sobre a emergência dos partidos no parlamento com uma teoria mais geral sobre por que partidos existem em qualquer democracia representativa.

Todavia, não obstante a concepção de partidos como solução para problemas inerentes à democracia, outra perspectiva levanta uma questão de ordem acerca da natureza dessas organizações, sobretudo daquelas que respondem ao eleitorado formado pelas massas trabalhadoras. Há algo paradoxal na relação entre partidos políticos e democracia representativa. Michels (1911) alerta para a impossibilidade mecânica e técnica da realização da soberania das massas, argumentando que tanto a impotência da democracia direta quanto o poder da democracia indireta decorrem diretamente da influência do número.

Nos grandes centros industriais, onde os partidos trabalhistas chegavam a reunir dezenas de milhares de filiados, seria inviável conduzir os assuntos de tamanha organização sem um sistema de representação.

Tal representação, necessária à condução dos assuntos organizacionais, implica uma tendência à oligarquia, que se afasta progressivamente dos ideais democráticos, especialmente no que concerne aos partidos políticos socialistas. O autor afirma que embora a era democrática tenha promovido uma extensão gradual dos privilégios de participação política a um número crescente de pessoas, ao se passar da esfera do Estado para a esfera dos partidos, observa-se um movimento de retrocesso: a democracia tende a declinar à medida que a organização avança. Quanto mais sólida a estrutura organizacional do partido, menor o grau de democracia interna efetivamente praticada e menos eficiente o controle exercido pelas bases. Michels (1911) observa, ainda, que o sistema eleitoral indireto, contra o qual os partidos democráticos lutam energicamente na vida pública, infiltra-se em todos os partidos, sendo seus efeitos potencialmente mais deletérios na esfera partidária do que na vida mais ampla do Estado (Michels, 1911).

Diversas críticas ao sistema representativo ganham visibilidade à medida que a sociedade fica mais complexa e heterogênea. A representação permanente equivale ao exercício de domínio dos representantes sobre os representados (Michels, 1911). O autor aponta, ainda, que a organização política conduz ao poder, mas que o poder é, por natureza, conservador, de modo que qualquer influência transformadora tende a ser lenta, sujeita a interrupções e significativamente limitada pela natureza oligárquica das estruturas partidárias.

Retomando outro aspecto dos partidos socialistas, igualmente central no argumento de Michels sobre organização, cabe abordar a competição eleitoral. Cox (2005) entende que a competição eleitoral envolve três atividades fundamentais: a persuasão, que compreende a formação de vontade dos eleitores; a mobilização, que consiste em garantir que os partidários efetivamente compareçam às urnas; e a coordenação, que visa evitar que candidatos sem chances reais de vitória drenem votos.

Ademais, a competição eleitoral é parte da competição política, dimensão estruturante da democracia. Dahl (1971) afirma que a democracia resulta da maximização constante de duas dimensões formadas pela competição política³ e pela participação popular, sendo produto de um cálculo de custos e benefícios realizado por atores políticos em conflito. Ela emerge, portanto, de um equilíbrio de forças, quando nenhum grupo social se encontra em condições de eliminar os demais.

Como observado a partir do que Bagehot denominou segredo eficiente, a partici-

3 O desenvolvimento de um sistema político que permite oposição, rivalidade ou competição entre um governo e seus oponentes é um aspecto importante da democratização (Dahl, 1971).

pação ampliada, combinada com a competição pública, provoca uma mudança na composição da liderança política, particularmente entre os que conquistam cargos públicos através das eleições, especialmente cargos parlamentares, como ocorreu quando as classes trabalhadoras foram emancipadas, sobretudo em países onde os partidos trabalhistas e socialistas conquistaram expressiva parcela dos votos da classe operária (Dahl, 1971).

Entretanto, a competição eleitoral impõe aos partidos socialistas a necessidade de expandir seu eleitorado independentemente do perfil dos novos membros, o que tende a se converter em entrave para a consecução de seus objetivos programáticos originais. Michels (1911) observa que, pressionado pela lógica competitiva, o partido deixa de confrontar seus adversários em termos principiológicos e passa a buscar superá-los eleitoralmente. Os princípios antes bem definidos se diluem, e a disputa dos socialistas contra os partidos das classes dominantes converte-se de uma luta de princípios em uma mera luta de competição. O autor argumenta que o caráter do partido, sempre ávido por novos membros e em busca de maioria absoluta, coopera com sua posição de fragilidade diante do Estado para promover uma substituição gradual do objetivo original de transformação radical pela meta de permear o Estado com os quadros e as ideias do partido.

Essa contradição identificada por Michels a partir da lógica interna das organizações é explicada de forma complementar por Przeworski (1985) para quem a pressão sobre os partidos socialistas deriva da própria aritmética da competição eleitoral. Para o autor, o proletariado nunca constituiu maioria numérica em nenhuma democracia ocidental, o que tornava o êxito eleitoral dependente do apoio de grupos externos à classe operária. Dessa forma, os partidos se deparavam com um dilema entre manter a identidade de classe e aceitar derrotas permanentes ou ampliar a base de apoio e afetar o caráter de classe do partido. A leitura de Przeworski (1985) sugere que a moderação programática resulta de uma pressão externa imposta pela estrutura da competição democrática em sociedades capitalistas, diferentemente do que indica Michels (1911), para quem a moderação programática resulta da degeneração organizacional.

O dilema ganha uma dimensão adicional quando se considera a composição interna dos partidos socialistas. Michels (1911) observa que, devido à origem de classe do programa, uma unidade social evidente é conferida ao partido. Todos os socialistas, independentemente de sua posição econômica individual, reconhecem em teoria a supremacia do proletariado. Os membros não proletários do partido e mesmo aqueles parcialmente inseridos nessa classe adotam a perspectiva proletária e reconhecem sua predominância. Pressupõe-se que os membros que não pertencem à classe representada pelo partido abdicarão de seus interesses particulares sempre que estes conflitarem com os interesses do proletariado (Rodbertus, 1888 *apud* Michels, 1911).

Teoricamente, os elementos provenientes de outras origens sociais se submeterão

à ideia de uma classe à qual não pertencem. Contudo, na prática, a adesão ao programa não elimina os conflitos de interesses entre capital e trabalho. Entre os membros oriundos de estratos mais elevados que ingressam na organização política dos trabalhadores, alguns serão capazes de sacrificar seus interesses em nome do coletivo, enquanto outros se afastarão da classe nos momentos decisivos (Rodbertus, 1888 *apud* Michels, 1911). O autor conclui que, apesar da afinidade ideológica declarada com o proletariado, muitos desses indivíduos, diante de escolhas decisivas, podem revelar que a comunhão externa de ideias com a classe trabalhadora não equivale a uma solidariedade genuína de interesses e valores, sendo os antagonismos econômicos frequentemente mais determinantes do que a superestrutura ideológica.

O conjunto dessas pressões revela uma tensão que atravessa qualquer organização partidária inserida em um sistema de competição eleitoral. A lógica da conquista do poder tende a sobrepor-se à lógica da transformação programática. Reconhecer essa tensão é condição para compreender a democracia representativa com maior precisão analítica. Essa dinâmica é sistematizada por Michels (1911), quando argumenta que o partido, considerado como entidade e como peça de um mecanismo, não é necessariamente identificável com a totalidade de seus membros, e muito menos com a classe que representa. Criado como meio para garantir um fim, o partido tende a tornar-se um fim em si mesmo, de modo que os interesses da burocracia em que ele se personifica passam a prevalecer sobre os interesses das massas que lhe deram origem (Michels, 1911).

Todavia, a lei de ferro da oligarquia não deve ser tomada como uma fatalidade irrefutável. Braga (2012), ao revisitar os microfundamentos da tese de Michels (1911), demonstra que a literatura identificou diversas imprecisões conceituais em seu argumento que comprometem a validade universal da lei, sobretudo na ausência de definições rigorosas dos conceitos de organização e oligarquia.

Autores como Medding (1970) e Panebianco (2005), discutidos por Braga, argumentam que o poder nas organizações partidárias não é monopolizado de forma absoluta por uma elite dirigente, mas se constitui como uma relação de troca assimétrica, na qual os líderes dependem da cooperação e do consentimento da coletividade. Nessa perspectiva, o grau de manifestação da tendência oligárquica varia conforme o contexto institucional e o tipo de partido, sendo mais provável em partidos fechados e menos adaptáveis, e mais limitada naqueles que operam em ambientes competitivos e dependem de amplo recrutamento de filiados (Braga, 2012).

Do mesmo modo, Ribeiro (2014) avança nessa direção ao propor um modelo analítico para o teste empírico da tese de Michels, identificando dois eixos definidores da oligarquização: (1) o grau de renovação das instâncias dirigentes e (2) o divórcio de opiniões entre líderes e liderados. O autor argumenta, com base nesses eixos, que a oligarqui-

zação deve ser tratada como hipótese de trabalho e não como lei de necessidade histórica, na medida em que a concorrência entre organizações partidárias por meio de eleições regulares pode sustentar democracias nacionais ainda que cada partido apresente tendências oligárquicas (Ribeiro, 2014). A oligarquia é, portanto, uma tendência estrutural cujo grau de manifestação varia conforme o contexto institucional e organizacional.

Reconhecer esses limites da lei de ferro da oligarquia, todavia, não é negar a existência de tensões inerentes à democracia representativa. Essas tensões emergem, para além da lógica interna das organizações partidárias, pela própria dinâmica da competição política. Em consonância com essa análise, Schumpeter (1942) reitera que o processo democrático produz legislação e administração apenas como subproduto da luta pelos cargos políticos, destacando que a eficiência do governo democrático tende a ser debilitada pela perda de energia decorrente da luta política incessante dentro e fora do parlamento e pela necessidade constante de adaptar a política às exigências da disputa eleitoral.

Portanto, tanto Michels (1911), quanto Schumpeter (1942) identificam limitações estruturais inerentes aos sistemas democráticos, constatando a inevitabilidade das elites na gestão do poder. Para o primeiro, tal inevitabilidade decorre da estrutura organizacional e das exigências de eficiência administrativa; para o segundo, é resultado natural da competição política. A literatura posterior, representada por Braga (2012) e Ribeiro (2014), modula o diagnóstico ao apontar que a tendência oligárquica é real, porém variável em intensidade, e a concorrência entre partidos pode sustentar democracias mesmo quando cada organização, internamente, apresenta déficits de representação.

Do mesmo modo, a transformação do eleitorado identificada por Manin (1995) sugere que as tensões entre representação e competição eleitoral não são estáticas, mas se reconfiguram historicamente. Importante ressaltar que esta estrutura de poder, que privilegia uma elite e contraria o *ethos* democrático, não desvaloriza a democracia como forma de governo. Ela evidencia a complexidade da representatividade democrática e a necessidade de vigilância constante.

Considerações finais

A trajetória dos partidos políticos, desde sua emergência no contexto das transformações socioeconômicas da Revolução Industrial até sua consolidação como instituições centrais da democracia representativa, revela um processo de caráter essencialmente evolucionista. Ainda que, em suas origens, as organizações partidárias fossem encaradas com desconfiança e associadas a conotações negativas, sendo tratadas, como se viu em Madison, como expressões indesejadas do faccionalismo, sua trajetória histórica demonstrou o oposto. Como evidenciado pela análise de Cox (1987), os partidos foram os protagonistas

do surgimento da democracia de massas ao final do século XIX, consolidando uma nova concepção de governo e uma nova forma de relação entre Estado e sociedade.

Do ponto de vista institucional, as organizações partidárias mostraram-se respostas funcionais a problemas estruturais inerentes à democracia representativa: os desafios da ação coletiva, da mobilização eleitoral e da escolha social encontraram nos partidos mecanismos eficazes de coordenação e estabilização. Contudo, como demonstrado ao longo desta discussão bibliográfica, essa funcionalidade não está isenta de tensões e paradoxos. As tendências oligárquicas identificadas por Michels (1911) e as limitações estruturais apontadas por Schumpeter (1942) revelam que os partidos, ao mesmo tempo em que viabilizam a democracia, carregam em sua própria lógica organizacional elementos que a constroem.

O que se buscou demonstrar, portanto, é que a relação entre partidos políticos e democracia é marcada por uma tensão constitutiva, irreduzível a avaliações unilateralmente positivas ou negativas. Diante dos questionamentos contemporâneos ao funcionamento partidário e das propostas de modelos alternativos de participação direta, a análise aqui empreendida sugere que as estruturas partidárias permanecem indispensáveis ao funcionamento democrático, não apesar de suas contradições, mas porque são capazes de absorvê-las e de se adaptar a elas ao longo do tempo. Os partidos políticos, portanto, seguem ocupando posição central na agenda da Ciência Política e nos estudos sobre democracia, constituindo objeto de análise incontornável para a compreensão das formas modernas de governo representativo.

Recebido em 22 de julho de 2025

Aprovado para publicação em 13 de maio de 2026

Referências

ALDRICH, John H. **Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America**. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Edipro, 2009.

ARROW, K. **Social choice and individual values**. New York: Wyley, 1963.

BAGEHOT, Walter. **The English Constitution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. **Democracia e organização nos partidos políticos:** revisitando os microfundamentos de Michels. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 83-95, nov. 2012.

COX, Gary. **The Efficient Secret:** The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England. Cambridge University Press, 1987.

COX, Gary. Electoral Institutions and Political Competition. In: MENARD, C.; SHIRLEY, M. M. (Orgs.). **Handbook of New Institutional Economics**. Dordrecht: Springer, 2005, pp. 69-89.

DAHL, Robert. **A preface to Democratic Theory**. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.

DAHL, Robert. **Polyarchy:** Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

HUME, David. Of Parties in General. In: _____. **Essays, Moral, Political, and Literary**. Indianapolis: Liberty Fund, 1987 [1742].

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 5-34, out. 1995.

MEDDING, P. Y. A framework for the analysis of power in political parties. **Political Studies**, Malden, v. 18, n. 1, p. 1-17, mar. 1970.

MICHELS, Robert. **Political Parties:** A Sociological Studies of the Oligarchical Tendencies, 2011.

PANEBIANCO, A. **Political Parties:** Organization & Power. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalism and Social Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

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

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973 [1762].

SANTOS, F. G. M.. Reavaliando a contribuição do “Paradoxo” de Condorcet para a moderna análise da política. **Revista Sociologia e Política**, 31, 2023.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **Party Government**. New York: Rinehart, 1942.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper & Brothers, 1942.