

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES G. HAINES

(Professor de Ciência Política da Universidade
de Califórnia)

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

CAPÍTULO X

PARTIDOS POLÍTICOS

OS PARTIDOS POLÍTICOS NOS GOVERNOS MODERNOS

Definição e Funções dos Partidos Políticos

OS governos modernos, em quase todos os países — exceção feita de um pequeno número deles — estão sob o controle ou direção dos partidos políticos. Estes, como os conhecemos hoje, são um fenômeno de origem relativamente recente e uma consequência da maior participação do povo nos negócios públicos. O eleitorado dos países democráticos forma grupos muito bem definidos cujos componentes têm, por vários motivos, opiniões idênticas e se congregam em unidades partidárias que visam à conquista do poder. Do ponto de vista americano, pode-se dizer que um partido político é uma organização mais ou menos estável de indivíduos ou grupos cujo número varia muito, indivíduos e grupos esses que estão ligados pelo denominador comum de princípios, de interesses ou de idéias e que têm por objetivo imediato o controle do governo, o que podem conseguir com a conquista dos altos cargos públicos por meio de eleições.

Todos os países que vivem sob o regime democrático sentem o quanto é necessária a existência de uma modalidade qualquer de sistema partidário, determinando não raro as respectivas constituições a maneira por que os partidos podem participar do governo. As funções das agremiações políticas são, porém, muitas. Elas são, em geral, instrumento por cujo intermédio se consegue que o governo tome as medidas destinadas a atender as necessidades econômicas e sociais do país. De um ponto de vista particular, os partidos políticos são os órgãos de que se servem os grupos para pleitear e conseguir assistência governamental no sentido de suprir suas necessidades ou de proteger seus interesses. São eles, também, os verdadeiros agentes formuladores da política pública, tanto no terreno nacional como no internacional. As funções do partido, portanto, podem ter um objetivo puramente individual ou um

grande interesse pela política geral do Estado, envolvendo questões como moeda, transporte, regulamentação dos interesses econômicos, bem-estar social e, também, negócios internacionais como no caso das tarifas, do desarmamento e das dívidas de guerra.

Muitos setores de atividade humana estão direta ou indiretamente sob o controle do governo ou dependem de sua sanção. É por meio dos partidos políticos que os cidadãos de um país podem determinar até que ponto pode chegar esse controle ou qual deve ser a modalidade de assistência que o governo pode ou não prestar, tendo em vista a defesa dos interesses de grupos antagônicos. Por outro lado, os partidos, através de seus líderes, estão constantemente procurando determinar quais serão as forças básicas que atuam na vida industrial, comercial e social do país. É por meio deles, partidos, que as necessidades dos grupos se articulam. É por força do controle exercido sobre o governo, que eles, por outro lado, procuram satisfazer os desejos de seus constituintes. Além disso, lançando mão da propaganda e da crítica, eles desempenham um papel não sem importância na formação de uma opinião pública favorável aos próprios interesses doutrinários ou ideológicos. Quando o partido conquista o poder, inclui-se, entre suas funções, a de escolher os indivíduos que devem ocupar os postos de provimento por nomeação do Presidente, a de orientar os trabalhos do legislativo e a de resolver as questões administrativas e judiciárias.

Devido à divisão tripartite dos poderes de governo, tanto no setor estadual como no nacional e devido também à divisão desses mesmos poderes entre as autoridades estaduais e federais, verificou-se que o governo partidário é indispensável nos Estados Unidos pelo menos. Todo partido que deseja executar o seu programa de trabalho, precisa conquistar o governo, tanto no nível federal como no estadual onde as leis não raro exigem uma suplementação e onde a ação eficiente só pode ser empreendida quando há harmonia partidária. A teoria de separação de poderes contribui, pois, para tornar necessário o controle partidário a fim de obter harmonia entre o legislativo e o executivo. Sem essa harmonia e cooperação,

a máquina governamental não pode funcionar eficientemente.

Os poderes legislativo e executivo na Inglaterra estão intimamente ligados e por intermédio do gabinete imprime-se naquele país uniformidade à administração e à legislação. Nos Estados Unidos, essa coordenação deve ser obtida à margem da estrutura legal. Em vez da unidade e da harmonia estarem previstas de modo formal ou no texto da Constituição, elas são obtidas por meios irregulares e independentes de dispositivos constitucionais. Elimina-se assim a possibilidade de um rompimento entre o legislativo e o executivo, a não ser em caso excepcional, rompimento êsse provocado pelo partido político. Na obtenção da necessária unidade, o sistema partidário preenche a mais alta finalidade, evitando a discórdia que resultaria da falta de entendimento entre o legislativo e as autoridades executivas.

Os partidos políticos, além das funções acima citadas, também exercem o controle das atividades do governo por meio da influência que exercem sobre as autoridades públicas nomeadas. Muito embora grande número de cargos públicos, cujo exercício implica na necessidade de possuírem os respectivos ocupantes várias modalidades ou níveis de conhecimentos técnicos, só possam ser providos por concursos, escapando, pois, pelo menos até certo ponto, à influência dos partidos, resta ainda um considerável número de cargos providos pela simples medida de nomeação e cujos ocupantes são demitidos quando o seu partido deixa o poder, sendo substituídos pelos membros do partido da oposição. Êsses cargos são, em geral, aproveitados para premiar os indivíduos dedicados ao partido a que prestam leais serviços. Não se sabe até que ponto, porém, a substituição do pessoal, acarretada pelas mudanças de partido no poder, afeta realmente a economia e a eficiência do funcionamento dos serviços públicos.

DIVISÕES PARTIDÁRIAS

Na Inglaterra e na Europa Contemporânea — A organização partidária teve o seu primeiro desenvolvimento eficiente na Inglaterra quando o gabinete e o partido se ampliaram, independentemente do mecanismo ou estrutura do governo. O governo de gabinete ou regime parlamentar que surgiu na Grã-Bretanha pressupõe, naturalmente, a existência de dois grandes partidos: o do governo e o da oposição. Muito embora a separação ou distribuição entre êles esteja perfeitamente definida, manifestou-se nos últimos anos uma séria tendência para a subdivisão dos grandes grupos em unidades menores. O Partido Trabalhista, particularmente, reforçou-se em número e em prestígio, conseguindo, durante a guerra de 1914-1918, derubar duas vezes o governo subindo ao poder também depois da última grande guerra. Mais recentemente, porém, as divisões partidárias definiram-se ainda mais, caracterizando-se os dois grupos pelas suas tendências conservadoras, liberais e

socialistas, com a predominância dos últimos. Os agrupamentos políticos na Inglaterra são usualmente designados por grupos da direita, do centro e da esquerda, representando opiniões que vão desde o extremo liberalismo até ao radicalismo. Os partidos políticos são responsáveis pelas diretrizes e atos do governo e quando o que está no poder deixa de merecer o apoio do eleitorado, êle tem que ceder seu lugar ao da oposição.

O desenvolvimento dos partidos nos principais países da Europa continental não seguiu, como na Inglaterra, o plano da divisão bipartidária. O eleitorado no continente prefere dividir-se em grupos menores que se aliam temporariamente para alcançar determinados objetivos políticos. É isto o que acontece na França. Depois da primeira guerra mundial, seus partidos sofreram uma grande desintegração, desaparecendo então as suas antigas legendas. Mais tarde diminuiu, porém, a quantidade das organizações partidárias francesas, manifestando-se nessa ocasião a tendência para a formação de partidos maiores e em menor número.

Também a Alemanha, desde a queda da sua monarquia, — e mesmo durante o curto período em que viveu sob o regime democrático — teve um sistema partidário múltiplo, chegando a possuir, em 1932 por exemplo, cerca de trinta e dois partidos. Com a queda da República de Weimar e a ascensão de Hitler ao poder, os partidos políticos alemães foram sufocados sob o peso da ditadura então implantada, desarticulando-se finalmente com o correr dos tempos. Na Itália existiam também muitos partidos; mas com a ascensão de Mussolini ao poder deixaram êles de exercer influência sobre o governo ou muito pouca influência puderam exercer. Morreram as agremiações partidárias italianas no período do fascismo e os grupos políticos que nesse período conseguiram se manifestar já não giravam em torno de problemas políticos suas opiniões mas sim das pessoas dos líderes.

Na Rússia, o único partido legal é o Comunista. Na Itália e na Alemanha (de antes da última guerra) e na Rússia de hoje, os grupos que exercem o poder ditatorial só representam uma pequena porcentagem da população mas, devido à força de que dispõem os ditadores e ao poder dos severos sistemas de controle policial e de organização e regulamentação do Estado, a usurpação das funções governamentais pelo partido dominante foi integral e, pelo menos até o presente, mostra-se inexpugnável essa agremiação partidária aos assaltos dos grupos políticos ou das combinações desses grupos.

Nos Estados Unidos — Tanto nos Estados Unidos como na Inglaterra, o controle que os dois grandes partidos exercem um sobre o outro é um fato notório. A Constituição americana não dispõe sobre a formação de partidos, acontecendo mesmo que Washington e outros homens públicos do primeiro período da república norte-americana

os condenaram severamente. A divisão do eleitorado em grupos políticos definidos foi, porém, inevitável e as diferenças de opinião a respeito de importantes questões e também dos atos do governo provocaram a organização das duas facções dominantes. A própria estrutura do governo exigiu mesmo que os eleitores se dividissem em grupos, que existissem grandes organizações políticas orientadas por líderes prestigiosos e que possuíssem organizações e comitês locais em toda a parte do país.

Nos Estados Unidos, os partidos políticos controlaram o governo, desde o início por meio de sua organização, coisa que, afinal, não aconteceu na Inglaterra. Os partidos políticos americanos diferem também em outros sentidos dos ingleses. O partido americano não assume a responsabilidade pelos atos ou pela orientação política do governo e não é afastado do poder quando o eleitorado deixa de apoiar a política governamental. Ele mantém sua posição de controlador durante todo um período definido de mandato presidencial. Mesmo depois de concluído esse período, a mudança, com raras exceções, não se processa por força da falta de harmonia entre o eleitorado e a política do partido que está no poder mas, sim, por força do desejo dos que estão de fora de entrar, levados, em geral, por simples questões pessoais ou de interesse político. Pode-se notar duas exceções nos casos da derrota do Partido Democrático em 1920 e do Republicano em 1932. Essas severas derrotas foram ocasionadas pela geral insatisfação e, acima de tudo, pelo desejo de mudar de administração.

Os partidos americanos não se dividem, além disso (consideradas as suas características) entre liberais e conservadores. Pode-se encontrar elementos das duas correntes tanto num como noutro partido e ocasional mas não permanentemente, eles se aliam para realizar objetivos definidos. As tentativas feitas por La Follette, Dewey e outros para retirar dos grandes partidos os liberais e radicais, procurando formar um partido de oposição aos conservadores dos outros partidos, não conseguiram êxito. Quando se fala dos conservadores, dos liberais e dos radicais em relação com os partidos políticos americanos, deve-se ter em muito que se está falando de grupos que formam certas alas dentro dos partidos excetuando-se apenas os socialistas e comunistas que formaram um outro partido recentemente. Nestes últimos anos, as correntes avançadas e radicais às vezes abandonam o partido Democrático ou o Republicano. Em 1912, a ala radical conhecida por Progressista deixou esse último partido e apoiou o seu próprio candidato, garantindo assim a eleição de Woodrow Wilson. Está faltando aos Estados Unidos um Partido Trabalhista como o inglês, porque o existente na América do Norte nunca conseguiu granjear o prestígio e a solidez de seu homônimo britânico. É verdade que o operariado organizado em sindicatos às vezes aprova certas medidas e atos políticos; mas nunca atingiram essas manifesta-

ções uma proporção que pudesse garantir o sucesso das suas organizações nas urnas. Além disso, o operariado americano jamais se mostrou muito disposto a ingressar nas fileiras do Partido Socialista com o objetivo de conseguir vantagens políticas ou eleitorais.

Por que os partidos americanos evoluíram de maneira tão diferente dos ingleses? Esta questão é problemática! Por que os partidos políticos dos Estados Unidos não são, como os ingleses, responsáveis perante o eleitorado? Por que os partidos políticos se dividem na Inglaterra e não nos Estados Unidos em função dos princípios do liberalismo, do conservadorismo e do radicalismo? Por que o Partido Trabalhista americano não consegue conquistar o poder quando o inglês já por duas vezes o conseguiu? Estas são algumas das perguntas que podem ser feitas quando se comparam os partidos políticos dos dois países e as suas funções precípua.

Partidos Principais — Deve-se a origem dos dois principais partidos americanos às diferenças políticas e econômicas que existiam no período colonial e revolucionário. A batalha política que se travou depois da promulgação da constituição contribuiu para estimular a divisão do povo e dos seus líderes em duas facções, isto é, a federalista e a antifederalista. Era opinião e desejo dominante de alguns homens públicos da época (inclusive Washington, depois de promulgada a Constituição) de que não deveria haver partidos organizados. As características tradicionais — sociais, econômicas e políticas — das duas diferentes facções em que a nação se dividira manifestaram-se novamente, porém, na interpretação que teria de ser dada à carta magna e na política que devia ser seguida pelo governo, tendo em vista o melhoramento e o progresso do país. A formação dos dois principais partidos foi, pois, inevitável e o agrupamento político dos indivíduos se definiu em torno de questões de interpretação liberal ou rígida dos termos da Constituição, das questões de criação de um banco nacional, de consolidação da dívida pública, de obras de melhoramentos internos, de tarifa, de expansão e de imperialismo. Mais tarde esse agrupamento tornou-se obrigatório por causa da inclusão nas plataformas dos partidos de assuntos sociais, econômicos e de bem-estar.

O atual Partido Democrático é o sucessor do antigo partido antifederalista jeffersoniano. Tem obedecido até hoje a doutrina de interpretação estrita da Constituição federal, seguindo o princípio de que os direitos dos Estados devem ser preservados, sofrendo a menor interferência possível, e o de que o governo deve ser limitado para que o indivíduo possa ter a mais ampla liberdade possível. O partido há pouco se opôs a uma alta tarifa protetora, ao imperialismo, à diplomacia comercial e à extensão dos poderes do governo federal por meio das interpretações constitucionais do executivo e do judiciário.

O Partido Democrático esteve no poder, com exceção de dois períodos, desde Jefferson até Lincoln. Dêste até hoje, o partido só subiu ao poder com Cleveland, Wilson, Roosevelt e Truman. Os dois primeiros exerceram os respectivos mandatos uma vez cada um e o terceiro três vezes, sendo substituído no governo, no seu quarto período, por motivo de sua morte, pelo vice-presidente Harry Truman que foi também mais tarde eleito para a Presidência. Este é o quarto presidente do partido democrático americano desde a Guerra Civil.

Em conseqüência do desenvolvimento econômico e do conseqüente colapso da estrutura financeira do mundo e da depressão geral que se seguiu, o povo americano procurou, com a mudança de governo, "*new deal*" que foi, afinal, o slogan do Partido Democrático em sua campanha de 1932. Muitas pessoas mudaram de partido naquela ocasião, filiando-se ao democrático para realizar a desejada reforma da política governamental.

Desde que o partido Democrático subiu, começou o governo a tomar medidas até então jamais postas em prática, tanto por uma como por outra agremiação, exceto em tempo de guerra. O Congresso conferiu ao Presidente Roosevelt poderes ilimitados, dando-lhe o necessário apoio para que pudesse executar os planos de recuperação econômica e industrial do país. A assistência financeira aos agricultores foi realizada por força do *Farm Loan Act*, do *Security Act* e do *Banking Act*. O *National Industrial Recovery Act*, usando as táticas e os "*slogans*" de tempo de guerra, visava controlar a indústria de modo a diminuir o desemprego e aumentar o poder aquisitivo do consumidor, dando trabalho ao maior número possível de indivíduos, com maiores salários e menos horas de expediente. Ao mesmo tempo, os preços foram estabilizados e em certos casos elevados para estimular a indústria a realizar seu plano de produção.

Resta saber se o controle que o governo está exercendo sobre a indústria, a agricultura e as condições de trabalho poderá se transformar numa política permanente dos partidos. Concorde-se, de uma maneira geral, que as drásticas medidas adotadas foram postas em vigor para enfrentar a situação de emergência. Merece atenção e estudo, porém, o problema de ser ou não aconselhável continuar o governo a exercer o controle sobre as atividades econômicas privadas depois da crise ou de ser ou não conveniente voltar à política do "*Laissez-faire*" de antigamente. (1)

O Partido Republicano, sucessor do antigo Partido Federalista e Liberal, é favorável a uma interpretação mais livre e ampla da Constituição e, conseqüentemente, a uma extensão dos poderes

do governo federal por meio de atos do legislativo, por decretos executivos e por interpretação do judiciário. Defende os direitos da União em detrimento dos Estados. O partido é o campeão da causa das tarifas de proteção, dos planos de melhoramentos nacionais executados pelo governo federal, da expansão colonial, das pensões liberais, da emancipação dos homens de cor e do padrão ouro. A posição do Partido Republicano foi reforçada, tornando-se ainda mais firme por ter defendido e pôsto em prática medidas que beneficiaram as empresas capitalistas e comerciais. É fato digno de nota, pois, que os partidos mudam seus planos quando conquistam o poder. A despeito dos princípios que os norteiam, traçam e seguem as diretrizes que parecem ir mais de encontro aos anseios dominantes do povo.

Não obstante as suas inconsistências e a similaridade de suas políticas e programas, fato é que existem nos Estados Unidos dois grandes partidos principais que são apoiados politicamente pelo eleitorado. A luta que eles travam um com o outro é mais ou menos contínua e franca desde a época da promulgação da Constituição até os nossos dias. Além disso, jamais foram seriamente ameaçados por uma terceira corrente que pudesse ter iguais oportunidades para conquistar o controle do governo.

Partidos Minoritários e suas funções — Muito embora somente um ou outro dos dois principais partidos tenha conseguido conquistar o poder no correr de toda a história dos Estados Unidos, os grupos minoritários e os movimentos em prol da formação de terceiros partidos pelo menos exercem uma importante influência na solução de certos problemas e, não raro, no sentido de impor a aceitação de seus pontos de vista pelos partidos principais, pontos de vista esses que são consagrados em suas plataformas políticas. Os partidos minoritários têm sido apelidado de "grupos de protestos", organizados com o objetivo de divulgar informações ou de fazer propaganda sobre questões econômicas e sociais, visando a conseguir a necessária reparação por meios políticos.

Conforme a onda colonizadora progredia para o oeste, foram os tradicionais pontos de vista e diretrizes dos dois principais partidos penetrando nas novas regiões, seguindo linhas mais ou menos paralelas. Na atual fase de colonização das regiões do extremo e do médio oeste, no desenvolvimento do país e na adaptação dos colonos às novas condições de vida aliadas ao progresso feito por intermédio da aplicação das conquistas da ciência às indústrias e à agricultura, criaram-se situações sociais que exigem a formulação de novos princípios políticos. O desenvolvimento das grandes corporações com seus problemas; a grande acumulação de riqueza nas mãos de uma minoria; as necessidades de abertura de novas zonas agrícolas, etc., tudo contribuiu para o aparecimento de outros problemas de controle político. Formulando essas questões e os expondo ao povo,

(1) Para fins de exame mais detido do programa da administração de Franklin Roosevelt, vide o Cap. V desta obra.

os partidos minoritários desempenham um importante papel.

Por uma outra série de razões, o Oeste e o Médio Oeste não sofrem tanto quanto o Este e o Sul o domínio de um único partido porque os territórios dos primeiros são mais férteis e permitem por isso a proliferação dos pequenos partidos. A atitude conservadora das duas principais organizações partidárias americanas em face da incorporação, nas respectivas plataformas políticas, dos princípios relativos à solução dos problemas econômicos e sociais visando a eliminar o descontentamento por eles gerado, contribui, de vez em quando, para a formação de pequenos grupos partidários que acabam conseguindo impor os seus pontos de vista a uma das duas grandes facções ou a ambas. Os principais pequenos partidos, organizados por esses grupos chamados "de protestos", foram o da Proibição e os formados pelos grupos agrários e trabalhistas. A agitação política agrária começou como o movimento de Grange, do qual nasceu o Partido de Greenback, em 1876, substituído mais tarde pela União Trabalhista, isto é, em 1888. Posteriormente, a causa dos agrários foi esposada pelo Partido Populista e depois pela Liga Apartidária. Mais recentemente a influência das reivindicações dos agrários, aliada à dos trabalhistas, foi reforçada com o Progressivismo liderado por Teodoro Roosevelt e com a subsequente aparição do Partido Republicano em 1912. Entre as medidas defendidas pelos partidos agrários estavam a da livre cunhagem de moedas de prata, a do controle e exploração pelo governo das companhias ferroviárias, dos serviços telefônicos e telegráficos, a do imposto gradativo sobre as rendas, a das caixas econômicas postais, a de um plano de financiamento da agricultura, a do controle da moeda, do sistema bancário nacional e dos ativos das grandes sociedades anônimas.

Com o progresso do sistema de produção em massa resultante do emprêgo da moderna maquinaria na indústria controlada pelas sociedades cada vez melhor organizadas, começou nova agitação em 1872, provocada aliás pelos reformadores trabalhistas que reivindicavam melhores condições de trabalho e de vida. A causa do operariado era a mesma que os grupos agrários do Partido da União Trabalhista defendiam em 1888, muito embora o Partido Social Trabalhista já tivesse sido organizado, isto é, em 1876. Este era, porém, constituído principalmente de estrangeiros, representando sua plataforma um tipo extremado de socialismo industrial, tendo sua política característica de radicalismo. Em 1901, organizou-se um novo Partido Socialista, menos radical do que o Social Trabalhista e aliado ao Partido Democrático. Esse Partido Socialista foi formado pelos representantes da ala conservadora, da corrente socialista, e defendia a reforma social, econômica e política por meios pacíficos. Assim como a socialização dos meios de produção e a exploração

pelo Estado dos serviços de utilidade pública, inclusive transportes e comunicações em geral. (2)

Entre as medidas advogadas pelos vários pequenos partidos americanos e mais tarde pelos dois grandes partidos, medidas essas afinal adotadas pelo governo, estão a do imposto de renda, do voto feminino e da eleição dos Senadores pelo voto direto. Alguns pontos das reformas pleiteadas pelos pequenos partidos foram até defendidos nas últimas plataformas tanto de republicanos como de democráticos: assistência aos desempregados, proibição do trabalho de menores, pensão aos velhos e seguro contra o desemprego, contra acidente no trabalho industrial e contra as enfermidades adquiridas no trabalho. Quanto à relativa posição e grau de importância dos pequenos partidos ou quanto à possibilidade de formação de um terceiro grande partido que possua força bastante para ameaçar de derrota os dois principais, surge uma pergunta interessante e que se refere às razões da falta de êxito desses movimentos. Por que é tão difícil ou aparentemente impossível a conquista do poder no setor federal por um terceiro partido como o conquistou o Trabalhista por duas vezes e em pouco tempo na Inglaterra?

FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Além das questões econômicas e políticas especiais e gerais que naturalmente dividem um povo em facções adversas, existem outros motivos que levam o indivíduo a aderir ou a repudiar um ou outro partido político. São geralmente vagas ou indefinidas, até para o próprio indivíduo, as razões de pertencer a esta corrente e não àquela. Isto acontece principalmente com aqueles cujas ligações com um ou outro partido são constantes. Dentro de cada uma das grandes organizações político-partidárias encontram-se muitas pessoas cujo rompimento com as mesmas nem pode ser imaginado! Empréstam sua solidariedade ao partido e defendem suas tradições e costumes políticos durante toda a vida. De outro lado, estão aqueles que se transferem prontamente de um partido para outro, servindo muitas vezes até de instrumentos para a formação de um terceiro. A filiação partidária implica em vários graus de lealdade e de interesse. Os líderes ativos formam um círculo interno na organização, pois são eles os que mais se interessam pela vitória partidária. Outra classe de indivíduos filiados aos partidos é a daqueles que fazem da política uma profissão e dela retiram o respectivo meio de subsistência. Nas fileiras do partido estão os que, pelos motivos mencionados, são muito dedicados à organização e os que o são menos. Existem também certos indivíduos cuja independência política permite que mudem de um para outro partido.

Quais são as razões que determinam a filiação política do indivíduo a um determinado partido ou as que a predeterminam, como em muitos

(2) Vide, a propósito, *the Political Party as a Social Process*, de Viva Belle Boothe (Filadelfia, 1923).

casos pode acontecer? A herança, o meio e a cultura desempenham, sem dúvida, um importante papel, especialmente quando os interesses econômicos e sociais se aliam aos preconceitos herdados pelo indivíduo. O regionalismo, especialmente para certas atividades industriais e econômicas como também para a perpetuação de diferenças e preconceitos sociais, exerceu no passado e ainda continua exercendo uma profunda influência. Nas comunidades menores, nas zonas rurais e entre os estrangeiros, a classe social, a raça e as vezes até a religião podem exercer influência na questão da filiação partidária.

Dentro dos partidos políticos há exceções a todas as regras de ordem geral relativas às razões dessa filiação. Encontram-se porém, no seio dos grandes e também dos pequenos partidos, grupos perfeitamente definidos de indivíduos cujas razões de serem dedicados às respectivas agremiações forneceriam, pelo menos, excelente material para um estudo. Há um grande número de pessoas predispostas a ingressar no Partido Republicano, no Partido Democrático ou nos chamados "grupos de protestos" ou pequenos partidos, logo que sejam eles organizados. Os partidos políticos servem de instrumentos por cujo intermédio vários grupos conseguem chamar a atenção para os seus problemas e programas, sendo pois órgãos através dos quais esses problemas e programas são traduzidos em termos de assistência ou de medidas governamentais. A dedicação a um determinado partido nesses casos é uma questão mais ou menos pessoal ou de interesse egoístico. Muito embora haja períodos em que se tornem evidentes as pequenas diferenças das plataformas políticas e dos programas de trabalhos legislativos dos partidos, no correr de toda a história, porém, os partidos defendem uma política e um programa definidos de modo a atrair para suas fileiras pessoas as quais dirigem, em teoria, um apelo aos indivíduos a quem eles prometem beneficiar ou àqueles cuja herança e formação tornam quase obrigatória sua filiação ou apoio à corrente.

TÉCNICA PARTIDÁRIA

Evolução do Mecanismo Partidário Extra-legal — Em nenhum outro país a organização e o mecanismo partidário aperfeiçoou-se tanto como nos Estados Unidos. Processou-se esse notável desenvolvimento, como já se acentuou anteriormente, contrariando as instruções dos constituintes federais que acreditavam na inconveniência da organização de partidos políticos. Não obstante o fato de imaginarem que a Constituição e leis seriam cumpridas a despeito de não existirem partidos, a conveniência e a necessidade da existência de uma certa modalidade de organização política destinada a controlar o governo foram de início admitidas pelos líderes das correntes de idéias opostas e de hábitos diversos. A máquina que devia desempenhar essa função extra-oficial de orientar o governo e que continua ainda a funcio-

nar, representa um dos aspectos mais interessantes e de mais importância do governo popular. Para as pessoas proeminentes no cenário político, a maneira por que essa maquinaria extra-oficial deve ser montada para atender os seus objetivos, é uma questão de momento e oportunidade mas para o bom cidadão da classe média, é de grande importância.

As características do processo evolutivo desse mecanismo extra-oficial muito bem montado, podem ser encontradas nos *caucus* (*), nas convenções, comitês e nos escrutínios primários. Estes organismos nasceram extra-oficialmente, não tendo sido também previstos na Constituição ou em dispositivo legal de qualquer espécie. Com exceção do *caucus*, a máquina dos partidos é agora legalmente reconhecida devido ao controle exercido pelo Estado sobre os respectivos estatutos.

O caucus — Parece ter sido freqüente no período colonial e revolucionário o *caucus* extra-oficial e semi-secreto, que foi empregado antigamente como instrumento de partido na história política dos Estados Unidos, conforme se evidencia no comentário de John Adams a respeito do *Caucus Club*, de Boston (3). A princípio, o objetivo principal dessa instituição como forma de organização partidária era o de escolher os candidatos aos cargos públicos cujo provimento por meio de eleição não estava previsto nas Constituições e nas leis. Da maneira como funcionava a princípio e depois mesmo da evolução por que passou, compunha-se de um pequeno número de indivíduos que delegavam a si mesmos poderes para representar, extra-oficialmente, uma certa unidade política ou um legislativo, indivíduos esses que se reuniam para escolher os candidatos (do partido a que pertenciam) aos cargos públicos e para discutir e assentar as diretrizes partidárias, antes dos órgãos oficiais tomarem quaisquer medidas ou empreenderem qualquer ação. O *caucus* extra-oficial que, segundo Adams se reunia para escolher os candidatos do partido, foi mais tarde suplantado por um outro sistema o do *Caucus do Congresso Federal*, dos legislativos estaduais e os *mistos*, também estaduais. Via de regra, a escolha de candidatos se processava por métodos idênticos, reunindo-se os membros de cada partido na assembleia num *caucus* a fim de escolher os respectivos candidatos aos vários cargos eletivos federais e estaduais.

Por causa dos métodos secretos postos em prática e porque o *caucus* não se enquadrava muito claramente nos dispositivos constitucionais (no que respeitava a eleição do Presidente) tornou-se impopular desde o começo. Passou a ser

(*) Grupo formado nos partidos e que assumem a sua liderança. Vide "Cuadernos" de Política" — IV — de A. Weber, pág. 85.

(3) *Works*, de John Adams (C. C. Little and J. Brown, Boston, 1856) vol. II, pág. 144.

objeto de ataques por parte do cada vez maior Partido Democrático dos Estados do oeste e serviu de motivo central de ataques na campanha eleitoral de Jackson quando este prometeu aos que o apoiavam acabar com o então chamado KING CAUCUS (o Rei Caucus).

Muito embora se pense que foi oficialmente abolido na América, verdade é que o conselho secreto do partido, como instrumento de direção e orientação interna, continua existindo como um dos mais poderosos órgãos do governo. Acontece não só que em cada partido é um pequeno grupo que elabora o plano de ação submetendo-o à aprovação dos respectivos membros, como também que, na prática, é um conselho secreto do partido que desempenha algumas das mais importantes funções de governo, funções estas que são oficialmente sancionadas de público. É o conselho secreto do partido que escolhe o Presidente da Câmara dos Representantes, que aprova a escolha dos membros das comissões parlamentares importantes e que traça as linhas gerais da política que deve ser seguida pelos delegados do partido no Congresso ou nas assembleias estaduais em matéria de legislação, muito antes de iniciar o parlamento as suas sessões. De maneira solene e formal, pois, os atos da maioria dos conselhos secretos passam por atos do próprio legislativo, manifestando as minorias a sua oposição cujo plano também é preparado de antemão pelos seus conselhos secretos. O programa do partido no Estado, no condado e na cidade é da mesma forma elaborado pelos conselhos secretos locais partidários. Os esforços feitos com o objetivo de pôr fim ao *King Caucus* só conseguiram impor um certo freio aos poderes desse velho instrumento político. (4)

O conselho secreto, como meio regular de escolha de candidatos, tanto no Estado como no país, foi eliminado, porém, no fim do decênio de 1820-1830. Durante um certo tempo não houve sistema de organização partidária definida, procurando-se estabelecer naquele período um método extra-oficial de escolha de candidatos. Estes passaram, então, a ser escolhidos nas convenções locais ou estaduais ou nos comícios. Com o declínio do conselho secreto formado pelos representantes do partido no legislativo, avolumou-se um certo sentimento ou desconfiança contra os líderes partidários, com a conseqüente recusa do povo de acatar suas instruções. Exigiu-se então com urgência uma organização mais democrática para os partidos, levantando-se objeções contra os processos usados para a escolha de candidatos por

não serem esses processos legais. A geral insatisfação gerada contra o conselho secreto formado por parlamentares e contra os métodos de escolha de candidatos, insatisfação essa que se seguiu ao abandono do conselho secreto formal, acarretou a formação das convenções partidárias que desde então passaram a ser um importante fator na política americana.

O sistema de convenção — Pode-se dizer que uma convenção é um instrumento competente formado pelos delegados a ela enviados pelos eleitores de uma determinada zona, delegados esses que representam os votantes nas deliberações nela tomadas. As três principais funções desempenhadas pela convenção são: primeiro, a de traçar as diretrizes e elaborar os estatutos do partido e escolher os candidatos com que a agremiação concorrerá às eleições para importantes cargos estaduais e federais; segundo, a de formular as declarações de princípios e definir a política partidária que se consubstancia num documento conhecido pelo nome de plataforma e, terceiro, a de escolher os funcionários permanentes do partido e as comissões ou a comissão encarregada de dirigir a campanha eleitoral e de convocar outras convenções.

A primeira convenção nacional foi a realizada pelo Partido Antimaçônico em 1831. A idéia tornou-se tão popular que em 1832 os dois principais partidos, o Republicano Nacional e o Democrático, convocaram também as suas convenções. Dessa data em diante, com raras exceções, os candidatos à Presidência e à Vice-Presidência da República passaram a ser escolhidos nas convenções. O melhor sistema, tendo em vista os propósitos dos partidos no setor nacional, foi cedo empregado também, com objetivos similares, nos setores estaduais e locais, ligando-se intimamente as convenções desses setores com as nacionais. O sistema de convenção cedo passou a ser adotado para fins de escolha de candidatos aos demais postos importantes dos órgãos públicos, das divisões desses órgãos, da polícia e da administração em geral nos Estados Unidos (5). Muito embora o sistema de convenções substituísse os conselhos secretos extra-oficiais e formais do passado, a liderança e o controle dessas convenções ainda estão nas mãos dos componentes de um grupo de indivíduos dentro do partido, grupo esse que não é muito diferente do conselho secreto dos velhos tempos.

(5) Desde que foi aceito o princípio de eleições primárias diretas (no sistema de convenção) no setor local, foi ele abandonado no setor estadual, com exceções, é claro, inclusive a do Texas.

(4) Relatório sobre o *Caucus*.

(continua)